

KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Doç Dr. Ahmet Burçin YERELİ

Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

Yrd.Doç.Dr. Oğuz KARADENİZ

Abant İzzet Baysal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

ANKARA - 2004

ÖNSÖZ

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam kavramları ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri ile yakından ilgilidir. Ancak bu ekonomiler büyüdükçe kayıt dışı ekonominin veya kayıt dışı istihdamın azalacağı anlamına gelmez. Günümüzde kayıt dışı istihdam hem ülkemizin hem de tüm dünyanın uğraştığı önemli sosyo-ekonomik sorunlardan biridir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele sorunu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı çözümler gerektirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı istihdama yol açan en önemli etken yoksulluk ve sosyal güvenlik programlarının tüm nüfusu kapsamamasıdır. Türkiye’ de ise kayıt dışı istihdam, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki gerekçelere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye, cumhuriyet tarihinin en ağır krizini 2001 yılında yaşamıştır. Bu kriz, sadece uluslararası konjonktürden kaynaklanan ithal bir kriz değil, aynı zamanda o güne kadar kamu ekonomisinde izlenen hatalı politikaların da doğal bir sonucudur.

Gelirin adaletsiz dağılımı ve yoksulluk, işgücünün eğitim seviyesinin ve yarattığı katma değerin düşüklüğü gibi nedenlerin yanında kamudan ve sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler vatandaşların kayıt dışında çalışmalarında önemli bir rol oynamıştır. Son kırk yıldan bu yana ısrarla uygulanan erken emeklilik politikaları, vergi ve prim afları, geçmişe yönelik hizmet borçlanma kanunları sonucunda Türkiye’ de tüm beklentiler bu politikalara endeksli hale gelmiş ve mükellefler ne vergi ne de primlerini zamanında ödemeye itibar etmemişlerdir. Kamuya olan borçlarını zamanında ödememe, belli bir süre sonra yerini kayıt dışılığa bırakmıştır.

Bugün Türkiye sahip olduğu kayıt dışı ekonomi kapasitesi ile O.E.C.D.  lkeleri içinde hatırı sayılır bir yere sahiptir. Her ne kadar, bazı iktisatçıların ve maliyecilerin söylediği gibi, 2001 yılındaki krizin etkisi kayıtlı kesim üzerinde yoėunlaőmıő ve kayıt dışı ekonomi sayesinde kriz orta vadede atlatılabilmıő ise de, kayıt dışılığın bu kadar yaygınlaşmış olması geleceğe yönelik olarak kamu hizmetlerinden yararlanmada ciddi bir bedavacılık sorununu gündeme getirmektedir.

Kamu hizmeti talebini her seçim döneminde ortaya koyan seçmenlerin ancak beşte birinin vergi mükellefi olduğu düşünülürse bu sorunu algılayabilmek daha da kolaylaőacaktır.

Kayıt dışı istihdam devletin vergi ve gelir kaybına yol açmakta daha da önemlisi kişilerin sosyal korumadan ve güvenceden uzak yaşamasına neden olmaktadır. Kayıt dışı çalışma alışkanlığının azalması kuşkusuz onu yaratan sebeplerin ortadan kaldırılabilmesi ile mümkün olacaktır.

Doç.Dr. Ahmet Burçin YEREL 

Yrd.Doç.Dr. Oğuz KARADEN Z

Ankara, Ekim 2004.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	III
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ & KAYIT DIŞI ÇALIŞMA & KAYIT DIŞI İSTİHDAM

I. KAYIT DIŞI EKONOMİ	3
A. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı	4
B. Kayıt Dışı Ekonominin Unsurları	8
1. Yasaklanmış Faaliyetlere Bağlı Kayıt Dışılık	9
2. Yasal Faaliyetler Çerçevesinde Ortaya Çıkan Kayıt Dışılık.....	10
C. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri	12
D. Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi	15
1. Kayıtlı Ekonomide Vergi Kaybı	15
2. Kayıt Dışı Ekonomide Vergi Kaybı	16
E. Kayıt Dışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri	17
1. Doğrudan Tahmin Yöntemleri	19
2. Dolaylı Tahmin Yöntemleri	20
a) Kamusal Denetimler Yoluyla Kayıt Dışılığın Tahmini	21
b) Gayri Safi Milli Hasıla Yaklaşımı	22
c) İstihdam Yaklaşımı.....	23
d) Parasal Yöntemler	24
e) Fiziksel Girdi (Elektrik Tüketimi) Yöntemi	25
f) Karma Yöntem	26
II. KAYIT DIŞI ÇALIŞMA VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM	29
A. Kayıt Dışı Çalışma Açısından Bağımsız Çalışanlar.....	30
1. Ticari Faaliyetler	31
2. Tarımsal Faaliyetler	35

3. Mesleki Faaliyetler	36
B. Kayıt Dışı İstihdam Açısından Bağımlı Çalışanlar	37
1. İşverene Tâbi Olarak Çalışma	38
2. İşyerine Bağlı Olarak Çalışma	38
C. Kayıt Dışı Faaliyetler ve Yasa Dışı Faaliyetler.....	39
D. Enformel Çalışma ve Kayıt Dışı İstihdam	40

II. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA POTANSİYELİ VE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA ŞEKİLLERİ

I. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA POTANSİYELİ	47
A. Türkiye’de İstihdam Yapısı ve İşgücüne Katılım	47
B. Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışma ve Sektörel Dağılımı	50
II. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA ŞEKİLLERİ	55
A. Çalışmaların İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmemesi	57
B. Çalışmaların Ücret Olarak Eksik Bildirilmesi	59
C. Çalışmaların Gün Olarak Eksik Bildirilmesi	61
D. İkinci Bir İşte Çalışıp Bu İşyerindeki Çalışmaların Bildirilmemesi	62
E. Deneme Süresinde Kayıt Dışı Çalışma	63
F. Kendi İradesiyle Kayıt Dışı Çalışan Ücretliler	63
1. Yabancı Kaçak İşçiler	64
2. Çocuk İşçiler	72
3. Kayıt Dışında Çalışan Kadın İşçiler	75
4. Kayıt Dışında Çalışan Emekliler	75
5. Kayıt Dışında Çalışan Dul Yetimler	76
6. Kayıt Dışında Çalışan Malûller	77
7. İşsizlik Ödeneği Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar	77
G. Vergi ve Sosyal Güvenlik Mevzuatının Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar	77
H. Mevzuatın Ücretler Açısından Kayıt Dışında Bıraktığı İstihdam	83

III. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN NEDENLERİ VE SONUÇLARI

I. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN NEDENLERİ....	88
A. Ekonomik Nedenler	88
1. İşsizlik ve Enflasyon	88
2. Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk	97
3. İşletmelerde Rekabet Gücünün Düşüklüğü	101
a) İşgücü Üzerindeki Ağır Kamu Mali Yüğü	101
b) Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Finansman Sorunları	103
c) Marka Oluşturamama ve Fason Üretim.....	104
B. Sosyal Nedenler	106
1. Hızlı Nüfus Artışı, Köyden Kente Göç ve Çarpık Kentleşme.....	106
2. Çalışma Yaşamında Değişim	109
a) Evde Çalışma.....	110
b) Aracıya (Taşeron) İş Vermenin Yaygınlaşması	112
3. İşgücünün Eğitim ve Bilinç Eksikliği	113
C. Kamudan Kaynaklanan Nedenler	115
1. İşyeri Kurma ve İşletme ile İlgili Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı ve Mevzuatın Dağınıklığı.....	115
2. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Eşgüdüm Eksikliği	118
3. Vatandaşların Kamu Kesimine Karşı Güvensizliği ve Kamu Hizmetlerinden Memnuniyetsizliği	120
4. Denetim ve Ceza Sisteminin Etkinsizliği	122
5. Sabit Olmayan ve Mevsimlik İşyerlerinin Denetim Zorluğundan Kaynaklanan Sorunlar	123
D. Sosyal Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar	126
1. Emeklilik Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar.....	126
2. Zorunlu Sigortalılıktan İsteğe Bağlı Sigortalılığa Kaçış	126
3. Sık Çıkarılan Borçlanma Kanunları	128

II. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN SONUÇLARI .	131
A. Kayıt Dışı Çalışmanın Ücretliler Açısından Sonuçları	131
1. Çalışmaların Hiç Bildirilmemesinin Sonuçları	131
2. Çalışmaların Gün ya da Ücret Olarak Eksik Bildirilmesinin Sonuçları	133
a) Sosyal Güvenlik Mevzuatı Açısından Gerekli Yardımlardan Hiç Yararlanamama, Eksik Yararlanma ya da Zamanında Yararlanamama.....	133
aa) Ücretliler Açısından.....	133
ab) Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar Açısından ...	135
b) İş Mevzuatı Açısından Gerekli Yardımlardan Yararlanamama.....	136
3. Kayıt Dışı Çalışmanın Çocuk İşçiler Açısından Sonuçları	136
4. Kayıt Dışı Çalışmanın Yabancı Kaçak İşçiler Açısından Sonuçları	137
5. Kayıt Dışı Çalışmanın Evde Çalışanlar Açısından Sonuçları	138
6. Kayıt Dışı Çalışmanın Emekli, Dul ve Yetim İşçiler Açısından Sonuçları	139
B. Kayıt Dışı Çalışmanın Sendikalaşma Açısından Sonuçları	140
C. Kayıt Dışı Çalışmanın Kayıtlı Ekonomi ve Kayıtlı İstihdam Üzerine Etkileri.....	140
D. Kayıt Dışı Çalışmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi...	141
E. Kayıt Dışı Çalışmanın Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi.....	143
1. Kayıt Dışında Çalışıp Tamamen Bildirilmeyen Ücretli ve Yevmiyeli Olarak Çalışanlardan Dolayı Vergi Kaybı.....	147
2. Ücretleri Eksik Bildirilen İşçiler	149
3. Yabancı Kaçak İşçiler Dolayısıyla Vergi Kayıp ve Kaçağı	150
4. Sosyal Sigortalar Kurumu’na Bildirilip Maliye Bakanlığı’na Bildirilmeyen İşçiler	150
5. İkinci İşte Çalışmadan Dolayı Vergi Kaybı	151

6. Kayıt Dışı Çalışma Dolayısıyla Meydana Gelen Sosyal Güvenlik Primi Kaybı.....	151
F. Kayıt Dışı Çalışmanın Toplumsal Huzur Üzerine Etkisi ...	152

IV. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA İLE MÜCADELEDE ALINAN ÖNLEMLER

I. YASAL DÜZENLEMELER.....	153
A. 3395 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	153
B. 3910 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	154
C. 3917 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	154
D. 4306 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	155
E. 4325 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	156
F. 4369 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	158
G. 4447 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	159
1. İşsizlik Sigortası.....	159
2. Sigorta Primine Esas Kazancın Sınırları	160
3. Yeni Aylık Bağlama Sistemi.....	160
4. İşverenin İşyerini ve Sigortalıyı Önceden Bildirme Yükümlülüğü	162
5. Sigortalının Kendini Kuruma Bildirmesi	162
6. İşverenlerce Ay İçerisinde 30 Günden Az Çalışılan Sürelerin Belgeleme Zorunluluğu	162
7. Denetimin Güçlendirilmesi	163
H. 4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	165
I. İş Güvencesine Yönelik Olarak Yapılan Düzenlemeler	167
J. Yabancıların Çalışma Mevzuatına Yönelik Düzenlemeler	168
K. 5073 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	168
L. 5084 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	169
M. 5198 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	171
II. UYGULAMAYA YÖNELİK DÜZENLEMELER.....	173

A. İnşaat Ruhsatlarının Belediyelerce Sosyal Sigortalar Kurumu'na Gönderilmesi	173
B. Özel Bina İnşaatı ve İhaleli İşlerde Asgari İşçilik Uygulaması	174
C. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Olarak Yürütülen Çalışmalar	175
D. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Yönelik Uygulamaları	176
1. Broşürler, El İlanları ve Afişler	177
2. Basın Toplantıları ve Eğitimler	177
3. İnternet Üzerindeki Düzenlemeler (24 Saat Açık Sanal Sigorta Müdürlüğü - www.ssk.gov.tr)	178
4. Tele Bilgi Hattı (0 312 435 13 13)	178
E. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yürütülen Çalışmalar	179

V. BÖLÜM

DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİNE YÖNELİK YENİ STRATEJİLER

I. DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAM	186
A. Afrika'da Kayıt Dışı İstihdam	187
B. Latin Amerika'da Kayıt Dışı İstihdam	187
C. Geçiş Ekonomilerinde Kayıt Dışı İstihdam	188
D. Asya'da Kayıt Dışı İstihdam	190
E. Gelişmiş Ülkelerde Kayıt dışı İstihdam	191
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE YENİ POLİTİKALAR	193
A. Kayıtlı Sisteme Giriş Zorlama	196
B. İşveren Üzerindeki Mali Yükümlülüklerin Azaltılması	197
C. Formal Sektöre Giriş İle İlgili İşlemlerin Kolaylaştırılması	201
1. İşyeri Açma İle İlgili İşlemlerin Basitleştirilmesi	201
2. Servis Fişleri Uygulaması	204

D. Kamu Kurumları Arasında İşbirliği ve Eşgüdümün Artırılması	205
E. Sosyal Güvenlik Primlerinin Vergi İdaresi Tarafından Toplanması	209
F. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Kampanyaları	211
G. Sosyal Güvenlik Suiistimallerinin Önlenmesi	213
III. TÜRKİYE İÇİN KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMESİNE	
YÖNELİK STRATEJİLER.....	218
A. Reel Sektörün Güçlendirilmesi	218
1. İşveren Üzerinde İstihdama İlişkin Mali Yükümlölüklerin Azaltılması.....	218
2. İşyeri Açma ve Yönetim Bürokrasisinin Azaltılması... ..	222
3. Marka Yaratılması ve Kaliteli Mal Üreten İşletmelerin Desteklenmesi	224
B. Kayıtlı Sisteme Giriş Zorlama	224
1. Denetimin Etkinleştirilmesi	224
2. Sosyal Güvenlik Sistemindeki Suiistimallerin Önlenmesi	227
3. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasındaki Eşgüdümün Artırılması	227
4. Mevzuatın Kayıt Dışında Bırkatığı Çalışma Şekillerinin Kapsama Alınması ve Mikro Sosyal Güvenlik Programlarının Geliştirilmesi	230
C. Kayıtlı Sisteme Giriş İçin Davranışları Değiştirme	231
1. İşgücünün Bilgilendirilmesi ve Bilinçlendirilmesi	231
2. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda İyileştirme.....	232
D. Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele	232
SONUÇ VE ÖNERİLER	235
Kaynakça.....	247

TABLOLAR

Tablo: 1 - Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranları	48
Tablo: 2 - Çeşitli Ülkelerde İşgücüne Katılım Oranları (%).....	49
Tablo: 3 - Türkiye’de 2003 Yılı İtibariyle Kayıt Dışılığın Mesleki Dağılımı (Bin Kişi)	51
Tablo: 4 - Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanların Bölgelere ve İşteki Durumlarına Göre Dağılımı (2003) (Bin)	52
Tablo: 5 - Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanların Bölgelere ve İşteki Durumlarına Göre Oransal Dağılımı (%).....	53
Tablo: 6 - Türkiye’de 2003 Yılı İtibariyle İşteki Durumuna Göre İstihdam Edilenler (Bin).....	58
Tablo: 7 - Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişlerinin Denetim Sonuçlarına Göre Kaçak İşçiliğinin Gelişimi.....	58
Tablo: 8 - 2001 Yılında 3. Dönem Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektörel Dağılımı (%).....	61
Tablo: 9 - Türkiye’de 2003 Yılı İtibariyle Ek İşi Olanların Kayıtlılık Durumu (Bin Kişi).....	62
Tablo: 10 - 1997 Yılında Türkiye’ye Giriş Yapan ve Türkiye’de T.C. Turizm Bakanlığından Turizm İşletme Belgeli ve Belediye Belgeli Konaklama Tesislerinde Konaklayan Kişilerin Milliyetlerine Göre Dağılımı	66
Tablo: 11 - Türkiye’ye Gelen Yabancıların Geliş Nedenlerine Göre Dağılımı	70
Tablo: 12 - Türkiye’ye Çalışma Amacıyla Gelen Yabancıların Çalışma Durumlarına Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı	71
Tablo: 13 - Türkiye’ye İşi İlişkileri Amacıyla Gelen Yabancıların Çalışma Durumlarına Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı.....	71
Tablo: 14 - Türkiye’ye Ticari Amaçla Gelen Yabancıların Çalışma Durumlarına Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı	71
Tablo: 15 - Temel Makro Ekonomik Büyüklüklerin Gelişimi	90

Tablo: 16 - Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı Çalışma (1988 - 2003)	91
Tablo: 17 - 2004 Yılı İtibariyle Bağ-Kur’luların Prim Borç Durumu (%)	92
Tablo: 18 - Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin GSYİH ve GSMH’a Göre Gelişimi	93
Tablo: 19 - Türkiye’de Ayrıntılı Vergi Yüğü Hesapları	94
Tablo: 20 - Ülkeler İtibariyle Toplam Vergi Gelirlerinin (Sosyal Güvenlik Primleri Dahil) GSYİH İçindeki Payı	95
Tablo: 21 - 1999 Yılı İtibariyle O.E.C.D. Ülkelerinde Vergi Türlerinin Vergi Yüğü İçerisindeki Dağılımı	96
Tablo: 22 - 2002 Yılı İtibariyle Hane Halkındaki Bireylerin İşteki Durumlarına Göre Yoksulluk Oranları (%).....	98
Tablo: 23 - Hane Halkı Bireylerinin Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk Oranları (%) (2002).....	99
Tablo: 24 - Hane Halkı Bireylerinin Ekonomik Faaliyetlerine Göre Yoksulluk ve Toplam Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Payları (%) (2002).....	100
Tablo: 25 - Rekabet Gücü Üzerindeki Etkenler.....	105
Tablo: 26 - Türkiye’de En Çok Göç Alan / Veren İller (1980- 1990)	107
Tablo: 27 - Yıllar İtibariyle Türkiye’de Gecekondulu ve Gecekondulu Nüfus Sayısının Gelişimi	108
Tablo: 28 - Evde Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumlarına Göre Kayıtlılık Durumları (2000-2002) (Bin)	111
Tablo: 29 - Bir Sosyal Güvenlik Kurumuna Bağlı Olanların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (2003) (Bin)	113
Tablo: 30 - 22 İlde Sosyal Sigortalar Kurumu ve Maliye Bakanlığı İşçi Kayıtlarının Karşılaştırılması (2001) ..	119
Tablo: 31 - 2003 Yılı İtibariyle İşyeri Durumuna ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Kayıtlılık Oranlarına Göre İstihdam Edilenler (Bin Kişi).....	125
Tablo: 32 - Türkiye’de Yıllar İtibariyle Yeşil Kartlı, Zorunlu Sigortalı, Topluluk Sigortalısı ve Tarım Sigortalısı Sayısı.....	127

Tablo: 33 - 6-14 Yaş Grubu Çocukların İşgücüne Katılımı (Bin Kiő)	156
Tablo: 34 - 4325 Sayılı Kanun'un Kayıtlı İstihdam Üzerindeki Etkileri	157
Tablo: 35 - İnşaat İşkolundaki İşyeri Sayılarının Yıllar İtibariyle Gelişimi	174
Tablo: 36 - Yıllar İtibariyle İnşaat İşyerlerinden Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilen Sigortalı Sayısı	175
Tablo: 37 - Ülkeler İtibariyle Kayıtdıőılık - Bürokrasi ve Yoksulluk İlişkisi	182
Tablo: 38 - Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Yaygın Olduğu Sektörler	192
Tablo: 39 - Ülkelere Göre Sosyal Güvenlik Primi Tahsil Teknikleri	211
Tablo: 40 - Bazı Ülkelerde Ölüm Aylığındaki Suiistimalleri Önlemek Üzere Yapılan Düzenlemeler	217
Tablo: 41 - Gelir İdaresinin Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklanan Vergi Kayıp ve Kaçaklarını Önleyebilmesi İçin Eşgüdüm İçinde Çalışabileceği Kurum ve Kuruluşlar	228

ŐEKİLLER

Şekil: 1 - Örnek Bir DYMIMIC Modeli	28
Şekil: 2 - Enformel Sektörde Çalışma	44
Şekil: 3 - Türkiye'de Kayıt Dışı Çalışma şekilleri	56
Şekil: 4 - Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	87
Şekil: 5 - Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt Altına Alınması	219

GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi, özellikle 1990'lardan itibaren sosyal bilimcilerin ilgi odağı haline gelmiştir. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü gayri safi milli hasılanın %35 ile %40'ı arasında tahmin edilmektedir. Kayıt dışı ekonomi, en genel anlamıyla, gerçek ve tüzel kişilerin her türlü ekonomik ve mali faaliyetlerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bilgisi dışında tutmalarıdır. Kayıt dışı mal ve hizmet üretimi ile kayıt dışı işçi çalıştırma bu konuya verilebilecek en güncel örneklerdir. Kayıt dışı ekonomi çalışma yaşamına kayıt dışı istihdam şeklinde yansımaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümünde kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı istihdam ve enformel istihdam kavramları üzerinde durulmaktadır. Bu noktada kayıt dışı istihdam ve enformel istihdam arasındaki farklar açıklanmaya çalışılacaktır. Ayrıca, kayıt dışı çalışma ile kayıt dışı istihdam kavramlarının etimolojik çerçevede değerlendirmesi yapılmıştır. Her iki kavram her ne kadar birbirinden farklı anlamları taşımakta ise de, çoğunluklu birbiri yerine kullanılmaktadır. Bu çalışmada da, zaman zaman kayıt dışı çalışma, zaman zaman kayıt dışı istihdam deyişleri kullanılmıştır.

İkinci bölümünde ise kayıt dışı istihdam yapısal olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde ülkemizdeki kayıt dışı istihdam şekilleri ile kayıt dışında çalışan ve çoğu zaman çalışmaları başka kanunlarca yasaklandığı için kendi iradeleriyle kayıt dışında çalışmak isteyen yabancı kaçak işçiler, yetim aylığı ve işsizlik ödeneği alanlar gibi gruplar incelenmiştir. Ayrıca, ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın boyutları bölgeler, çalışanların işteki durumu ve meslekleri bazında ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın nedenleri ve sonuçları ortaya konulmak istenmiştir. Bu bölümde, kayıt dışı istihdamın nedenleri ekonomik nedenler, sosyal nedenler, kamudan kaynaklanan nedenler ile sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler olmak üzere dört ana başlık altında ele alınmıştır. Kayıt dışı istihdama neden

olan ekonomik nedenler başlığı altında işsizlik, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk inceleme konusu yapılmış; daha sonra ise işletmelerin rekabet gücünü azaltan iş gücü üzerindeki ağır kamu mali yükü, küçük ve orta boy işletmelerin finansman sorunları ile marka oluşturmama ve fason üretim incelenmiştir. Sosyal nedenler başlığı altında ise hızlı nüfus artışı, köyden kente göç, çalışma hayatındaki değişim ve bunun sosyal güvenliğe yansımaları ele alınmıştır. Aynı başlık altında kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri arasında yer alan işgücünün kayıtlı çalışma konusundaki bilgi ve bilinç eksikliği de incelenmiştir. Kayıt dışı istihdamın kamudan kaynaklanan nedenleri başlığı altında ise işyeri kurma ve işletme ile ilgili kamu bürokrasisinden kaynaklanan sorunların yanı sıra vatandaşın kamu hizmetlerinden memnuniyetsizliği, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki eşgüdüm ve işbirliği eksikliği, denetim ve ceza sisteminin etkinsizliği, sabit olmayan ve mevsimlik işyerlerini denetlemenin zorluğu inceleme konusu yapılmıştır. Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunları başlığı altında ise emeklilik sisteminden kaynaklanan sorunlar ile sık çıkarılan ve af niteliğinde olan borçlanma kanunları ele alınmıştır. Bu bölüm kayıt dışı çalışmanın sonuçları ile sona ermektedir.

Dördüncü bölümde, 1980'lerin ortalarından itibaren Türkiye'de kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede alınan yasal ve idari tedbirlere ve ulaşılabilirdi ölçüde bu tedbirlerin sonuçlarına yer verilmiştir.

Çalışmanın beşinci bölümünde, dünyada kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik olarak izlenen politikalar ile izlenmesi önerilen stratejiler ele alınmış; dünyada izlenen kayıt dışı istihdam ve sosyal güvensizlikle mücadele çerçevesinde Türkiye'de kayıt dışı istihdamla ilgili olarak izlenmesi öngörülen yeni stratejilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ & KAYIT DIŞI ÇALIŞMA & KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı çalışmanın ne olduğundan önce kayıt dışı ekonomiyi tanımlamak gerekir. Bu konuda yapılan pek çok tanım olmasına rağmen, tanımların neredeyse tamamı, kamu kurum ve kuruluşlarının bilgisi dışındaki ekonomik faaliyetlere işaret etmektedir.

I. KAYIT DIŞI EKONOMİ

Günümüz ekonomilerinin ciddi sorunlarından birisi olan kayıt dışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık ve çok boyutludur. Bu sebeple, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması hem gelişmekte olan ülkeler hem de gelişmesini tamamlamış ülkeler açısından çözüm getirilmesi gereken önemli bir sorun olmaktadır. Bilinmeyen veya bilinemeyen bir ekonominin üzerinde çalışılabilmek için öncelikle tanımının iyi yapılması gerekmektedir. Kısaca kayıt dışı ekonomiyi, devletten gizlenen, kayda geçirilmeyen/geçirilemeyen ve bu sebeple denetlenemeyen faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür¹.

Kayıt dışı ekonomi denilince yeraltı ekonomisi, kara para, gayri resmi (enformel) ekonomi, saklı ekonomi, gizli ekonomi, gölge ekonomi, düzensiz ekonomi, beyan dışı ekonomi, nakit para

¹ Daha geniş bilgi için bkz., T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://plan8.dpt.gov.tr/kayitdis/>, 07.12.2003.

ekonomisi gibi pek çok kavram akla gelmektedir¹. Çoğu zaman birbirleri yerine kullanılır gibi görünse de, bütün bu kavramların kendilerine özgü özel anlamları bulunmaktadır. Ancak, kayıt dışı ekonomi kavramı, anılan bütün bu kavramları kapsayacak şekilde genel kabul görmüş ve literatüre yerleşmiştir.

Ne yapılırsa yapılsın, çok çeşitli yollardan elde edilen ve kamusal kayıtlara yansımayan gelir getirici faaliyetler her dönemde mevcut olmuştur. Bu tür kayıt dışı faaliyetler sonucu, menkul ya da gayrimenkul değerler gerçek ve tüzel kişilerin tasarrufuna geçmekte; ancak, bu tür servet artışları çeşitli kamu kurum ve kuruluşların bilgisi dışında yapılmaktadır.

A. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı

Kayıt dışı ekonomi kavramı, konu ile ilgilenen kişilerin çalışma alanlarına göre çok çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Maliye bilimi ile uğraşan bir kişi kayıt dışı ekonomi kavramını ele aldığı zaman, vergi kayıp ve kaçaklarından, kayıt altına alınmayan mali faaliyetlerden söz etmektedir. Konuya bir güvenlikçi gözüyle bakıldığında ise, silah ve uyuşturucu ticareti, yurda çeşitli şekillerde giren ve kaçak çalışan yabancı işçiler, fuhuş yapanlar gibi yasa dışı ve suç sayılan fiiller kayıt dışı ekonomi kapsamında ele alınmaktadır. Hukukçular ve sosyologlar ise konuya daha farklı yaklaşmaktadırlar. Örneğin sosyologlar, kayıt dışı ekonominin toplumsal dinamiklerine inmekte ve kimi zaman köyden kente göç, gelir dağılımı gibi konularla kayıt dışı ekonomi arasında bağlantı kurmaya çalışmaktadırlar. Konu sosyal güvenlik boyutuyla ele alındığında, kişilerin çalışmalarının ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi gibi hususlar ön plana çıkmaktadır.

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Yılmaz ILGIN, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları**, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1999.

Kayıt dışı ekonomi ile ilgili olarak yapılan çeşitli tanım ve değerlendirmeler konuya daha geniş bir bakış açısı getirilebilmesine hizmet etmektedir.

Prof.Dr. Osman ALTUĞ’a göre kayıt dışı ekonomi, nizamsız, vergilendirilmemiş ve ölçülemez niteliktedir¹. Prof.Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU’ya göre ise kayıt dışı ekonomik faaliyetler, yasal yapıya, ahlaki normlara ve ekonomik sistemlere göre çok geniş bir yapı oluştururlar. Bu geniş yelpaze içinde gayri meşru ve cezai yaptırımları gerektiren faaliyetler olduğu gibi tamamen nafaka teminine yönelik masum faaliyetler de bulunmaktadır².

Adil TEMEL ve arkadaşlarına göre kayıt dışı ekonomi, “mal ve hizmet üretimi olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle, bütünüyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve gayri safi milli hâsıla büyüklüklerine yansımayan faaliyetlerin tümü olarak” tanımlanmaktadır³.

Türkmen DERDİYOK’a göre kayıt dışı ekonomi, gayri safi milli gelir hesaplamalarını elde etmede kullanılan ve bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen, gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür⁴.

Şinasi AYDEMİR ise yapılan bu tanıma ek olarak, kayıt dışı ekonomik faaliyetleri kural dışılık anlamında ele almanın da

¹ Osman ALTUĞ, **Kayıt Dışı Ekonomi**, Cem Ofset Matbaacılık Sanayi ve Ticaret A.Ş., İstanbul 1994, ss. 20-21.

² Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, Ankara, Mart 1996, s. 22.

³ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddisi YAZICI, **Kayıt-dışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, Eylül 1994, s. 1.

⁴ Türkmen DERDİYOK, “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini”, **Türkiye İktisat**, Mayıs 1993, s. 54.

yerinde olacağını belirtmektedir¹. Gerçekten de maliye alanında çalışan pek çok bürokratin ortak görüşü, yasadışı ekonomik faaliyetlerin kayıt dışı ekonomi kavramı içerisinde değerlendirilemeyeceği şeklindedir. Onlara göre yasa dışı ekonomik faaliyetlerin önlenmesi devletin görevi olup, bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirlerin kayıt dışı ekonomi kavramına dâhil edilmemesi gerekmektedir. Çünkü kayıt dışı ekonomi mevzuattaki boşluklardan ve vergi idaresinin iyi çalışmamasından doğduğu için, kayıt dışı ekonomiye vergilendirilmemiş ekonomi de denilebilecektir.

Yapılan faaliyet ister yasal, ister yasa dışı olsun, Vergi Usul Kanunu'na göre, diğer kanunlarla yasaklanmış olan gelir getirici faaliyetlerin vergi konusu yapılmaması gibi bir durum söz konusu olamaz. Yani, kanunlarla yasaklanmış olmakla birlikte fuhuş yapan, elde ettiği gelirin vergisini ödemek durumundadır. Eğer bu geliri gizliyorsa, ortada ciddi anlamda bir kayıt dışılık söz konusudur.

Bununla beraber, sosyal güvenlik hukukunda bir faaliyetin diğer yasalarca yasaklanmış olması durumunda, yapılan işin konusu suç oluşturuyorsa hizmet akdi doğmayacağından, sigortalılık kavramı da doğmayacaktır.

2001 - 2005 yıllarını kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlık aşamasında kurulan Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu tarafından hazırlanan Rapor'da kayıt dışı ekonomi ile ilgili olarak şu ifadelere yer verilmektedir²:

“Genel olarak kayıt dışı ekonominin, mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle bütünüyle tespit edilemeyen ve gayri safi milli hâsıla

¹ Şinasi AYDEMİR, **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul 1995, s. 10.

² T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.r.

hesaplamalarına yansımayan alanları kapsadığı kabul edilmektedir.

Ülkenin tüm iktisadi faaliyetleri dikkate alındığında tanımın kapsamı daha da farklılaşmaktadır. Genel olarak kayıt dışı ekonomi, gayri safi milli hâsıla hesaplarını elde etmede kullanılan istatistik yöntemler ile kapsanamayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilir.

Kayıt dışı ekonomiye istihdam yönünden bakıldığında, enformel sektörün büyüklüğü kayıt dışılığın boyutu için bir gösterge olarak kullanılabilir.

Ancak konuya sadece vergi idaresi açısından bakıldığında kayıt dışı ekonomi, vergi kaçırmak amacıyla vergi idaresinin bilgi alanı dışına çıkartılan tüm faaliyetler olarak tanımlanmaktadır.

İllegal ekonomi olarak tanımlanan ve yasal olmayan aktiviteleri kapsayan bu oluşum çok daha farklı çerçevede incelenmektedir.”

Kayıt dışı mali ve ekonomik faaliyetleri bir bütün olarak ele alacak şekilde bir tanım yapmak gerekirse:

“Kayıt dışı ekonomi, bilinen istatistik yöntemlerle tahmin edilemeyen ve gayri safi milli hâsıla 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.”

B. Kayıt Dışı Ekonominin Unsurları

İnsanlar ilk çağlardan bu yana toplumsal ihtiyaçlarını karőılamak için çeşitli yollara baővurmuőlardır. İlk çağlarda toplumsal ihtiyaçlar, daha çok aile içi yardımlaőma ile karőılanmaya çalışılmıştır. Kabile toplumlarında, toplumun liderine hediye şeklinde verilen mallar zamanla zorunlu bağış halini almıştır. Yerleşik düzene geçildikçe ve kentler kuruldukça, değişim gösteren ortak ihtiyaçların karőılanması için vergiler alınmaya başlanmıştır. Orta ağa gelindiğinde servet, gelir ve gmrk üzerinden alınan vergiler ağırlık kazanmıştır. Avrupa’da yaşanan reform ve rönesans hareketleri beraberinde yeni buluőları, yeni kıtaların keőfini ve pozitif bilimin ilerlemesini getirmiştir. Bu süreç, XIX. yüzyılda Avrupa’da yaşanan sanayi devriminin temellerini oluőturması açısından büyük önem taşımaktadır. Bu yüzyılda sanayi devriminin hızlandığı Avrupa’da köyden kente göç artmış ve insanlar zor koşullarda alıőtırılmıőlardır¹. Diğer yandan, XIX. yüzyılın sonlarında, sanayi devrimine paralel olarak Almanya’da ortaya çıkan sosyal devlet anlayıőı ve XX. yüzyılın başından ortalarına kadar yaşanan savaőlar ve yine bu dönemdeki hızlı nüfus artışı, beraberinde kamu harcamalarının artmasını dolayısıyla bunların finansmanını sağlayacak gelirlerin bulunmasını gerekli kılmıőtır². Köyden kente g ile birlikte kentler büyümüő ve nüfusları artmıştır. Kalabalık kentlerde asayiőin sağlanması ciddi bir sorun haline gelirken, suç oranının artması ve yasa dışı ekonomik faaliyetlerin çoğalması bu dönemdeki kentlerin en önemli sorunlarından biri olmuştur.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Herbert HEATON, **Avrupa İktisat Tarihi - İlkçağdan Sanayi Devrimine**, eviren: Mehmet Ali KILIÇBAY, İmge Kitabevi Yayınları: 113, Ankara 1995.

² Kamu harcamalarının artışı ile ilgili daha geniş bilgi için bkz. Abdurrahman AKDOğAN, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2003.

XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, müdahaleci devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak, mali yükümlülüklerin artması, siyasi yozlaşmanın hız kazanması ile birlikte kişilerin kamu hizmet ve harcamalarına daha olumsuz yaklaşımları, gelir dağılımındaki bozulma gibi etkenler kayıt dışı ekonomiyi güçlendirmeye başlamıştır. Daha önce de ifade olunduğu üzere, devletin tarih sahnesine çıktığı ilk günden bu yana kayıt dışı ekonomi her dönem mevcut olmuştur. Ancak, sanayi devrimi ile yaşanan hızlı kentleşme ve tarım sektöründen sanayi sektörüne doğru yönelişle birlikte kayıt dışı ekonomi kendisini XX. yüzyıl başlarında daha ciddi bir şekilde hissettirmiştir. Çeşitli ülkelerde yeraltı ekonomisi, illegal ekonomi, gayri resmi ekonomi, gizli ekonomi, enformel ekonomi gibi adlandırmalara konu olan sektör 1900'lerden itibaren ekonomistlerin ilgisi çekmiş, ancak bu konuda yapılan çalışmalar 1970'li yıllardan itibaren yoğunluk kazanmıştır¹.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere kayıt dışı ekonomi iki temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibidir:

- Yasaklanmış faaliyetlere bağlı kayıt dışılık,
- Yasal faaliyetlere bağlı kayıt dışılık.

1. Yasaklanmış Faaliyetlere Bağlı Kayıt Dışılık

Yeraltı ekonomisi olarak da tanımlanan, kanunların yasakladığı ve suç saydığı gelir yaratıcı faaliyetlerde bulunulmasının sonucunda ortaya çıkmaktadır. Burada altı çizilmesi gereken asıl konu, betimlenen faaliyetin yasalarca yasaklanmış olmasıdır. Dolayısıyla bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirlerin, zaten faaliyetin kendisinin suç olması nedeniyle, ilgili kurumlara bildirilerek kayıt altına alınması söz konusu olamamaktadır. Silah ve uyuşturucu kaçakçılığı, fuhuş, sahte

¹ ÖZSOYLU, a.g.e., s. 22.

pasaport düzenleme, kalpazanlık, tefecilik, sahte vize, çek ve senet tahsilatı, tefecilik, kumar oynatma gibi faaliyetleri bu kapsamda sayabiliriz.

Bu faaliyetlerden dolayı ne kadar gelir elde edildiğini saptamak oldukça güçtür. Suçlular genelde faaliyetlerine ilişkin olarak pek delil bırakmamaktadırlar. Ancak, bu tür faaliyetler sonucu oluşan yer altı ekonomisini, vergilendirme politikalarında vergi tabanı olarak kabul etmek doğru bir yaklaşım değildir. Bir başka deyişle, yeraltı ekonomisinin sonucunda ortaya çıkan gelirlerin vergilendirilmesi amaç haline gelmemelidir¹. Burada asıl amaç, yasa dışı faaliyetler sonucunda elde edilen gelirlerin tespitinden çok, bu tür faaliyetlerin önlenmesidir. Gerçekten de, yasa dışı faaliyetlerden elde edilebilecek ve oldukça ciddi boyutlara ulaşabilen bir vergi potansiyeli bulunmakla birlikte, asıl kamu yararı bu tür faaliyetlerin önlenbilmesinde yatmaktadır.

2. Yasal Faaliyetler Çerçevesinde Ortaya Çıkan Kayıt Dışılık

Kişiler, yasalarca yapılmasında bir sakınca bulunmayan faaliyetlerde bulunmalarının sonucunda bir gelir elde etmiş; ancak bu gelirin bir kısmını veya tamamını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından saklamış olabilirler. Vergi mükellefleri veya sosyal güvenlik kurumları bazında işverenler, yasaların öngördüğü bazı biçimsel yükümlölükleri yerine getirmekle beraber, gelirlerinin bir bölümünü veya tamamını kayıt dışında bırakabilmektedirler. Örneğin, işyerinde işçi çalıştırmakta olan bir işveren, vergi mükellefiyeti ile ilgili olarak vergi dairesine ve çalıştırdığı işçilerle ilgili olarak Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü'ne hiçbir bildirimde bulunmayarak gelirin tamamını gelir vergisi mükellefi olarak; işçilerinin gelirlerinin tamamını vergi veya prim

¹ AYDEMİR, a.g.e., s. 14.

sorumlusu olarak ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmeyebilir. Ya da mükellefiyetini vergi dairesine; işçisini Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü'ne tescil ettirir; fakat elde ettiği geliri ve/veya işçilerinin gün ve ücret olarak çalışmalarını ilgili kurum ve kuruluşlara eksik olarak bildirebilir. Her iki durumda da kişi gelirini veya işçilerinin gelirini kayıt dışında bırakmaktadır.

Mükellef veya işveren olan kişinin faaliyetlerini hiçbir şekilde bildirmemesi nedeniyle, kendisi hakkında kamusal bir takip yapabilmek oldukça güçtür. Örneğin, küçük çaplı tamir ve bakım işleri ile uğraşanlar, inşaat ve tarım işçileri, işportacılar, pazarcılar, jeton, bilet, kart vb. satanlar, boş buldukları yerleri otopark olarak işletenler, evde ders verenler bu grupta sayılabilir.

Diğer yandan, mükelleflerin faaliyetlerini ilgili kurum ve kuruluşlara bildirip, elde ettikleri veya sigortalılarına verdikleri ücreti eksik beyan etmeleri durumunun takibi biraz daha kolay olabilmektedir.

Bazı iş kolları ise yapıları gereği zor denetlenebilmektedir. Lokantalar, döviz büroları, eğlence yerleri ve kuyumcular kısa süreli hizmet verdiklerinden, buralardaki işlemleri işlemin gerçekleştiği anda denetleyebilmek için her işyerine ayrı bir memur koymak gerekir ki, bu da teknik olarak mümkün olamamaktadır.

Kayıt dışı ekonomiye konu alanlar yasal alanlar olsa dahi genel olarak gelişmesi amaçlanmayan faaliyetler olduğundan kaynakların arzulanmayan sektörlerle yönelmesine yol açarak ekonomik verimliliğin düşmesine neden olmakta, yarattığı sosyal sorunların yanında vergilendirilmeyen bir alan olması sebebiyle de kamu gelirlerine bir katkı sağlamamaktadırlar. Ayrıca benzer mal ve hizmet üretiminde bulunan kuruluşlar arasında, kayıt içi - kayıt dışı kesimde faaliyet göstermelerine bağlı olarak, haksız rekabete

yol açmakta ve rekabetçi bir piyasa yapısının oluşmasını olumsuz yönde etkilemektedir.¹

C. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri

Kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye dönüőtürülebilmesi için, öncelikle, kayıt dıőılıőa yol açan etkenlerin çok iyi analiz edilmesi gerekir. Kayıt dışı ekonominin bir ülkedeki ekonomik gelişmişlik düzeyinden, kamu kesiminin yapısından, sosyoekonomik etkenlerden ve ücretler rejiminden kaynaklanan çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu nedenleri şu şekilde açıklayabiliriz:

- Kayıt dışı ekonominin en önemli yapısal nedeni ekonominin gelişmişlik düzeyidir. Gelişmekte olan ekonomilerde kurumsallaşmış işletmeler sayıca azdır ve ekonomi genelinde üretim küçük ve orta ölçekli işletmelerde yapılmaktadır. Modern işletmecilik ilkelerinden uzak hareket eden bu tür işletmelerin kayıt dışı çalışmaları son derece sık gözlemlenen bir durumdur. Gelişmekte olan ülkeler kadar olmasa da gelişmiş ülkeler de kayıt dışı ekonomi sorunu ile karşı karşıyadır. Örneőin kayıt dışı ekonominin gayri safi yurtiçi hasılaya oranı Avustralya’da %14,1; Avusturya’da %10,6; Belçika’da %22; Kanada’da %15,8; Portekiz ve İspanya’da %22,5; Yunanistan’da %28,5; İtalya’da %27 olarak tahmin edilmektedir².
- Ekonomi genelinde fiyatlar genel düzeyinin devamlı yükseliő eğiliminde olması, yani yüksek enflasyon nedeniyle, enflasyon vergisinden kaçınma eğiliminde olan üretici kesim, kayıt dışı çalışmayı konjonktürel bir

¹ Daha geniş bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.r.

² Daha geniş bilgi için bkz. Friedrich SCHNEIDER, “The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries”, <www.iza.org>, University of Linz and IZA Bonn, **Discussion Paper**, No. 514, June 2002.

tercih olarak benimsemektedir. Bu tür ülkelerde enflasyon muhasebesi uygulamalarına zamanında başlanamaması ve uygulamaların yaygınlaştırılamaması halinde kayıt dışılık giderek büyümekte ve bir dönem sonra bizzat enflasyonu körükleyen nedenlerden biri haline gelmektedir. Böyle bir kısır döngü içine giren ekonomilerin enflasyon ve kayıt dışı ekonomi ikilisinin yol açtığı yıkımdan kısa dönemde kurtulabilmesi, ancak güçlü bir siyasal otoritenin varlığı ile mümkün olabilmektedir.

- Yüksek vergi ve sigorta prim oranları girişimcilerin kayıt dışı mal ve hizmet üretmesini teşvik en önemli unsurlardan bir tanesidir. Ayrıca işyeri açma ve işletme ile ilgili mevzuatın dağınıklığı ve bürokratik işlemlerin karışıklığı ve fazlalığı kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır¹.
- Siyasal partilere bağlı olarak sürekli değişen ekonomik politikalar, ekonomik istikrarsızlık ve ekonomik krizler kayıt dışılığa yol açan bir diğer önemli nedendir. Ekonomik yapıları oturmuş, kurumları yerleşmiş, enflasyon sorunu yaşamayan ülkelerde kayıt dışı ekonominin boyutlarının düşük olduğu görülmektedir. Özellikle seçim öncesi ya da sonrasında çıkarılan vergi ve sosyal güvenlik afları da kişileri kayıt dışı çalışmaya teşvik etmektedir.
- Kuşkusuz kayıt dışı ekonominin, ekonomik nedenleri dışında sosyolojik nedenleri de bulunmaktadır. Hızlı nüfus artışının, kırsal kesimden kente göçün, uzun dönemli işsizliğin ve çarpık kentleşmenin işgücü piyasaları üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle kayıt

¹ Bkz. SCHNEIDER, a.g.e., s. 25-32.

dışı istihdam ortaya çıkmakta ve her geçen gün hacmi büyümektedir. Kentleşme ve nüfus artış hızı dikkate alındığında, metropol niteliği kazanan yerleşme merkezlerinde ortaya çıkan sorunlar giderek aėırlaőmakta, bu durum yeni değer yargılarının oluőmasına ve yasalara itaat eğilimini azalmasına yol açmaktadır. Ayrıca ülkenin eğitim düzeyinin düşüklüğü vergi bilincinin geliőtirilip yaygınlaőtırılammamasına, vergi ve diğer yasal ykmllklerin gerektiği gibi yerine getirilememesine neden olmaktadır¹.

- Küreselleşme sürecinde hızla artan esnek üretim teknikleri de kayıt dışı ekonomi üzerinde etkili olabilmektedir. Dünya leğinde pazar ve rekabet koşullarının hızla deėiőmesi nedeniyle, işveren sürekli olarak verimliliğini artırma ve işgücü maliyetini düőürme hedefine yönelmektedir. Büyük firmalar taşeronlara veya fason üretim yapanlara yönelerek bu esnekliği yakalamakta; taőeronlar ve fason üretim yapanlar ise esnekliği vergi ve sosyal güvenlik mevzuatındaki boşluklardan yararlanarak gerçekleőtirmektedirler.
- Kayıt dışı ekonominin en önemli nedenlerinden bir tanesi de özellikle geliőtmekte olan ülkelerin baőtla gelir idareleri olmak üzere kamu kurumlarının yönetimsel kabiliyetlerinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.

¹ T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.r.

D. Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi

Kayıt dışı ekonomi konusundaki çalışmaları daha felsefi bir boyuta taşıyan Prof.Dr. Coşkun Can Aktan, kayıt dışı ekonomi ve vergi dışı piyasa ekonomisi arasındaki farklılıkları tartışma konusu yapmaktadır. Aktan’a göre¹:

“Kayıt dışı ekonomi ile vergi dışı piyasa ekonomisi aynı anlama sahip değildir. Vergi dışı piyasa ekonomisi, hem kayıtlı ekonominin, hem de kayıt dışı ekonominin bir bölümünden oluşmaktadır. Vergi dışı piyasa ekonomisinin amacı, yasal ya da yasal olmayan faaliyetler dolayısıyla devletin uğradığı ‘vergi kaybı’nu tespit etmektir. Kısaca, vergi dışı piyasa ekonomisinde tespit edilmesi gereken ‘vergi kaybı’dır. Buna karşın, kayıt dışı ekonominin amacı; gayri safi milli hâsıla hesaplamalarına dâhil edil(e)meyen faaliyetlerin parasal değerini ölçmektir. Daha açık bir ifadeyle, kayıt dışı ekonomi, kayıtlı ekonomi (resmi ekonomi) dışında kalan iktisadi faaliyetlerin büyüklüğüdür. Kayıtlı ekonomi ile kayıt dışı ekonomi arasındaki büyüklük farkını anlamak için kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin gayri safi milli hasılaya (veya gayri safi yurtiçi hasılaya) olan oranı esas alınır.”

1. Kayıtlı Ekonomide Vergi Kaybı

Aktan, çalışmasında kayıtlı ekonomide vergi kaybını oluşturan fiilleri şu şekilde sıralamaktadır.

- *Kayıtlı ekonomide beyan dışı ekonomik faaliyetler dolayısıyla ortaya çıkan vergi kaybı,*
- *Kayıtlı ekonomide eksik beyan edilen vergiye tabi gelir, servet ve harcama dolayısıyla ortaya çıkan vergi kaybı,*

¹ Bkz. Coşkun Can AKTAN, **Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000; <http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm>, 07.12.2003.

- *Kayıtlı ekonomide sağlanan “vergi imtiyazları” dolayısıyla ortaya çıkan vergi kaybı ki bunlar;*
Vergi istisnaları,
Vergi muafiyetleri,
Götürü vergileme,
Emek gelirleri lehine özel indirim,
Diğer türde imtiyazlar,
- *Kayıtlı ekonomide yasal boşluklardan yararlanmak suretiyle vergi ödememe ya da eksik ödeme (vergi sığınakları dolayısıyla vergiden kaçınma.)*

2. Kayıt Dışı Ekonomide Vergi Kaybı

Prof.Dr. Coşkun Can Aktan, aynı çalışmasında kayıt dışı ekonomideki vergi kaybını ise aşağıdaki faaliyetlere bağlamaktadır:

- *Milli gelir hesaplarına dâhil edilmeyen/edilemeyen yasal ekonomik faaliyetler dolayısıyla vergi kaybı ki bunlar ikiye ayrılmaktadır;*
Beyan dışı yasal ekonomik faaliyetler dolayısıyla vergi kaybı,
Eksik beyan edilen vergiye tabi gelir, servet ve harcama dolayısıyla vergi kaybı,
- *Yasal olmayan ekonomik faaliyetler dolayısıyla vergi kaybı, (kara para ekonomisindeki faaliyetler dolayısıyla vergi kaybı).*

Kayıtlı ekonomideki vergi kaybı ile kayıt dışı ekonomideki vergi kaybının toplamı, bize vergi dışı piyasa ekonomisindeki toplam vergi kaybını vermektedir. Kayıt dışı ekonominin tam ve doğru olarak belirlenebilmesi ne kadar güç ise, vergi dışı piyasa ekonomisinin belirlenebilmesi de o kadar güçtür. Kayıt dışı

ekonominin ve vergi dışı piyasa ekonomisinin tespit etmeye çalıştığı büyüklüklerin bir kısmı esasen “gizli” olarak sürdürülmektedir. Örneğin, uyuşturucu ticareti, kumar ve benzeri yasadışı yürütülen ekonomik faaliyetlerin parasal olarak büyüklüğünü tespit etmek ve aynı zamanda bu tür faaliyetler dolayısıyla devletin vergi kaybını hesaplamak hiç de kolay değildir. Bu amaçla yapılacak hesaplamalar hiçbir zaman bir tahminden öteye gidemez.

E. Kayıt Dışı Ekonomiye Tahmin Yöntemleri

Ekonomik planları etkin kılabilmek, bu plan projeksiyonlarının iyi yapılabilmesine bağlıdır. Bu konuda resmi istatistiklerin doğruluğu oldukça önem taşıyan bir konudur. İstatistikler ve ölçümler karanlık bir mağarada bize yol gösteren ışıklar gibidir. İstatistik bilgileri ne derece doğru olursa, kayıt dışı ekonominin boyutları ne kadar iyi ortaya konulabilirse, izlenecek yol ve yöntemler o kadar belirginleşebilir.

Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün doğru olarak tahmini, gayri safi milli hâsıla ve istihdam benzeri makroekonomik değişkenlerin doğru olarak belirlenmesini mümkün kılacaktır. Böylece bu büyüklükler esas alınarak oluşturulacak ekonomik ve sosyal politikaların güvenilirlik ve doğrulukları artacak ve uygulamaların daha başarılı olması sağlanabilecektir.¹

Kayıt dışı ekonominin en sıkıntılı özelliklerinden birisi, boyutlarının belirlenmesindeki güçlüttür. Öncelikle kayıt dışı ekonomi, ekonomi genelinin bir parçasıdır. Gelir getirici ekonomik faaliyetlerin kayda girmemesi, bu konuda tahmin yapabilmeyi de güçleştirmektedir. Kayıt dışı ekonominin boyutlarının belirlenmesinde makroekonomik bir zorunluluk bulunmaktadır. Zira bir ülkenin kaynaklarının ne ölçüde etkin

¹ T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.r.

kullanıldığı, yatırımların yapılabilmesi açısından kişilerin gelir düzeylerinin ve yatırımların finansmanında kullanılacak tasarrufların belirlenebilmesi, kayıt dışı ekonominin gerçek değerin bilinmesine bağlıdır. Öte yandan kayıt dışı ekonomi nedeniyle oluşan mali kaybın da bilinmesi, vergi yükünün dağılımındaki adalete ne ölçüde ulaşıldığını göstermesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Kayıt dışı ekonomi konusu, üzerinde sürekli tartışılan bir konu olmuştur. Ancak, kayıt dışı ekonomiye yönelik çalışmaların yoğunlaşmaya başladığı dönem 1970’li yıllardır. 1970’lerin başında yaşanan ekonomik krizler ve refah devleti anlayışının beraberinde artan kamusal müdahalelerin finansmanı için gelir arayışına giren devlet yönetimleri, bütçe açıklarının finansmanı için kayıt dışılığın azaltılması üzerinde durmuşlardır. Doğal olarak, aynı dönemlerde kayıt dışılığın tahmin edilmesine yönelik tartışmalar da başlamıştır.

Kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmede çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemler daha çok kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye göre nispi büyüklüğünü ortaya koymaya yöneliktir. Tahmin yöntemleriyle; kayıt dışı ekonominin mutlak ve nispi büyüklüğünün, zaman içinde büyüme hızının, yol açtığı vergi ve sosyal güvenlik prim kayıplarının ne kadar olduğu gibi sorulara cevap aranmaktadır. Birçok varsayıma dayalı olarak yapılan bu çalışmaların bir ölçümden ziyade “tahmin çalışması” olduğunu, farklı yöntemlerle, hatta aynı yöntemle yapılsa bile farklı varsayımlarla çok farklı sonuçlara ulaşılabileceğini belirtmek gerekmektedir¹. Aşağıda kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmede kullanılan bazı yöntemler üzerinde durulacaktır.

¹ Yılmaz ILGIN, “Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum”, **Planlama Dergisi**, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42inciyl/ilginy/kayitdis.pdf>>, 14.12.2003, s. 146.

1. Doğrudan Tahmin Yöntemleri

Doğrudan tahmin yöntemleri daha çok, kayıt dışı ekonomiye yönelik anket çalışmalarından oluşmaktadır. Seçilen bir alanda ve sınırlı bir örnekten hareketle yapılan bu çalışmalardan elde edilen sonuçlar ile seçilen işkolundaki veya farklı işkollarındaki diğer araştırmaların sonuçları birleştirilerek ülkenin bütünündeki kayıt dışılığın boyutu ortaya konulmaya çalışılmaktadır¹.

Ekonomik faaliyette bulunan ve gelir elde edenler üzerinde doğrudan yapılan bu araştırmalar sonucunda, araştırmayı yapan kamu ya da özel kesim kuruluşlarının yapısına göre oldukça farklı sonuçlar elde edilmektedir. Eğer araştırmayı kamu kuruluşu yapıyorsa, araştırmacıya yanlış bilgi verilmesi olasılığı yükselmektedir. Kişilerin kamu otoritesinden korkmaları ve gerçek faaliyetlerini saklamaları, kamu tarafından yürütülen anket çalışmalarının en önemli engeli olmaktadır². Özellikle faaliyetlerin önemli bir kısmının yasal olmaması halinde, vergiden kaçınma ve sosyal güvenlik yükümlülüğü kapsamına girme endişesi gibi nedenler kişi ve kuruluşların bilgi saklama eğilimlerini artırmaktadır. Bu durum anket yönteminin güvenilirliğini de azaltmaktadır. Özel kesim tarafından yapılan araştırmalarda ise bu husus daha az gözlenmektedir. Ancak, yapılan anketlerin sonuçları itibarıyla pek sağlıklı olmadığı, aynı alanda çeşitli kuruluşlarca yapılmış anket sonuçlarının tutarsızlığından anlaşılmaktadır.

¹ ILGIN, a.g.m., s. 147.

² Fatih SAVAŞAN, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri”, **XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Uludağ Üniversitesi, Antalya, Mayıs 2004, s. 4.

2. Dolaylı Tahmin Yöntemleri

Doğrudan bilgi almanın zorluğu nedeniyle kayıt dışı ekonominin tahmininde daha çok dolaylı ölçme yöntemleri kullanılmaktadır. Bu yöntemler¹:

- Farklılık Yöntemleri (Milli Gelir Farklılıkları ve İstihdam Farklılıkları),
- Vergisel Yöntemler,
- Parasal Yaklaşımlar

olarak sıralanabilir. Ancak her bir yöntemin sonuçları kayıt dışı ekonominin boyutları hakkında tartışmalara yol açmaktadır.

Kayıt altına alınamayan ekonomik aktiviteler ekonomik, politik, kültürel ve diğer etkenlerin etkileşimleri sonucunda ortaya çıkmakta ve bu aktiviteler ülkeden ülkeye değişmektedirler. Bu sebeple kayıt dışı ekonominin tespiti aşamasında ülkeler kendi özelliklerini göz önünde bulunduracak bir yöntem izlemek zorundadırlar. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, 1970’li yıllarda, piyasadaki nakit para miktarındaki fazlalığı tespit ederek parasal yöntemlerle kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmeye çalışmıştır. Aynı şekilde 1980’li yıllarda İtalya, sanayileşmiş ülkelerdeki büyüme hızına sahip olmasına rağmen yüksek işsizlik oranı kayıt dışı ekonomi şüphesine yol açmış ve işgücü piyasası analiz edilerek kayıt dışı ekonomiyi tahmin çalışmaları yapılmıştır².

Dolaylı tahmin yöntemleri, kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomide bıraktığı düşünülen izlerden hareketle kayıt dışılığın boyutunu tahmin etmeye yönelik olarak yapılan çalışmalardır. Bu yöntemlere dolaylı denilmesinin sebebi, başka amaçlar için hazırlanan milli muhasebe hesapları, parasal büyüklükler,

¹ Bu yöntem ve yaklaşımlar hakkında daha geniş bilgi için bkz. ILGIN, a.g.e.

² T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.r.

demografik göstergeler, vergi istatistikleri gibi verilerin ve bu verilerdeki gelişmelerin analiz edilmesi esasına dayalı olmalarıdır¹. Bu tür verilerin çapraz kontrolü yapılmak suretiyle kayıt dışı ekonominin tahmin edilmesine çalışılmaktadır.

a) Kamusal Denetimler Yoluyla Kayıt Dışılığın Tahmini

Kamusal denetimler yoluyla kayıt dışı ekonominin tahmin edilmesi, o ülkede yapılan vergi, iş ve sosyal güvenlik denetimlerinin sonuçlarının yanı sıra; yapılan idari denetimler sonucu ortaya çıkarılan ve adli makamlara intikal eden yolsuzluk olaylarının sayıları ve boyutları itibarıyla topluca ele alınarak değerlendirilmesi şeklinde olmaktadır. Genellikle, vergi, iş ve sosyal güvenlik yasalarının uygulanması beyan esasına dayanmaktadır. Beyanların doğruluğunun araştırılması ise yapılan denetimlerle mümkün olabilmektedir. Ancak, vergi, iş ve sosyal güvenlik yasalarının kapsam dışında tuttuğu bazı kişi veya konular olabilmektedir. Bu nedenle, yapılacak denetimler sonucu bulunan farklar, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü konusunda tam bir fikir sahibi olabilmeyi güçleştirmektedir.

Yapılan denetimlerde, denetim elamanlarının kamu otoritesini, yetkilerini ve mesleki bilgilerini çok iyi kullanmaları gerekmektedir. Aksi takdirde, ulaşılan sonuçlar yetersiz kalabilmektedir. Diğer yandan, iş ve sosyal güvenlik yasalarının uygulanmasına yönelik denetimlerde, özellikle büyük çaplı işyerlerinde yapılan tespitlerde, işçilerin işverenin baskısı yoluyla müfettişe gösterilmeden kaçırılması olasılığı bulunmaktadır. Bu tür davranışlar da yapılan denetimlerin sonuçlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu tür hesaplamalarda, vergi idaresine bildirim yapılmış ancak, çeşitli nedenlerle vergi alınamayan ekonomik faaliyetlerin

¹ ILGIN, a.g.m., s. 147.

de tahmini yapılmaya çalışılmaktadır. Bunun değeri vergiye tâbi olup, vergi dışı kalan alanı olduğu gibi; vergiye tâbi olmayan alanı da kapsayabilir ve bu değeri gayri safi milli hâsıla hesaplarına dâhil edilmiş değeri olabilir. Bu nedenle vergi denetimleri yoluyla yapılan kayıt dışı ekonomi tahminlerinin değeriendirilmesinde çok dikkatli olmak gerekmektedir¹.

Aslında, vergi denetimleri ile kayıt dışı ekonominin genel büyüklüğü değeri, sadece onun bir yönünü oluşturan “vergi dışı piyasa ekonomisi”nin boyutları tespit edilebilmektedir. Vergi denetimlerinin sonuçlarına göre tespit edilen matrah farkı ve bu matrah farkı üzerinden tahakkuk ettirilmesi gereken vergi hesap edilmekte ve bu şekilde vergi kaçakçılığının boyutları tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu yöntem bilimsel ve objektif bir yöntem olmakla birlikte; sadece vergi inceleme sonuçlarına bakılarak bir ülkedeki vergi dışı piyasa ekonomisinin genel büyüklüğünü tespit etmek elbette doğru değildir. Özellikle vergi inceleme oranlarının çok düşük olduğu durumlarda inceleme sonuçları vergi dışı piyasa ekonomisinin genel büyüklüğünü ortaya koymak için hiçbir şekilde yeterli olmaz. Öte yandan, genel vergi inceleme sonuçlarına göre tespit edilen matrah farkı üzerinden salınan vergiye daima yargı yolu açıktır. Dolayısıyla yargı sonuçlarını dikkate almaksızın yapılacak değeriendirmeler doğru olmaz².

b) Gayri Safi Milli Hâsıla Yaklaşımı

Gayri safi milli hâsıla, bir ülkede belirli bir dönem içerisinde üretilen mal ve hizmetlerin toplam değeriidir. Gayri safi milli hâsıla hesaplamalarında, üretilen mal ve hizmetler satıldığında satanın geliri olarak; tüketici tarafından alındığında ise tüketicinin harcaması olarak dikkate alınmaktadır. Ekonomik

¹ TEMEL vd., a.g.e., s. 4.

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. AKTAN, a.g.e.

sistemde tasarruflar altın, gayrimenkul, döviz ve nakit para olarak sistemden sızabilmektedir. Gayri safi milli hâsıla yaklaşımında üretim, gelir ve harcama kalemlerinden yola çıkılarak, bu kalemlerin karşılaştırılması yoluyla tahminde bulunmaktadır. Normalde, bu üç yöntem sonucunda ulaşılan sonucun aynı olması beklenir. Ancak, ekonomide saklı ekonomik faaliyetler varsa bu sonuçlar arasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu yöntemde harcama yoluyla bulunan gayri safi milli hasılanın, gelir yönüyle bulunandan farkı kayıt dışı ekonominin boyutunu ortaya koymaktadır. Ancak, gelir ile harcama arasında döviz ve altın gibi tasarrufların varlığı ve buralara yatırım yapma eğiliminin yüksek oluşu veya gelirin yurt dışına transferi bu yöntemin sağlıklı işleyişini zedeler. Buna karşılık, kayıt dışı kesimin büyüdüğü, organize olmayan işçilerin göreceli payının arttığı, küçük üreticiliğin yaygın ve kentleşmenin hızlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde harcamalar yoluyla tespit edilen gayri safi milli hâsıla, diğer yöntemlerle elde edilenlerden nispi olarak daha yüksek bulunmaktadır¹.

c) İstihdam Yaklaşımı

Bu yöntemde nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içindeki gelişimine bakılarak kayıt dışı ekonominin varlığı ve büyüklüğü tahmin edilmektedir. Sivil iş gücü arzının toplam nüfusa oranı ile istihdamın toplam nüfus içerisindeki payında zaman içinde benzer bir gelişme içinde olması beklenir². Eğer bu gelişme olmazsa ve istihdamın toplam nüfusa oranı işgücü arzının toplam nüfusa oranının altında kalıyorsa, kayıt dışı istihdamın varlığından söz edilebilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının istatistikleri ile diğer bazı resmi istatistikler arasında yapılan

¹ TEMEL vd., a.g.e., s. 2.

² TEMEL vd., a.g.e., s. 6.

karşılaştırmalar sonucu elde edilen farklar kayıt dışı istihdamın en önemli göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

d) Parasal Yöntemler

Bu yöntem, dolaşımdaki para ve vadesiz mevduatın kayıt dışı ekonominin sıfıra yakın olduğu bir dönemde veri olarak alınıp, yıllar itibariyle para artış oranıyla kayıt dışı ekonomi tahmin edilmektedir¹. Literatür taraması yapıldığında, genelde birkaç farklı parasal tekniğin kullanıldığını görölmektedir.

Parasal yöntem ile ilgili ilk çalışmalar Amerikalı iktisatçı Philip Cagan tarafından yapılmıő² daha sonra bu çalışmalar bir başka Amerikalı iktisatçı Peter Gutmann tarafından geliştirilmiő ve hemen her ekonomi için belirtilen yaklaşım kullanılmıőtır³. Gutmann, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde genellikle nakit paranın kullanıldığını ve bu nedenle nakit para akımlarının izlenerek kayıt dışı ekonominin boyutlarının tahmin edilebileceğini öne sürmektedir⁴. Bu nedenle, Gutmann'ın kullandığı yöntem literatürde '*Nakit Para Oranı*'ya da '*Sabit Oran Yöntemi*'olarak bilinmektedir⁵.

Parasal yöntemlerden bir diğeri '*işlem hacmi yaklaşımı*'olarak bilinmektedir. Söz konusu yöntem ilk kez kayıt dışı ekonomi üzerine araştırmaları ile tanınan Amerikalı iktisatçı Edgar Fiege tarafından kullanılmıştır. Bu yöntem veri alınan yıldaki parasal işlemlerin milli gelire oranının diğeri yıllardaki orana kıyaslanması esasına dayanmaktadır. Yöntemin temelinde

¹ SAVAşAN, a.g.t., s. 5.

² AKTAN, a.g.e.

³ SAVAşAN, a.g.t., s. 5.

⁴ AKTAN, a.g.e.

⁵ AKTAN, a.g.e.

para teorisinde $M.V = P.T$ olarak bilinen ‘Fisher Denklemi’¹ yatmaktadır².

Parasal yöntemlerden bir diğer yaklaşım ise literatürde ‘*Ekonometrik Yöntem*’ olarak bilinmektedir. Bu yöntemi ilk kullanan iktisatçıların başında gelen Amerikalı iktisatçı Vito Tanzi, modelde temel varsayım olarak kayıt dışı ekonominin yüksek vergi oranlarına bağlı olarak ortaya çıktığını ve kayıt dışı ekonomilerde işlemlerin nakit para aracılığı ile yürütüldüğünü esas almaktadır³.

e) Fiziksel Girdi (Elektrik Tüketimi) Yöntemi

Bu yöntemde üretimde kullanılan elektrikten yola çıkılarak kayıt dışı üretim saptanmaya çalışılmaktadır. Temelde ülkemizde ve dünyada vergi ve sosyal güvenlik müfettişleri tarafından kayıt dışı kalan vergi ve prim matrahını hesaplamak için işletmeler bazında (mikro bazda) kullanılan bu yöntem, kayıt dışı ekonominin tahmininde makro olarak tüm ekonomiye uygulanmaktadır. Belirtilen yöntemde üretim ile elektrik arasında yüksek bir bağlantı olduğu tespitinden hareket edilmektedir. Bununla birlikte, belirtilen yöntem birçok açıdan kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmede eksiklikler taşımaktadır. Bunlardan birincisi özellikle hizmet sektöründe (kişisel hizmetler vb.) belirtilen yöntemden hareket ederek kayıt dışı kalan matrah tespit edilememektedir⁴. İkincisi, üretimde elektrik yerine alternatif enerji kullanımlarının (doğal gaz, petrol, vb.) olduğu alanlarda kayıt dışı ekonomi tahmini yapılamamaktadır. Üçüncüsü, hem

¹ M = Para Arzı, V = Paranın Dolaşım Hızı, P = Fiyatlar Genel Seviyesi, T = İşlem Hacmi.

² SAVAŞAN, a.g.t., s. 5.

³ AKTAN, a.g.e.; SAVAŞAN, a.g.t., s. 6.

⁴ SCHNEIDER, a.g.e., s. 37.

Üretim hem de elektriğin kullanılmasında verimlilik artışı, doğru tahmin yapmayı engellemektedir¹.

Gerek mikro, gerekse makro düzeyde bir hesaplama yapılıp kayıt dışı ekonomi tahmin edilmeye alıőılıırken, sadece üretimde kullanılan elektriğin dikkate alınması ve işletmelerin genel yönetim giderleri içerisinde yer alan yemekhane, lojman, büro, fabrikanın genel aydınlatılması gibi sabit elektrik tüketiminin göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır. Kayıt dışı ekonominin tahmininde elektrik yönteminin kullanılabilmesi için en önemli etkenlerden bir tanesi de elektrik kullanımında kaçak (yasa dışı kullanımın) sıfıra yakın olduğu varsayımının gerçekçi olmadığıdır. Özellikle lkemizde, gerek işyerlerinde gerekse evlerde kaçak elektrik kullanımının yaygınlığı elektrik yöntemiyle kayıt dışı ekonominin tahminini zorlaőtırmaktadır. Hane halklarının evde kullandıkları elektriğin de kayıt dışı üretimde kullanıldığı ve evlerde kullanılan elektriğin yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonominin yüksek olduğu sonucuna ulaőan Lack Yöntemi de tüm üretim işlerinde elektriğin gerekmemesi, tüm kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin evlerde olmaması yönleriyle eleőtirilmektedir².

f) Karma Yöntem

Kayıt dışı ekonominin llmesine yönelik olarak geliőtirilmiő bir diğer yöntem, literatürde '*Karma Yöntem*' olarak adlandırılmaktadır. Hannelore Weck ve Bruno S. Frey tarafından geliőtirilmiő olan bu yöntemde pek çok deĐiőken (vergi yükü, vergi ahlakı, bürokrasi ve kırtasiyecilik, vergi denetimi, vergi cezaları vb.) dikkate alınarak ve bu değişkenlerin bileőim sonuçları analiz edilerek kayıt dışı ekonominin boyutları tespit edilmeye

¹ SCHNEIDER, a.g.e., s. 38.

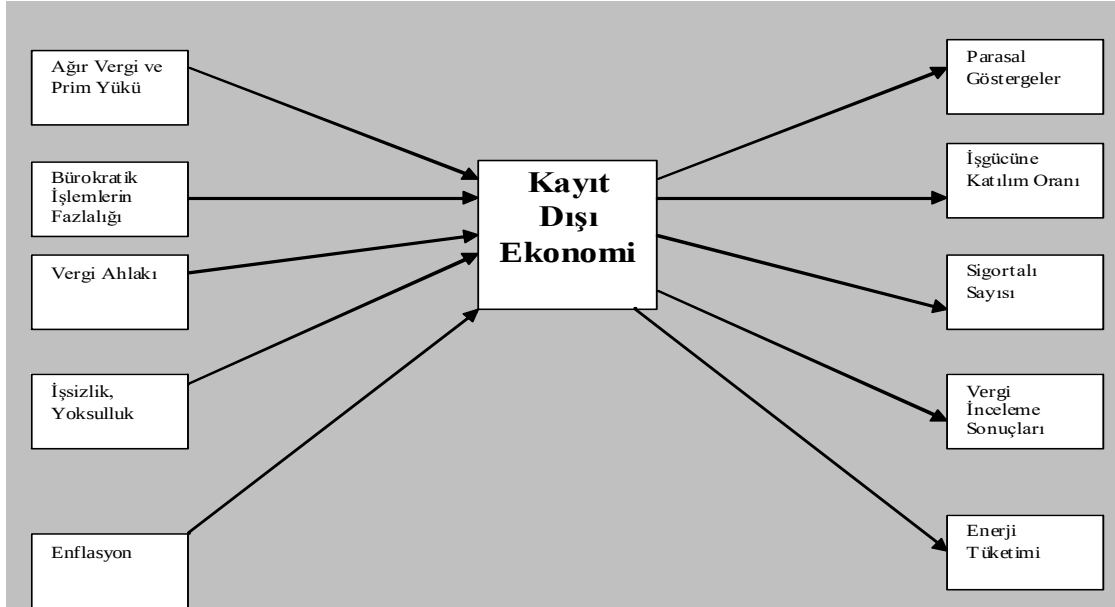
² SCHNEIDER, a.g.e., s. 39.

çalışılmaktadır¹. DYMIMIC (Dynamic Multiple Indicators and Multiple Causes; geniş - dinamik çoklu gösterge -çoklu neden) yaklaşımı tahmin edilemeyen kayıt dışı ekonomiyi, ölçülebilen değişkenleri kullanarak tahmin etmeye çalışmaktadır².

Buraya kadar ele alınan tüm yaklaşımlar bu yöntemde karma biçimde kullanılmaktadır. Şekil: 1'de örnek bir DYMIMIC modeli gösterilmektedir Yüksek vergi ve prim yükleri, artan enflasyon ve işsizlik, yoksulluk, vergi ahlakının düşüklüğü ile vergi afları kayıt dışı ekonominin nedenleri olarak göze çarparken; bunun sonucunda kayıt dışı istihdam: iş gücü piyasasına katılımın düşüklüğü, resmi çalışma saatlerinin kısılması ve sigortasız çalışma olarak ortaya çıkabilmektedir.

¹ Bkz. AKTAN, a.g.e.; SAVAŞAN, a.g.t., s. 6.

² SAVAŞAN, a.g.t., s. 7.

Şekil: 1 - rnek Bir DYMIMIC Modeli**NEDENLER****GÖSTERGELER**

II. KAYIT DIŞI ÇALIŞMA VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Günümüzün üzerinde en çok durulan kavramlarından biri olan *kayıt dışı çalışma*, sık sık *kayıt dışı istihdam* ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Kayıt dışı çalışma kavramı, kayıt dışı ekonomi kavramı içinde yer almakla birlikte, kayıt dışı istihdam kavramından daha geniş bir anlama sahip bulunmaktadır.

Çalışma kelimesi, Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde “emek, emek harcama” şeklinde tanımlanmaktadır. Örneğin, bir manavın sebze meyve satın alması ve satması, bir dışçının dış çekmesi, bir öğretmenin sınıftaki öğrencilere bir şeyler öğretmesi ya da bir duvar işçisinin duvar örmesi gibi.

İstihdam kelimesi ise, etimolojik yapı itibarıyla Arapça’dır. Yine Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde “bir görevde, bir işte kullanma” olarak tanımlanmıştır.

Çalışma kavramının, çalışan açısından kendi inisiyatifi doğrultusunda yapacağı işi belirleme ya da birinin emir ve talimatları doğrultusunda iş görme şeklinde iki yönü bulunmaktadır. Bu husus ilk bakışta pek önemli değilmiş gibi görünse de, ekonomik ve hukuki açıdan son derece önemli sonuçlara neden olmaktadır. Bir kere ekonomide emek ve girişim, birbirinden ayrı iki üretim faktörü olarak ele alınmaktadır. Ayrıca mali sistemde, bir işyerine ve işverene tâbi olarak çalışanlar ile kazançlarını kendi inisiyatifleri doğrultusunda elde edenlerin vergilendirilme rejimleri de farklıdır.

Gelir teorisi açısından, emek faktörünün getirisi ücret olarak ele alınırken; girişim faktörünün getirisi kâr olarak anılmaktadır. Gelir vergilerinde de ücret geliri elde eden ücretliler ile kâr elde eden tüccar, çiftçi ve serbest meslek erbabı ayrı ayrı vergilendirilmektedir.

Bu bağlamda çalışma, kendi adına ya da başkasının adına emeğini harcayan herkesi; istihdam ise, geniş anlamli olarak başka üretim faktörlerini ve dar anlamli olarak başkasının emeğini kullanmayı ifade etmektedir. Bu nedenle çalışma denildiğı zaman, kendi adına ve bağımsız olarak çalışanlar bir grubu, bir başkasına bağıli olarak çalışanlar ise diğeri grubu oluşturacaktır. Konunun kayıt dışılığı söz konusu olduğunda ise, bağımsız olarak çalışanların, kendi inisiyatifleri doğrultusunda kayıt dışı kaldıkları; bir işyerine ve işverene bağıli olarak çalışanların ise, işveren tarafından kayıt dışı bırakıldıkları kabul edilecektir.

Kavramların kullanımı açısından bakıldığında, kayıt dışı çalışma daha çok bağımsız çalışanların kayıt yükümlölüklerine uymamalarını; kayıt dışı istihdam ise bağımlı olarak çalışanlar açısından söz konusu olan kayıt dışılık halini ifade etmektedir.

Kayıt dışı çalışma kavramının boyutlarından önce, hangi mükellef kitlesini kapsadığının belirlenmesi, yapılacak analizlerin daha iyi anlaşılabilmesi açısından son derece önemlidir. Kayıt dışılık, kayıt sisteminin bir fonksiyonudur. Kayıt altına alınma zorunluluğuna karşılık, belli mükellefiyetlerin yerine getiril(e)memesinin bir sonucudur. Dolayısıyla, kayıtlı olma hali daha çok vergi, çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatı açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle kayıt dışılık durumu da, daha çok vergi hukuku, iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku açısından ele alınması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

A. Kayıt Dışı Çalışma Açısından Bağımsız Çalışanlar

Kayıt dışı çalışma daha çok bağımsız çalışanlar açısından söz konusu olmaktadır. Bağımsız çalışma şeklinde sayılabilecek faaliyetler: ticari faaliyetler, tarımsal faaliyetler ve serbest meslek faaliyetleridir. Bu tür faaliyetler, vergi mevzuatında ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

1. Ticari Faaliyetler

Ticari faaliyetlerin ne olduğuna ilişkin olarak bir tanım yapılacağı zaman, öncelikle, bu tür faaliyetlerin ele alındığı kanun metinlerinin incelenmesi gerekir.

Türk Ticaret Kanunu'nun 11. maddesinde ticarethane, fabrika yahut ticari şekilde işletilen diğer müesseselerin ticari işletme sayılacağı belirtilmiş, 12. maddesinde ise hangi faaliyetlerin ticari faaliyet olduğu teker teker sayılmıştır. Buna göre:

«Aşağıda yazılı veya mahiyetçe bunlara benzeyen işlerle uğraşmak üzere kurulan müesseseler, ticarethane sayılır:

- *Menkul malların satılmak veya kiraya verilmek üzere tedariki ve bunların aynen veya başka bir şekle sokularak satılması yahut kiraya verilmesi;*
- *Kıymetli evrakin satılmak üzere tedariki ve bunların satılması;*
- *Her çeşit imal ve inşa;*
- *Madencilik;*
- *Matbaacılık, gazetecilik ve kitapçılık, yayın, ilân ve istihbarat;*
- *Tiyatro, sinema, otel, han ve lokanta gibi umumî mahaller, özel okul ve hastane ve açık satış yerlerinin işletilmesi;*
- *Umumî mağazalar ve sair depo ve ambarların işletilmesi;*
- *Borsa ve kambiyo işleri, sarraflık, bankacılık;*
- *İçtimaî (toplumsal) sigortalar hariç olmak üzere sigortacılık;*

- *Kara, deniz ve havada, nehir ve göllerde yolcu ve eşya taşımak;*
- *Su, gaz ve elektrik dağıtma, telefon ve radyo ile haberleşme ve yayın;*
- *Acentelik, tellâllık (satışlara aracılık etmek), komisyonculuk ve sair bütün tavassut (aracılık) işleri.*

Fabrikacılık, hammadde veya diğer malların makine yahut sair teknik vasıtalarla işlenerek yeni veya değerli mahsuller vücuda getirilmesidir.»

Söz konusu maddenin son fıkrasındaki fabrikacılık tabiri sınaî faaliyeti işaret etmektedir. Sınai faaliyet, iktisadi açıdan düşünülürse, üretim sürecinde çeşitli maddelerin işlenerek, taşınarak, saklanarak insanların ihtiyaçlarını tatmin edecek hale getirilmesidir. Hammaddeler, yarı mamul maddeler ya da diğer mallar bu şekilde yeni ve değerli bir mal haline getiriliyorsa söz konusu faaliyet sınai bir faaliyettir. Ticari faaliyet ise insan ihtiyaçlarını karşılamaya hazır hale getirilmiş olan, bu ürünlerin yer ve zaman bakımından ihtiyaç sahiplerine dağıtılmasıdır. Ticari ve sınai faaliyet, kanun maddesinde 12 bent halinde sayılan faaliyetlerle sınırlı kalmamaktadır. Maddenin ilk fıkrasında yer alan «mahiyetçe bunlara benzeyen» ifadesi ticari ve sınai faaliyetin kapsamını genişletmektedir.

Türk Ticaret Kanunu'nun 13. maddesindeki şu hükümler ise, konunun daha da belirginleşmesi açısından önem taşımaktadır.

«Aşağıdaki işlemleri görmek üzere açılan bir müessesenin, işlerinin hacim ve ehemmiyeti, ticari muhasebeyi gerektirdiği ve ona ticari ve sınai bir müessese şekil ve mahiyetini verdiği takdirde, bu müesseseler de ticari işletme sayılır.

- *Bir toprak sahibinin veya çiftçinin mahsullerini olduğu gibi veya zirai sanatı dolayısıyla bir tezgâhta şeklini değiştirerek satması,*
- *Esnaf veya güzel sanatlar erbabından birinin gerek bizzat gerekse işçi çalıştırarak veya makine kullanarak eserler vücuda getirmesi ve bu eserleri satması.*

Bu hüküm işlerinin mahiyetini göre, 12. madde gereğince, ticarethane veya fabrika olarak vasıflandırılmayan diğer müesseseler hakkında da tatbik olunur.»

Görüldüğü gibi ticari ve sınai faaliyet kavramı benzetmeler yapmak suretiyle alabildiğine genişletilebilir. Türk Ticaret Kanunu, bu genişlemeyi esnaf tabiri yaparak sınırlamıştır. Kanun'un «Esnaf» başlıklı 17. maddesindeki;

«ister gezici olsunlar, ister bir dükkânda veya bir sokağın muayyen yerlerinde sabit bulunsunlar, iktisadi faaliyeti, nakdi sermayesinden ziyade bedeni çalışmasına dayanan ve kazancı ancak geçimini sağlamaya yetecek derecede az olan sanat ve ticaret sahipleri tacir değildirler.»

hükmü ile, bu tarife uyanların tüccar değil, esnaf sayılacakları belirtilmiştir.

Ticari ve sınai faaliyete ilişkin olarak yapılan başka bir değerlendirme ise 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda karşımıza çıkmaktadır. Buna göre söz konusu Kanun'un 37. maddesinde «Her türlü ticari ve sınai faaliyetten doğan kazançlar ticari kazançtır.» hükmü ile ticari kazancın tanımını çok genel bir şekilde yapmıştır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun «Ticari Kazancın Tanımı» başlıklı 37. maddesinde, her türlü ticari ve sınai faaliyetten doğan kazancın ticari kazanç olduğu belirlendikten sonra, şu kazançların da ticari kazanç sayılacağı hükmüne bağlanmıştır:

- Maden, taş ve kireç ocakları, kum ve çakıl istihsal yerleri ile tuğla ve kiremit harmanlarının işletilmesinden,
- Coberlik¹ işlerinden,
- Özel okul ve hastanelerle benzeri yerlerin işletilmesinden,
- Gayrimenkullerin alım, satım ve inşa işleriyle devamlı olarak uğraőanların bu işlerinden,
- Kendi nam ve hesaplarına menkul kıymet alım-satımı ile devamlı olarak uğraőanların bu faaliyetlerinden;
- Satın alınan veya trampa suretiyle iktisap olunan arazinin iktisap tarihinden itibaren 5 yıl içinde parsellenerek bu müddet içinde veya daha sonraki yıllarda kısmen veya tamamen satılmasından elde edilen kazançlar.

23 Seri No'lu Katma Değer Vergisi Kanunu Genel Tebliğı'nin (c) bölümünde «...bir maddenin şeklini, niteliğini veya terribini, makine, alet veya el emeğı yardımı ile kısmen veya tamamen değıştirilmesini sağılayanlar...» olarak tanımlanan imalatçılar da sınai faaliyetin kapsamına girmekte ve söz konusu tanım sınai faaliyet hakkında bilgi verir niteliktedir.

Buna benzer bir tanım 6948 Sayılı Sanayi Sicil Kanunu'nun 1. maddesinde yer almıştır. Söz konusu tarif şöyledir:

«Bir maddenin vasıf, şekil, hassa veya terribini makine, cihaz, tezgâh veya diğeri vasıta ve kuvvetlerin yardımı ile veya sadece el emeğı ile kısmen veya tamamen değıştirmek veya bu maddeleri işlemek suretiyle devamlı ve seri halinde imal ve istihsal eden yerlerle, madenlerin çıkarılıp işlendiğı yerler (Sanayi iş-letmesi) ve buralarda yapılan işler (Sanayi işleri) sayılır.

¹ Cober: Menkul kıymetler borsalarında, piyasaya kendi hesabına giren borsa uzmanı.

Devamlı ve seri halinde tamirat yapan müesseselerle elektrik veya sair enerji istihsal eden santraller, gemi inşaatı gibi büyük inşaat yerleri de bu madde şümulüne girer.»

Bu bağlamda:

- Her türlü sınai faaliyette bulunanların,
- Her türlü ticari faaliyette bulunanların,
- Esnafların

faaliyetleri ticari faaliyet olarak kabul edilecektir. Dolayısıyla, sanayiciler, tüccarlar ve esnaflar kendi nam ve hesaplarına bağımsız olarak çalışan bir kitle olarak, bağımsız çalışma içindeki en büyük grubu oluşturacaktır.

2. Tarımsal Faaliyetler

Tarımsal faaliyetlere ilişkin olarak yapılan değerlendirmeler de yine 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda ele alınmaktadır. Kanun'un 52. maddesine göre «*zirai faaliyetten doğan kazanç zirai kazançtır.*»

Kanun, zirai faaliyeti «*zirai faaliyet; arazide, deniz, göl ve nehirde, ekim, dikim, bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yollarıyla veyahut doğrudan doğruya doğadan yararlanmak suretiyle nebat, orman, hayvan, balık ve bunların mahsullerinin istihsalini, avlanmasını, avcıları ve yetiştiricileri tarafından muhafazasını, taşınmasını, satılmasını veya bu mahsullerden sair bir şekilde faydalanılmasını ifade eder.*» şeklinde genel olarak açıklamıştır.

Ayrıca, bazı bitki ve hayvan türlerinde üretimin doğrudan doğruya arazi üzerinde yapılmaması, tarımsal faaliyetin mahiyetini değiştirmemektedir. Örneğin; seralarda, saksılarda çiçek yetiştirilmesi, arıcılık, uçan kuşların avlanması, özel tesislerde turfanda sebze yetiştirilmesi gibi faaliyetler doğrudan doğruya arazi üzerinde yapılmaz; fakat bu durum söz konusu faaliyetin

tarımsal faaliyet sayılmasına engel değildir. Doğadan doğrudan doğruya yararlanmaya örnek olarak, arazilerde kendiliğinden yetişen bazı bitkilerin (mantar gibi) toplanması gösterilebilir. Yine açık denizlerde balık avcılığı da doğrudan doğruya araziden yararlanmanın başka bir şeklidir.

Tarımsal faaliyetlerin içinde yapıldığı işletmelere tarımsal işletme; bu işletmeleri işleten gerçek kişilere ise çiftçi denilmektedir.

3. Mesleki Faaliyetler

Mesleki faaliyetlere ilişkin düzenlemelerin ve mükellefiyetlerin yer aldığı Gelir Vergisi Kanunu'nun 65. maddesinde serbest meslek kazancı, *«Her türlü serbest meslek faaliyetinden doğan kazançlar serbest meslek kazancıdır.»* şeklinde tanımlanmıştır. Serbest meslek kazancı, bir işverene tâbi olmaksızın, kişilerin bilimsel veya mesleki bilgi veya uzmanlıklarına dayanan işlerinden elde edilen kazançlardır. Bu nedenle mesleki faaliyetler genel olarak serbest meslek faaliyeti şeklinde de ele alınmaktadır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 65. maddesinin ikinci fıkrası, serbest meslek faaliyetini *«sermayeden ziyade şahsi mesaiye, ilmi veya mesleki bilgiye veya ihtisasa dayanan ve ticari mahiyette olmayan işlerin, işverene tâbi olmaksızın şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılmasıdır.»* şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere serbest meslek faaliyeti bağımsızdır. Kanun, bu faaliyetin söz konusu özelliğini, *bir işverene tâbi olmaksızın* biçiminde ifade etmiştir. Bu nedenle serbest meslek faaliyeti şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılmalıdır. Eğer yapılan faaliyet başkası nam ve hesabına yapılırsa, bu faaliyet serbest meslek faaliyeti olarak değil, ücrete kaynak olan emek olarak nitelendirilir.

Serbest meslek faaliyeti uzmanlığa dayanır. Serbest meslek faaliyetinden söz edebilmek için, yapılan işin sıradan bir iş olması yeterli değildir. Bu faaliyetin bilimsel ve mesleki bilgi ve uzmanlaşmaya dayanması gerekmektedir. Örneğin, doktorluk, avukatlık, mühendislik, muhasebecilik, ressamlık gibi. Demek ki bir faaliyetin serbest meslek faaliyeti olabilmesi için, sadece bağımsız olarak yapılıyor olması yeterli değil, aynı zamanda bu faaliyetlere ilişkin uzmanlığın da bulunması gerekmektedir.

B. Kayıt Dışı İstihdam Açısından Bağımlı Çalışanlar

Bağımlı çalışma hali, işveren ile ücretli arasındaki ilişkiyi tanımlamaktadır. Bu nedenle konuya ücret kavramı çerçevesinde yaklaşılacaktır.

Ekonomik açıdan ücret, emek karşılığı ödenen bedeldir. Bu emek fikri veya bedeni olabilir. Karşılığı ise ya para meblağı şeklinde nakdî veya mal şeklinde aynî olabilir. İktisadi açıdan bakıldığında ücret bir üretim faktörü olan emeğin geliri olarak kendini göstermektedir. Bu nedenle sadece işçinin aldığı bedel değil, aynı zamanda serbest meslek erbabının, memurun aldığı bedel de ücret sayılmaktadır.

Ücretlerle ilgili olarak hukuki açıdan genel bir düzenlemeyi Borçlar Kanunu'nun hizmet akdi bölümünde bulmak mümkündür. İlgili Kanun'un 313. maddesinin ilk fıkrasına göre «*Hizmet akdi, bir mukaveledir ki onunla işçi muayyen ya da gayri muayyen bir zamanda hizmet görmeyi ve iş sahibi dahi ona bir ücret vermeyi taahhüt eder.*» Bu tanımlama her şeyden önce, özel hukuk ilkelerine göre ortaya çıkan ücretle ilgilidir. Diğer taraftan aynı kanun serbest meslek hizmetlerine de hizmet akdi hükümlerinin uygulanacağını saptamıştır.

Vergi hukuku açısından ücret kavramı, diğer ücret kavramlarından farklı bulunmaktadır. Gelir Vergisi Kanunu'nun 61. maddesinde ücret için şöyle bir tanım verilmiştir: «*Ücret,*

işverene tâbi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.»

Bağımlı çalışmanın karineleri ise ikiye ayrılmaktadır.

1. İşverene Tâbi Olarak alıőma

İşveren, hizmet erbabını işe alan ve onu emir ve talimatı çerçevesinde çalıştıran gerçek veya tüzeli kişidir. İşveren ile hizmet erbabı arasında emir ve talimat ilişkisi olması gerekmektedir. İşverenin, hizmet erbabını emir ve talimata gre alıőtırma hakkı, kontrol ve müeyyide uygulamayı da beraberinde getirir. İşverenin vermiş olduğu emir ve talimatlara uyulup, uyulmadığını kontrol etme ve gerektiği zaman hizmet erbabını uyarma ve hakkında müeyyide uygulama hakkı bulunmaktadır.

Hizmet erbabının belli őartlar altında ve belirli bir süre ile emeğini işverenin emrine arz etmiş olması gerekir. Ancak aralarında hizmet sözleşmesi olması zorunlu değildir. Hizmet erbabı birden fazla işverene bağlı olarak da çalışabilir. Byle durumlarda hizmet erbabı ile işveren arasındaki bağlılık derecesini lmek gerekir. Eğer bağlılık zayıfsa, bu gibi demeler ücret değil, serbest meslek kazancı olur, bağlılık zayıf değilse ücrettir.

2. İşyerine Bağlı Olarak alıőma

İşyerine bağlı olmak, mutlaka devamlı şekilde işyerinde bulunmak anlamına gelmez. İşyerine bağlı olmak işyerinden alınan emir ve talimatlara uymak ve yapılan işlerin sonucunu iş yerine sunmak anlamına gelir.

C. Kayıt Dışı Faaliyetler ve Yasa Dışı Faaliyetler

Kayıt dışı faaliyet ve yasa dışı faaliyet kavramlarının arasındaki ayırım da iyice ortaya konulması gereken bir konudur. Kanunlarca yasaklanmış olan faaliyetlerin her şekilde suç olacağı düşünülürse, bu faaliyetlerin herhangi bir şekilde kayıt altına alınması zorunluluğunun bulunmaması son derece doğaldır. Örneğin, kumar oynatmak Türk Ceza Kanunu'na göre suç olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle kumarhane işletilmesi yasaktır ve kumarhane işletenlerin bu faaliyetlerini bildirebilecekleri resmi bir kurum bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kumarhane işletmecisinin kayıt dışılık gibi bir endişesi olmayacaktır. Kumarhane işletmecisinin yanında istihdam ettiği ücretlilerin faaliyetleri ise yasa dışı olmamakla birlikte, kayıt dışı da olmamaktadır. Çünkü ücret ilişkisinde ücretli, bir işyerine ve işverene bağlı olarak çalışıyor olmalıdır. Bu örnekte, işyeri ve işveren ekonomik olarak mevcut olmakla birlikte, yasal olarak kayıtlı olması mümkün olmadığı için, burada çalışan ücretlilerin de kayıtlı olması söz konusu değildir. Ücretlilerin kayıtlılığı, işverenin ve işyerinin kayıtlılığına bağlı olduğu için, işyeri ve işverenin kayıtlı olamaması halinde ücretlilerin de kayıtlı olma hali ortadan kalkmaktadır. Kaldı ki ücretli, böyle bir işyerinde çalışırken, kayıt dışı olacağının ve sosyal güvenlik olanaklarından yararlanamayacağının bilincindedir. Ancak vergi hukukumuzda, herhangi bir faaliyetin kanunlarca yasaklanmış olmasının vergilendirmeye engel olamayacağı yönünde genel bir hüküm bulunmaktadır. Bu nedenle kumar oynatanların kazançları ve kumar oynatanların yanında ücretli olarak çalışmak suretiyle gelir elde edenlerin ücretleri, söz konusu faaliyetlerin emniyet makamları tarafından belirlenmesi üzerine doğrudan vergilendirilebilecektir. Öte yandan kanunlarca yasaklanmış işlerde çalışanlar ile işverenleri arasında kurulan ilişki hizmet akdi sayılmayacağından yani, Borçlar Kanunu'na göre hizmet akdinin

içeriği suç sayılan işleri içermeyeceğinden suç sayılan işlerde çalışanlar sosyal güvenlik programları dışında kalacaklardır.

D. Enformel Çalışma ve Kayıt Dışı İstihdam

Günümüzde, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kent ortamındaki işgücü, iki farklı grupta çalışmaktadır. Birinci grubu organize olmuş sektörlerde çalışanlar oluşturmaktadır ki, bunlar genelde kurumsallaşmış sektör ya da resmi (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 hiç bir sermayeye ihtiyaç duymaksızın kendi işini yaparak gelir sağlayan kişilerden oluşmaktadır¹. İşte bu sektöre de kurumsallaşmamış sektör ya da gayri resmi (enformel) sektör adı verilmektedir. Gayri resmi sektör gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmış olup, klasik üçlü sektörel (tarım, hizmetler, sanayi) ayırım olarak kabul edilen resmi sektörün dışına itilmiş ve diğer bir deyişle kurumsallaşamamış faaliyetler olarak tanımlanmaktadır².

Uluslararası Çalışma Örgütü (İ.L.O.) tarafından hazırlanan Dünya Çalışma Raporu'nun gelişmekte olan ülkelerle ilgili bölümünde enformel (gayri resmi) sektörün tanımı ve içeriği şu şekilde verilmiştir. *“Enformel faaliyetler, sözleşmeler, lisanslar, vergileme, iş teftişi ve benzerlerinin resmi kurumlarına etken bir biçimde konu teşkil etmeyen tüm ekonomik faaliyetler şeklinde genelde olumsuz şekilde tanımlanır. Dolayısıyla, resmi faaliyetlerle, doğrudan doğruya devlet ve kamu sektörü istihdamı ile benzer istihdam koşulları sunan diğer teşebbüslere tesir edebilir. Daha fazla eğitim görmüşlerin çoğunluğu resmi faaliyetlerde bu şekilde çalışırken, kentsel işgücünün daha büyük*

¹ Mete TÖRÜNER, Kuvvet LORDOĞLU, **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayınları, İstanbul 1991, s. 35.

² Tahir BAŞTAYMAZ, **6-15 Yaş Grubu Bursa'da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma**, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, İstanbul 1990, s. 11.

bir bölümü, şu ya da bu şekilde daha az resmi koşullar altında çalışır. Böylece geniş bir faaliyet grubu gayri resmi olarak tanımlanabilir. Böyle faaliyetler, kendisi devlet dairesinde çalışan bir müteahhit tarafından istihdam edilen rasgele inşaat işçilerini, fuhuş ya da bu cins ev işlerini, içki ve fahişelikle toplanan çoğu yasa dışı bir dizi faaliyetleri, turizm endüstrisinden geçinenleri, kaldırım satıcılarını, perakende yiyecek satanları ve artık maddeleri, inşaat donatımı ya da ayakkabı üretimi için yeniden devreye sokan çok küçük ölçekli mal üretimini içerebilir.”¹

Yukarıdaki tanım özellikle Afrika ve Uzak Doğu ülkeleri için geçerlidir. Türkiye açısından yapılabilecek bir enformel (gayri resmi sektör tanımı) ise şu şekilde olabilir: “İşsizlik ve gelir yetersizliği gibi nedenlerle, özellikle büyük kentlerde, gezici bir şekilde veya yerleşik bir birimde (5 kişiden az çalışanı bulunan) bir kısmı devlet kayıtlarına yansımadan yapılan ve ekonomik göstergelerde ise organize olmuş sektörler içerisinde yer almayan faaliyetlerdir.”² Bu faaliyetlerde çalışan kişi veya kişi grupları ise gayri resmi (enformel) istihdamı oluşturmaktadır.

Kayıt dışı sektör ve gayri resmi (enformel) sektör birbiri yerine kullanılan kavramlar olsalar da, aralarında bazı farklar bulunmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü’ne göre, gayri resmi sektör “süreklilik unsuru taşımadan bir kişinin veya birkaç kişinin oluşturdukları, başlıca amacı kişilere istihdam ve gelir sağlamak olan, mal ve hizmet üretiminde bulunan, örgütsel kimliği gelişmemiş küçük ölçekli birimler” olarak tanımlanmaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü’ne göre ise gayri resmi (enformel) sektör, şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen

¹ I.L.O., **Dünya Çalışma Raporu 1**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara 1991, s. 40.

² Faruk SAPANCALI, “Sosyal Politika Açısından Kentsel Enformel Sektörün Analizi”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kamu-İş, C: 4, S: 1, Ocak 1995, s. 119.

ve 1-9 çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler olarak ele alınmaktadır¹.

Gayri resmi (enformel) alıőma kendi hesabına çalışanlar ve ücretliler olarak ikiye ayrılabilir. Kendi hesabına çalışanlara örnek olarak iőportacıları, eskicilik yapanları, evlere gündelik temizliğe gidenleri, özel ders verenleri sayabiliriz. Ücretli alıőanlara ise çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmeyen veya eksik bildirilen işçiler, çıraklar, örnek olarak gösterilebilir.

Kayıt dışı sektör, gayri resmi sektöre göre daha geniş bir kavramdır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler; vergi kaçakçılığı, faturasız alıőveriő, haksız yere muafiyet ya da indirim ya da sübvansiyonlardan yararlanma, sigortasız işçi alıőtırma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, falcılık, hayat kadınlığı, rüővet, özel harcamalarını firma harcamaları gibi göstermek, yanlış ve saptırıcı beyan ve davranıőlarla müőteriyi aldatmak gibi yasaya aykırı faaliyetler olabileceği gibi komőuya yardım, ocuk bakıcılığı, evin işyeri olarak kullanılması gibi masum faaliyetleri de kapsayabilmektedir².

Yukarıdaki faaliyetlerin tümünün ortak özelliği, hiçbirisinin ekonominin geleneksel ölçüm araçları ile ölçülememesi ve istatistik verilerinde yer almamasıdır. Bu bağlamda bir ekonomik faaliyetin kayıt dışı ekonomik faaliyet olarak kabul edilebilmesi iin³:

- Yasalara uygun olmaması ve faaliyetlerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi,
- Ahlaki kriterlere uymaması,

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Hak-İş, <http://www.hakis.org.tr/faaliyet_raporu/tur_ekonomisi.htm>, 07.12.2003.

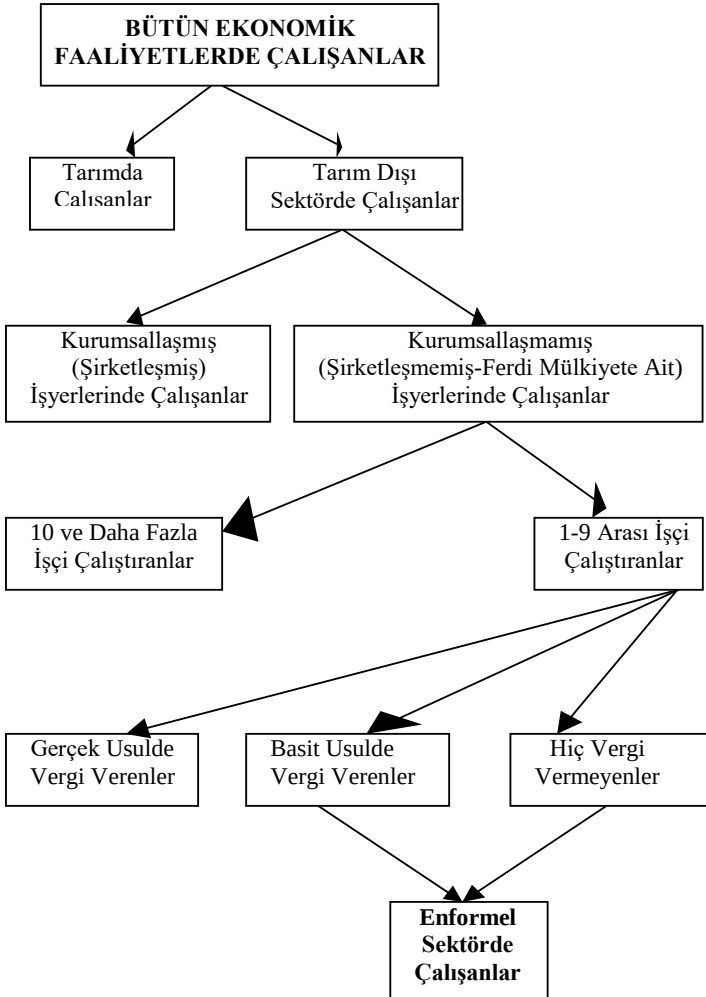
² Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, “Gizli Ekonomi, Tanımı, Sebepleri, Türkiye’deki Boyutları”, *İktisat* Dergisi, 1993, ss. 335-336.

³ ÖZSOYLU, a.g.m., s. 336.

- İstatistik olarak ölçülememesi,
- Faaliyet sonucu gelirin elde edilmesi gerekir.

Yukarıdaki ölçütlerden de anlaşılacağı üzere gayri resmi (enformel) istihdam içerisinde yer alan çalışmalar genel olarak kayıt dışı ekonomik faaliyetler içerisine de girmektedir. Ancak, haberi olmadığı halde kaçak çalıştırılan, ya da çalışmaları ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirilen kişilerin çalışmalarının ahlaki normlara uygun olmadığını belirtmek, hırsızlık, kaçakçılık ve insan ticareti gibi işlerle uğraşıp kayıt dışı gelir elde edenlerle, gayri resmi çalışanları aynı kefeye koymak ve bu şekilde değerlendirmek yanlış olacaktır. Bununla birlikte, geniş anlamda her iki grubun da faaliyetleri kayıt dışında kalmaktadır. Nitekim özellikle gayri resmi istihdamın kendi adına çalışanlarından bazıları (işportacılar gibi) kayıtlı olabilir, basit usulde vergisini ödeyebilir ve yasal yükümlülüklerini yerine getirebilir veya vergiden muaf olabilir. Ancak, bu kesimin yaptığı faaliyetler yasalar karşısında vergiden muaf olmakla birlikte belge düzenini bozup kayıt dışı ekonomiyi hızlandıran hususlar taşıyabilmektedir. Gayri resmi sektörde (enformel) çalışanlar geçici veya gezici özelliği olan, önemli ölçüde sermaye ve teknik bilgiye gereksinim bulunmayan işlerde çalışabilmektedirler.

Şekil: 2 - Enformel Sektörde Çalışma



Kayıt dışı istihdamla kurumsallaşmış sektörde de karşılaşmaktadır. Kişi, işi için gerekli bilgi ve beceriye, eğitime sahip olmasına ve büyük bir şirkette çalışmasına rağmen çalışmaları asgari ücretten bildirilebilmektedir. Nitekim büyük şirketlerde bazı alanlarda kayıt dışı çalışmaya ya da eksik gün ya da ücret bildirimine sıklıkla rastlanmaktadır. Kayıt dışı çalışma, kurumsallaşmış sektörün bizzat kendisinin kayıt dışı işçi çalıştırması şeklinde olabileceği gibi, işin bir bölümünü ya da eklentisini taşeronla, aracıya vererek aracı vasıtasıyla kaçak işçi çalıştırılması şeklinde de olabilmektedir. Ya da kurumsallaşmış sektörler, gayri resmi (enformel) sektörün istihdam şekillerinden faydalanarak kayıt dışı ekonomik faaliyet meydana getirebilmektedir (örneğin eve iş verme gibi). Devlet İstatistik Enstitüsü 2000 Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri Anketi ile 2000 Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre kentsel yerlerdeki toplam tarım dışı istihdam 10 milyon 751 bin kişi olarak tahmin edilmiştir. Buna göre; *Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri Anketi*'nde 1 milyon 340 bin kişi olarak tahmin edilen enformel sektör istihdamının kentsel yerlerdeki toplam tarım dışı istihdam içindeki oranı % 12,5'tir. Oysa ülkemizde 2003 yılı itibarıyla 10.943.000 kişi herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır¹.

Sonuçta bir tanım yapmak gerekirse, kayıt dışı istihdam: *hem resmi hem gayri resmi sektörde, hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan ve de istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin bütünüdür.*

¹ Daha geniş bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000 Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri (Informal Sektör) Anketi Sonuçları ile 2003 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA POTANSİYELİ VE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA ŞEKİLLERİ

Çalışmanın bu bölümünde, kayıt dışı çalışma Türkiye açısından inceleme konusu yapılacaktır. Öncelikle, Türkiye’deki kayıt dışı çalışma potansiyeli üzerinde durulacak ve daha sonra ülkemizde kayıt dışı çalışmanın nedenleri tartışılacaktır.

I. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA POTANSİYELİ

Türkiye, kayıt dışı çalışma açısından sorunları olan bir ülke gibi görünse de, Avrupa Birliği içindeki ülkelere nazaran uyguladığı tedbirlerle bu konuda ciddi başarılar elde etmiştir. İtalya gibi kayıt dışı çalışmanın önemli bir sorun haline geldiği ülkelerde bile, Türkiye’nin bu konuda izlediği politikalar yakından takip edilmektedir.

A. Türkiye’de İstihdam Yapısı ve İşgücüne Katılım

İşgücü, istihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu nüfustur. Yani nüfusun çalışan ve iş arayan kesimidir. Belli bir dönemdeki işgücünün 15 ve daha yukarı yaş nüfus içindeki oranı işgücüne katılma oranını vermektedir. Nüfusun yaş yapısı, yaşlı nüfus ve genç nüfusun toplam nüfusa oranları, okullaşma oranı, gelir düzeyi ve işgücü talebi kırsal ve kentsel bölgelerdeki yerleşme oranları işgücüne katılma oranını etkilemektedir. İşgücünün yapısını sayısal olarak belirleyen yukarıdaki etmenlerin yanında nitelik olarak belirleyen etken ise eğitimidir. Eğitime yapılan yatırım işgücünün niteliğini artırmakta, niteliğin artması ise verimlilik ve üretim artışını beraberinde getirmektedir.

Tablo: 1 - Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranları

	2003 Yılı (Bin Kişi)	2003 Yılı (%)
Çalışma Çağındaki Nüfus	48.799	
İstihdam		
<i>Türkiye</i>	21.696	44.5
<i>Kent</i>	11.286	37.8
<i>Kır</i>	10.410	55.0
Eksik İstihdam		
<i>Türkiye</i>	1.113	4.6
<i>Kent</i>	585	4.5
<i>Kır</i>	528	4.7

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **2003 Yılı II. Dönem Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları**, Ankara, 2003.

Türkiye’de, 2003 yılı itibariyle çalışma çağındaki nüfus yaklaşık 48.800.000 kişidir. Bu nüfusun yaklaşık 21.700.000’i işgücüne katılmaktadır. İşgücüne katılım kentlerde 11.286.000 kişi, kırdan ise 10.410.000 kişi şeklinde bir dağılım sergilemektedir. İşgücüne katılım oranı toplamda bir önceki yılın aynı dönemine göre %50,6’dan %49,4’e; kentlerde %44,6’dan %43,5’e, kırsal alanlarda ise %59,8’den %58,8’e gerilemiştir. Aynı dönemde, işgücüne katılma oranı erkeklerde %72,7’den %71,2’ye, kadınlarda ise %28,8’den %27,9’a düşmüştür.

Türkiye’de genelde işgücü ve istihdam oranının düşük olmasının nedenleri, yüksek nüfus artış hızı, sermaye birikiminin yetersizliğı, kamu ve özel sektör yatırımlarının yeterince artırılmaması, işgücünün niteliğinin sanayi ve hizmetler sektörünün ihtiyaçlarına uygun olmaması, meslek eğitimi ile işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluk, hızla değıően teknoloji ve giderek artan rekabet ortamında daha nitelikli işgücüne ihtiyaç duyulmasıdır¹.

¹ Bkz. AKTAN, a.g.e.

Aşağıdaki tabloda, çeşitli ülkelerde işgücüne katılım oranlarının yıllık değişimi görülmektedir. Türkiye’de yıllar itibariyle işgücüne katılım oranı sürekli azalmaktadır. Bu durum, diğer ülkelerdeki gelişimin tam tersine bir seyir izlemektedir.

Tablo: 2 - Çeşitli Ülkelerde İşgücüne Katılım Oranları (%)

Ülkeler	1988	1998	2002
Türkiye	61.6	56.9	53.0
A.B.D.	78.0	79.6	78.8
Almanya	67.9	72.0	72.3
Avustralya	71.7	74.0	75.0
Belçika	58.7	63.5	64.4
Danimarka	83.8	80.1	81.1
Finlandiya	76.1	72.9	75.0
Fransa	66.5	67.8	68.6
Hollanda	65.2	73.5	76.3
İngiltere	77.9	77.1	77.8
İrlanda	61.8	66.2	69.2
İspanya	61.9	64.9	67.5
İsveç	85.3	79.2	80.3
İtalya	60.0	60.1	62.1
Japonya	72.7	78.2	78.0
Kanada	76.9	76.3	78.6
Norveç	81.7	82.3	81.7
Yunanistan	61.7	64.1	64.6
Macaristan	-	58.7	60.0
Çek Cumhuriyeti	-	73.1	71.7
Polonya	-	68.0	66.1
Slovakya	-	69.5	70.1
Avrupa Birliği	67.5	69.4	70.6
O.E.C.D.	71.3	72.1	72.1

Kaynak: O.E.C.D., **Labour Market Statistics Indicators** - 2003.

B. Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışma ve Sektörel Dağılımı

Türkiye’de kayıt dışı çalışma incelenirken, öncelikle bilinmesi gereken iki önemli konu mevcuttur. Bunlardan ilki, kayıt dışı çalışmanın kişinin kendi iradesi doğrultusunda gerçekleşebileceğidir. Buna göre, tüccar, esnaf, sanayici, serbest meslek erbabı ya da çiftçi kendi iradesiyle kayıt dışı çalışma eğiliminde olabileceğ gibi, bazı ücretliler de kendi iradeleriyle kayıt dışı çalışmak isteyebileceklerdir. Emekli olup da bir işte çalışanlar, dul ve yetim aylığı alıp da bir işte çalışanlar bu konuya örnek olarak verilebilir. Bir diğ er husus ise, kişinin kısmen veya tamamen kendi iradesi dışında işveren tarafından kayıt dışı çalıştırılmasıdır. Bu durumda olan ücretliler kayıt dışı çalıştıklarından ya haberdar olmamakta, ya haberdar olsalar bile işlerini kaybedebilecekleri endişesiyle ses çıkaramamakta, ya da çalıştıkları süre veya hak ettikleri ücret eksik olarak bildirilmektedir.

Kayıt dışı çalışmanın hangi sektörlerde yoğunlaştığını tespit edebilmek için, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılmakta olan Hane Halkı İşgücü Anketlerinin sonuçlarına göz atmak gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda, ekonomik sektörlerle göre çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olup olmadıklarına göre dağılımı görölmektedir. Tabloda yer alan meslek grupları itibariyle yapılan değerlendirmede, tarım dışı üretim alanında çalışan ve ulaştırma makineleri kullanan 2.229.000 kişi; tarımsal faaliyetler ile uğraş an 6.531.000 kişi; hizmet işlerinde çalışan 721.000 kişi; ticaret ve satış personeli olarak çalışan 1.042.000 kişi herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmaksızın faaliyetlerini sürdürmektedir. Göröldüğü üzere kayıt dışı çalışma daha çok tarım sektörü ve imalat sanayinde yaygındır. 2003 yılı itibariyle kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 10.943.000 kişinin yarısından fazlası tarım kesiminde yer almaktadır. Bu tespit, uzun yıllardan beri

tartışılan tarım kesimindeki gizli işsizlik olgusunu kanıtlayacak önemli bir bulgudur.

Tablo: 3 - Türkiye’de 2003 Yılı İtibariyle Kayıt Dışlığın Mesleki Dağılımı (Bin Kişi)

	S.S.K.	T.C. Emekli Sandığı	Bağ- Kur	Kayıtlı Değil	Diğer	Toplam
İlmi ve Teknik Elemanlar, Serbest Meslek Sahipleri ve Bunlarla İlgili Meslekler	534	1.013	116	142	3	1.808
Müşavirler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	180	144	239	84	3	650
İdari Personel vb İşlerde Çalışanlar	674	446	15	147	2	1.285
Ticaret ve Satış Personeli	621	6	743	1.042	6	2.419
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	863	406	233	721	2	2.226
Tarım, Hayvancılık, Ormancılık, Bahçıvanlık ve Avcılar	81	1	546	6.531	2	7.162
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makineleri Kullananlar	2.490	78	562	2.229	4	5.363
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	107	82	0	46	0	235
Toplam	5.550	2.177	2.455	10.943	23	21.147

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**, <<http://lmsint.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 30.07.2004.

Tabloda dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta ise, işgücüne katılan yaklaşık 21.147.000 kişinin neredeyse yarısından fazlasının kayıt dışı faaliyette bulunduğudır. Kayıtlı çalışan nüfusun yaklaşık 10.000.000 kişi olduğu düşünülürse, Türkiye’de kayıtlı olarak çalışanların %110’u kadar bir nüfus kayıt dışı çalışmaktadır.

Tablo: 4 - Türkiye’de Kayıt Dış alıőanların Bölgelere ve İşteki Duruma Gre Dağılımı (2003) (Bin)

Bölgeler	Kayıt Dış cretli veya Maaşlı	Toplam cretli ve Maaşlı	Kayıt Dış Yevmiyeli (Mevsimlik, Geçici, Arızı)	Toplam Yevmiyeli (Mevsimlik, Geçici, Arızı)	Kayıt Dış İşveren	Toplam İşveren	Kayıt Dış Kendi Hesabına	Toplam Kendi Hesabına	Kayıt Dış cretsiz Aile İşçisi	Toplam cretsiz Aile İşçisi	Toplam Kayıt Dış alıőan	Toplam alıőan
Akdeniz	255	1.068	252	266	41	196	410	657	455	472	1.412	2.660
Doğu Anadolu	66	462	80	87	6	36	396	508	58	563	1.106	1.655
Ege	154	1.092	207	237	9	82	410	830	504	516	1.283	2.756
Güneydoğu Anadolu	177	465	131	136	35	82	404	476	310	311	1.059	1.470
İç Anadolu	251	1.637	273	315	16	140	360	694	368	378	1.268	3.164
Karadeniz	117	835	146	168	15	113	897	1.116	1.362	1.372	2.537	3.605
Marmara	693	3.484	426	456	72	403	585	968	501	526	2.278	5.838
Türkiye Geneli	1.713	9.042	1.515	1.655	194	1.052	3.462	5.250	4.058	4.168	10.943	21.147

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**, <<http://lmsnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>> faydalanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 30.07.2004.

Tablo: 5 - Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanların Bölgelere ve İşteki Durumlarına Göre Oransal Dağılımı (%) (2003)

Bölgeler	Ücretli veya Maaşlı Kayıt Dışı Çalışma Oranı *	Yevmiyeli (Mevsimlik, Geçici, Arızı Kayıt Dışı Çalışma Oran	İşveren Kayıt Dışı Çalışma Oran	Kendi Hesabın Kayıt Dışı Çalışma Oranı	Kayıt Dışı Ücretsiz Aile İşçisi Çalışma Oranı	Kayıt Dışı Çalışma Oranı
Akdeniz	23,8	94,7	20,9	62,4	96,3	53,0
Doğu Anadolu	14,2	92	16,6	77,9	99,1	66,8
Ege	14,1	87	10,9	49,3	97	46,5
Güney Doğu Anadolu	38,0	96,2	42,6	84,8	99,6	72,0
İç Anadolu	15,3	86,6	11,4	51,8	97,3	40,0
Karadeniz	14,0	86,9	13,2	80,3	99,2	70,3
Marmara	19,8	93,4	17,8	60,4	95,2	39,0
Türkiye Geneli	18,9	91,5	18,4	65,9	98,0	51,7

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**, <<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>> faydalanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 30.07.2004.

*Kayıt dışı çalışma oranları her grubun toplamı içerisindeki oranı göstermektedir. (Örneğin; Kayıt dışı ücretli ve maaşlı çalışanlar/ O bölgede toplam çalışan ücretli ve maaşlılar)

Yukarıdaki tabloların incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 2003 yılı itibariyle ücretli ve maaşlı çalışanlarda kayıt dışı çalışma oranı Türkiye genelinde %18,9 iken; bölgelere bu oran; Marmara’da %18,9, Akdeniz’de %23,8, Güneydoğu Anadolu’da ise %38 olup, belirtilen oranlar Türkiye ortalamasının üstündedir. Yevmiyeli mevsimlik çalışanların kayıt dışı çalışma oranı ise Türkiye genelinde %91,5 iken; yine aynı bölgelerin yevmiyeli kayıt dışı çalışma oranları Türkiye ortalamasından yüksektir. İşverenlerin kayıt dışı çalışma oranı Türkiye genelinde %18,1 olup; bu oran Akdeniz’de %20,9, Güneydoğu Anadolu’da %42,6, Ege’de %10,9, İç Anadolu’da %11,4, Doğu Anadolu’da %16,6, Karadeniz’de %13,2 olarak gerçekleşmiştir. Kendi hesabına çalışanların kayıt dışı çalışma oranı ortalaması Türkiye genelinde %65,9 iken; belirtilen oran Akdeniz’de %62,4, Doğu Anadolu’da % 77,9, Güneydoğu Anadolu’da 84,8, Karadeniz’de % 80,3 olarak gerçekleşmiş ve Türkiye ortalamasının üzerine çıkmıştır. Kendi adına çalışanların Ege’de %49,3’ü, Marmara’da %60,8’i, İç Anadolu’da ise %51,8’i kayıt dışı çalışmaktadır.

Kadınların herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışma oranı erkeklere göre daha yüksektir. 2003 yılı itibariyle istihdam edilen 5.891.000 kadından 4.200.000’inin bir başka anlatımla %71’inin hiçbir sosyal güvencesi bulunmamaktadır. Kayıtlı olmayanların 2.859.000’i ücretsiz aile işçisi, 655.000’i kendi hesabına çalışan, 10.000’i işveren, 337.000’i yevmiyeli, 347.000’i ise ücretli ve maaşlıdır. Aynı dönem itibariyle istihdam edilen 15.256.000 erkeğin, 6.742.000’i (%37’si) herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmadan çalışmaktadır.

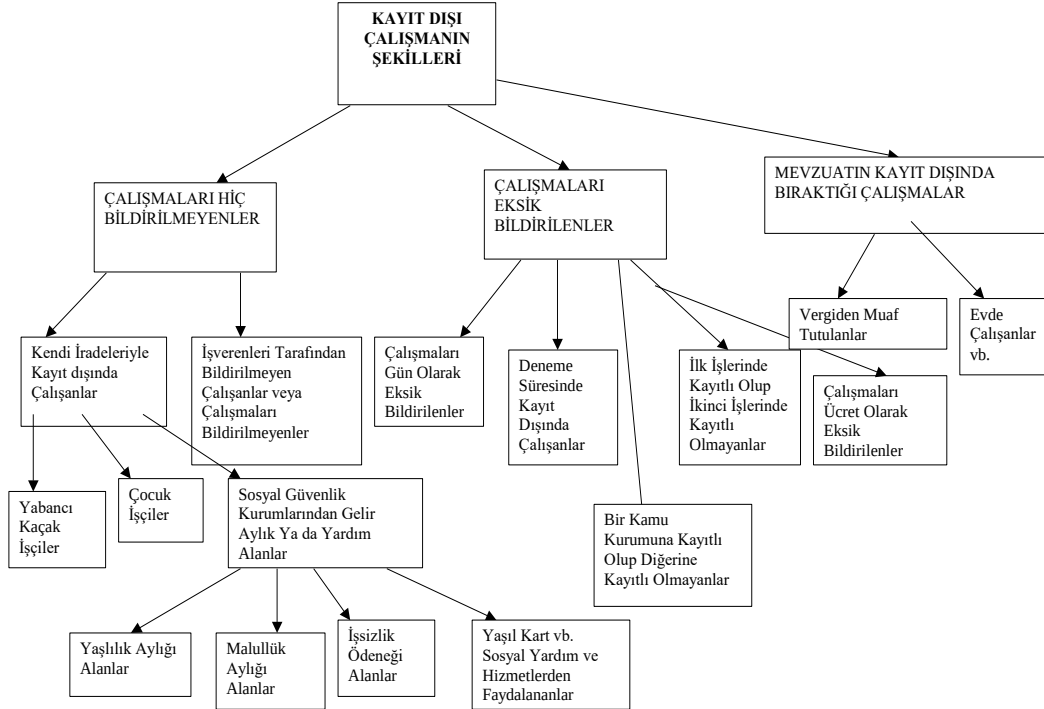
II. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA ŞEKİLLERİ

Türkiye’de kayıt dışı çalışmaya yönelik olarak başvuru alan yöntemleri birkaç ana başlık altında toplayabiliriz. Bu yöntemler aşağıda inceleme konusu yapılmıştır. Kayıt dışı çalışma türleri Şekil: 3’de gösterilmiştir. Şeklin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere kayıt dışı çalışma,

- Çalışmaları hiç bildirilmeyenler,
- Çalışmaları eksik bildirilenler ve
- Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar olmak üzere üç şekilde ortaya çıkmaktadır.

Çalışmaları hiç bildirilmeyenler kendi iradeleriyle kayıt dışında çalışanlar ve işverenleri tarafından bildirilmeyenler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kendi iradeleriyle kayıt dışında çalışanlar ve kayıt altına girmek istemeyen kesimin kısmen de olsa kendi iradesiyle kayıt dışında çalışmasının temel nedeni kaçak çalışanların çalışmalarının diğer kanunlar uyarınca yasaklanması ya da belirli koşullara bağlanmasıdır. Yabancı kaçak çalışanın yakalanması halinde sınır dışı edilecek olması, çocuk işçinin ise çalışmasının yasaklanması belirtilen kesimi kendi iradesiyle kaçak çalışmaya itmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarından gelir, aylık, ödenek ya da yardım alanların ise kayıtlı çalışmaları halinde aldıkları gelir ve yardımların kesilecek olması belirtilen kesimin kayıtsız olarak çalışmak istemesine neden olmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarından gelir ve yardım alanlar zaten sosyal güvenlikleri bir şekilde sağlandığından ayrıca kayıt altına girmeye ihtiyaç duymamaktadırlar. Özellikle gelişmiş ülkelerin sıklıkla karşılaştığı sorun işsizlik ödeneği alıp kaçak çalışanlardır. Bu durum sosyal güvenlik kurumları yardımlarının suiistimalleri yoluyla gider artışına, kaçak çalışanlardan dolayı ise vergi ve prim geliri kaybına yol açmaktadır.

Şekil: 3 - Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışma Şekilleri



Çalışmaları eksik olarak bildirilenler ise gün veya ücret olarak eksik bildirilenler, ikinci işteki çalışanları hiç bildirilmeyenler ile bir kamu kurumunda kayıtlı olup diğer kamu kurumlarında kayıtlı olmayanlar¹ ve deneme süresinde kayıt dışı çalışanlar şeklinde beşe ayrılabilir. Kayıt dışında çalışanlardan bir diğer kesim ise mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalardır. Özellikle gelir düzeyi düşük, çalışanları sermayeden çok emeğe dayanan çalışanlar vergi mevzuatı dışında bırakılmışlardır. Bunun yanında bu kimselerden özellikle eve iş verme sistemi içinde çalışanların oluşturduğu önemli bir kesim dünyada bazı ülkelerde ve ülkemizde sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında bırakılmışlardır.

A. Çalışmaların İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmemesi

Kayıt dışı çalışmanın en ciddi şekli çalışanların çalışmalarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının tamamen bilgisi dışında bırakmalarıdır. Aşağıdaki tabloda 2003 yılı itibariyle işteki duruma göre çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık durumları gösterilmektedir. Ülkemizde, 2003 yılı itibariyle ücretli veya maaşlı olarak çalışanların 1.713.000'i, yevmiyeli olarak çalışanların 1.515.000'i, işverenlerin 194.000'i, kendi hesabına çalışanların 3.463.000'i ve ücretsiz aile işçilerinin 4.057.000'i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır. Buna göre toplam 10.943.000 kişi kayıt dışında çalışmaktadır. Tablodan ortaya çıkan bir diğer önemli sonuç ise 194.000 kayıtsız işverenin, aynı zamanda 194.000 kayıtsız işyerini ifade etmekte olduğudur.

¹ Örneğin, kişi sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı iken vergi idaresine kayıtsız çalışabilir. Ya da vergi idaresine kayıtlı iken sosyal güvenlik ve çalışma idarelerine kayıtsız olabilir.

Tablo: 6 - Türkiye’de 2003 Yılı İtibariyle İşteki Durumuna Göre İstihdam Edilenler (Bin)

	S.S.K.	T.C. Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Kayıtlı Değil	Diğeri	Toplam
Ücretli veya Maaşlı	5.125	2.177	17	1.713	11	5.550
Yevmiyeli, (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	146	0	1	1.515	2	2.177
İşveren	99	0	759	194	2	2.455
Kendi Hesabına	122	0	1.656	3.463	9	10.943
Ücretsiz Aile İşçisi	59	0	22	4.057	0	23
Toplam	5.550	2.177	2.455	10.943	23	21.147

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**,

<<http://imisnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 30.07.2004.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü’ne bağı sigorta müfettişlerinin yaptıkları yaygın ve yoğun denetimlerde saptanan kaçak işçilikle ilgili tespitler, ülkemizde kaçak işçiliğın önemli boyutlara ulaştığını göstermektedir.

Tablo: 7 - Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişlerinin Denetim Sonuçlarına Göre Kaçak İşçiliğın Gelişimi

Yıllar	İşyeri Açışından				Sigortalı Açışından			
	Tescilsiz	Tescilli	Toplam	A	Tescilsiz	Tescilli	Toplam	B
1994	9.905	36.421	46.326	21,38	62.687	124.792	187.479	33,43
1995	8.697	39.746	48.443	17,95	62.907	192.208	255.115	24,65
1996	8.224	40.444	48.668	16,89	59.468	197.421	256.889	23,14
1997	4.560	21.760	26.320	17,32	32.558	116.179	148.737	21,88
1998	3.982	14.306	18.288	21,77	32.401	129.679	162.080	20,00
1999	1.122	6.410	7.532	14,89	12.419	48.377	60.796	20,42
2000*	1.529	7.755	9.284	16,46	12.054	57.169	69.223	16,00
Toplam	38.019	166.842	204.861		274.494	865.825	1.140.319	

*2000 Yılı Rakamları, 30.06.2000 tarihine kadar olan dönemi kapsamaktadır.

A = Kaçak İşyeri / Denetlenen İşyeri (%)

B = Kaçak Sigortalı / Görüşülen Sigortalı (%)

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu Denetim Rapor Sonuçlarına bağı kalınarak hazırlanmıştır.

Yukarıda sigorta müfettişlerinin kaçak işçilikle ilgili tespit sonuçları görülmektedir. Yaklaşık yedi yıllık dönemi kapsayan inceleme sonuçlarına göre, incelenen toplam 504.861 işyerinin 38.019'u kaçak işçi çalıştırmakta; yine incelenen 1.140.319 işçinin 274.494'ü kaçak çalışmaktadır. Yani, her 5 işyerinden biri kaçak işçi çalıştırırken, her 4 işçiden biri kaçak çalışmaktadır.

B. Çalışmaların Ücret Olarak Eksik Bildirilmesi

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın bir başka yönü de, çalışanların çalışmalarının karşılığı olan ücret tutarının hem ilgili vergi dairesine hem de ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarına eksik bildirilmesi halidir. İşverenler, istihdam ettikleri personele daha yüksek ücret ödemekle birlikte, ilgili kamu kurumlarına genellikle asgari ücret üzerinden beyanda bulunmaktadırlar. Örneğin ülkemizde, 2000 yılı Sosyal Sigortalar Kurumu istatistiklerine göre çalışanların %52,9'u sigorta primine esas kazancın alt sınırı üzerinden bildirilmiştir. Üst sınırdan bildirilenlerin toplam sigortalılara oranı ise sadece %0,9'dur¹.

Ücret tutarının tam olarak bildirilmemesi şeklindeki kayıt dışılığı daha net bir biçimde ortaya koyabilmek için, çalışanların bakmakla yükümlü oldukları kişiler açısından bir durum değerlendirmesi yapılabilir.

Ülkemizde 2002 yılı itibariyle mevcut 5.083.000 aktif sigortalının bakmakla yükümlü olduğu eş, çocuk, anne ve baba sayısı yaklaşık olarak 16.113.110 kişidir². Aktif sigortalılarda bağımlılık oranı ise 2002 yılı itibariyle 3.17'dir. Diğer bir ifadeyle, bir aktif sigortalı dört sigortalıya bakmaktadır.

¹ Sosyal Sigortalar Kurumu, **2000 Yılı İstatistik Yıllığı**, <www.ssk.gov.tr>, 01.03.2003.

² Sosyal Sigortalar Kurumu, **2001 Yılı İstatistik Yıllığı**, <www.ssk.gov.tr>, 01.03.2003.

Öte yandan, 2001 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen ortalama aylık kazanç 377.195.430.-TL.'dir. Yani, bir kişi 2001 yılı itibariyle ayda ortalama 377.195.430.-TL. aylık kazandığını ve bu kazançla üç kişiye baktığını beyan etmiştir. Aynı dönemde yapılan bir başka çalışmada ise dört kişilik bir ailenin aylık ortalama 293.602.000.-TL. gıda harcamasının olduğu hesap edilmektedir¹. Buna göre, Sosyal Sigortalar Kurumu'na beyan edilen ve üç kişiyi geçindirdiğı öne sürülen ortalama prime esas kazanç tutarı, bu kişilerin mutfak masrafını bile karşılamaktan uzaktır. Kaldı ki, sosyal güvenlik primine esas aylık kazançlar, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 77. maddesi uyarınca brüt tutarlar üzerinden beyan olunmaktadır. Bu kazançlardan sosyal güvenlik primi, gelir vergisi, damga vergisi gibi mali yükümlölükler kesildiğinde işçinin eline geçen net tutar daha da azalmaktadır.

Sigortalıların, bu kadar düşük ücretle dört kişiyi geçindirmeleri hayatın olağan akışına terstir. Bu durumda ailedeki diğer fertlerin de (çocuklar dâhil) 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.

Aşağıdaki tabloda sigortalıların prime esas günlük kazançları belli aralıklara bölünmüş ve iki ana sektör açısından karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Kamu kesimi ve özel kesim arasında ücret bildirimlerindeki farklılık ilk bakışta görülebilecek şekildedir.

¹ Bkz. Türk-İş, <www.turkis.org.tr>, 04.04.2003.

Tablo: 8 - 2001 Yılında 3. Dönem Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektörel Dağılımı (%)

Kazanç Aralığı	Özel Kesim	Kamu Kesimi	Genel Dağılım
0 / 7.000.000.-	62,6	4,5	54,9
7.000.000.- / 9.000.000.-	9,2	6,8	8,9
9.000.000.- / 11.000.000.-	4,9	3,8	4,7
11.000.000.- / 13.000.000.-	3,3	3,5	3,4
13.000.000.- / 15.000.000.-	2,8	2,8	2,8
15.000.000.- / 17.000.000.-	2,2	2,8	2,3
17.000.000.- / 19.000.000.-	1,8	3,5	2,0
19.000.000.- / 21.000.000.-	1,3	4,6	2,0
21.000.000.- / 23.000.000.-	1,3	5,6	1,9
23.000.000.- / 25.000.000.-	1,2	9,3	2,3
25.000.000.- / 27.000.000.-	1,0	10,0	2,2
27.000.000.- / 29.000.000.-	1,0	9,8	2,2
29.000.000.- / 31.000.000.-	1,0	9,5	2,1
31.000.000.- / 33.000.000.-	0,9	8,4	1,9
33.000.000.- / 35.000.000.-	0,9	7,5	1,7
35.000.000.- /	4,1	7,1	4,5
Bilinmeyen	0,3	0,6	0,3
TOPLAM	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, *İstatistik Yıllığı 2001*, Yayın No: 650, Ankara 2001, s. 52.

Özel kesim çalışanlarının bildirimlerinin daha çok düşük ücret üzerinden yapıldığı, kamu kesiminde ise yüksek ücret aralıklarına doğru çalışanların sayısının arttığı görülmektedir. Kamu kesiminde ücretin eksik bildirilmesi gibi bir durum söz konusu olamayacağına göre, özel kesimde bildirimlerin neden bu kadar düşük olduğu hususu tartışmaya açıktır.

C. Çalışmaların Gün Olarak Eksik Bildirilmesi

Kayıt dışı çalışmada sadece ücretlerin eksik bildirilmesi değil; aynı zamanda çalışmaların gün olarak da Sosyal Sigortalar Kurumu'na eksik bildirilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, bir kişi ayda 30 tam gün çalışırken, o ay içinde 10 ya da 15 gün çalışmış gibi gösterilebilmektedir.

1997 yılı itibariyle Sosyal Sigortalar Kurumu'na tam gün çalıştığı bildirilen sigortalı sayısı, toplam sigortalıların %48'idir. Çalışma sürelerinin eksik bildirilmesi, vergi mevzuatı açısından herhangi bir kayba neden olmamakta; ancak Sosyal Sigortalar Kurumu'nu önemli bir prim kaybıyla karşı karşıya bırakmaktadır.

D. İkinci Bir İşte Çalışıp Bu İşyerindeki Çalışmaların Bildirilmemesi

Son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle birlikte, kişiler esas işleri dışında bir başka işte çalışmaya yönelmektedirler. Ülkemizde, bazı memur ve işçilerin çeşitli şekillerde, asıl işleri dışında kalan zamanlarda ikinci bir işte çalıştıkları çok sık rastlanılan bir durumdur. Türkiye'de ikinci bir işte, kayıt dışı çalışma sonucu elde edilen gelir, esas işte elde edilen geliri katlamaktadır¹.

Tablo: 9 - Türkiye'de 2003 Yılı İtibariyle Ek İşi Olanların Kayıtlılık Durumu (Bin Kişi)

Sosyal Güvenlik Kurumu	Sayı
Sosyal Sigortalar Kurumu	61
T.C. Emekli Sandığı	49
Bağ-Kur	81
Kayıtlı Değil	98
Toplam	290

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**,
<<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 30.07.2004.

Yukarıdaki tabloda, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yapmış olduğu 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre ek işi olanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık durumu gösterilmektedir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, ek işi olan 290.000 kişinin 98.000'i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Yani, 98.000 kişi ikinci bir işteki

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. ALTUÇ, a.g.e., s. 12.

çalışmalarını kamu kurum ve kuruluşlarının bilgisi dışında sürdürmektedir.

E. Deneme Süresinde Kayıt Dışı Çalışma

Sigorta müfettişleri tarafından yürütülen denetimlerde en sık rastlanan konulardan biri de deneme süresinde işçi çalıştırma halidir. İşe yeni giren bir işçinin söz konusu işte başarılı olup olamayacağı İş Kanunu'na göre işverene tanınan bir aylık deneme süresinde gözlemlenebilmektedir. Bu süre zarfında işveren yanında çalıştırdığı ücretliyi sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirmemektedir.

Denetimler esnasında sigortalı işçi çalıştırmadığı tespit edilen işverenlerin bir kısmı, bu işçilerin deneme süresi içinde oldukları iddiasında bulunmaktadır. Bu iddiayla Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmeyen işçilerden bir kısmı gerçekten bir aylık deneme süresini müteakiben sigortalı yapılmakta; bir kısmı ise bu süre dolmasına rağmen Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmemektedir. Her iki halde de 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu açısından sigortalının bildirilmemesi hali mevcuttur. Başka bir deyişle, her iki halde de işçi kaçak çalıştırılmaktadır. Bu süre kimi zaman deneme süresi adı altında bir ay, kimi zaman ise daha uzun olabilmektedir.

F. Kendi İradesiyle Kayıt Dışı Çalışan Ücretliler

Buraya kadar yapılan açıklamalarda daha çok işverenler tarafından ücretlilerin kayıt dışı çalıştırılmasına yönelik hususlara değinilmiştir. Ancak çalışanlar arasında öyle gruplar vardır ki bunlar kimi zaman işverenleri istese bile sosyal güvenlik kurumlarına ve vergi dairelerine kayıt olmak istememektedirler. Bunlar yabancı işçiler, yetim aylığı alıp herhangi bir işte çalışanlar, emekli işçiler ve çocuk işçiler olarak sayılabilir. Belirtilen kişiler, kayıtlı olarak belli bir işte çalışmaya başladıkları anda başka

kanunlar tarafından kendi çıkarlarına aykırı bir durumla karşılaşacakları için kayıtlı çalışmaya yanaşmamaktadırlar. Örneğın, yabancı kaçak işçiler kayıtlı çalıştıkları anda yakalanacaklar ve sınır dışı edileceklerdir¹. Emekli olduğu halde veya yetim aylığı almakta iken herhangi bir işte çalışanların kayıtlı çalışmaları halinde emekli ya da dul/yetim aylıkları kesilmektedir. Çocuk işçilere ise derhal işten el çektirilmektedir. O nedenle bu kimseler hiçbir şekilde kayıtlı çalışmak istememektedirler.

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. Kuşkusuz Türkiye’de yasal olarak bulunup, yasal olarak çalışan yabancılar da vardır. Ancak bu kesimin daha çok nitelikli elemanlar olduğu bilinmektedir. Türkiye’deki yabancılar resmi bir belgeye (pasaport) sahip olup, ülkeye yasal yoldan giriş yapmış olsalar bile oturma ve çalışma izinleri olmadığı için, herhangi bir şekilde çalışmaları durumunda kaçak işçi sayılmaktadırlar².

Bir ülkede hem yaygın bir işsizliğe, hem de yabancı kaçak işçiliğe aynı anda rastlanabilir. Teorik olarak kaçak işçiliğın esas itibarı ile tam istihdamın sağlandığı bir ekonomik ortamda ortaya çıkması beklenir. Ancak gerçek yaşamda yabancı kaçak işçilik,

¹ Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre ülkemize çalışma amacıyla gelenlerin sayısı 1995 yılında 21.242 iken, bu sayı 1996 yılında 361.193, 1997 yılında 361.193, 1998 yılında ise 341.713 olmuştur. Oysa aynı yıllar itibarıyla yabancı uyruklu sigortalı sayısı sadece 25.000 civarındadır. Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü, 1996-1997-1998 yıllarına ilişkin **Yabancı Ziyaretçi İstatistikleri Sonuçları**.

² Bkz. AKTAN, a.g.e.

işsizliğin yoğun olarak yaşandığı ülkelerde de ortaya çıkabilmektedir.

Türkiye ekonomisi 1980'den itibaren dışa açılma sürecine girmiş ve bu dönemden itibaren yabancı işgücü ile daha çok karşılaşır olmuştur. 1980'li yılların sonunda çevre ülkelerde meydana gelen siyasal ve ekonomik gelişmeler, Türkiye'nin yabancı işgücü göçüyle karşı karşıya kalmasına ve buna bağlı olarak yabancı kaçak işçilik sorununun büyümesine neden olmuştur. Türkiye, aynı dönemde ciddi bir mülteci sorunuyla da karşı karşıya kalmıştır. Bugün Türkiye'de 600 bin ile 1,5 milyon arasında İranlının bulunduğu tahmin edilmektedir¹. Ayrıca son yıllarda Afganistan, Pakistan, Irak ve bazı Afrika ülkelerinden, özellikle Nijerya'dan Türkiye'ye kaçak giriş yapanların sayısında önemli artışlar olmuştur. Bu yabancıların büyük bir kısmı İstanbul'da inşaatlarda çalışırken, çoğu da yasa dışı işlerle uğraşmaktadırlar.

Sovyet sisteminin çökmesi sonucu bu ülkelerde yaşanan ekonomik krizlere ve gerçek ücretlerdeki büyük düşüşe bağlı olarak, çalışmak için yüz binlerce insan ülkemize gelmiştir. Türkiye'ye sığınmak üzere giriş yapan ve daha sonra geri dönmeyip ülkemizde kalan Bulgaristan, Yunanistan, Kırım ya da Kafkasya'dan gelen Türk soylular gibi yabancı uyruklular da yasal girişe ve hatta bazen ikamet iznine sahip iken, diğer bir kısmının gerçek kimliğini tespit etmek bile zor olmaktadır.

¹ 1993 yılında yapılan bir tahmine göre Türkiye'de çoğunluğu İranlı olmak üzere iki milyon yabancı kaçak işçi bulunmaktadır. Bkz. Nusret EKİN, **Kayıt Dışı Ekonomi, Enformel İstihdam**, İstanbul Ticaret Odası Yayını No: 1995/17, İstanbul 1995, s. 90; Ayrıca bkz. Yıldırım KOÇ, **Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik**, <www.turkis.org.tr>, 05.12.2003.

Tablo: 10 - 1997 Yılında Türkiye'ye Giriş Yapan ve Türkiye'de T.C. Turizm Bakanlığından Turizm İşletme Belgeli ve Belediye Belgeli Konaklama Tesislerinde Konaklayan Kişilerin Milliyetlerine Göre Dağılımı

Milliyet	Konaklayan Kişi (1)	Gnbirlikiler (2)	lkemize Giriş Yapan Kişi Sayısı (3)	FARK 3 - (1 + 2)
Bulgaristan	46.285	1.102	229.353	181.966
Romanya	112.741	1.951	338.966	224.277
B.D.T.	1.150.767	85.730	1.513.566	277.069
Yugoslavya	97.000	5.426	150.725	48.249
İran	195.000	84	331.666	126.582
TOPLAM	1.601.793	188.506	2.564.276	859.743
Avusturya	425.505	4.957	307.528	-122.934
Almanya	3.152.949	59.250	2.338.529	-873.670
Bellks	598.866	15.296	420.645	-193.517
Fransa	1.338.596	23.018	333.781	-1.027.833
İngiltere	752.058	69.346	915.337	93.933
İşpanya	274.455	15.565	61.809	-228.211
İtalya	453.698	55.915	207.887	-301.726
A.B.D.	666.814	160.937	364.734	-463.017
TOPLAM	7.662.941	404.284	4.950.250	-3.116.975

Kaynak: T.C. Turizm Bakanlığı, Yatırımlar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Bakanlığı, **Turizm İştatistikleri Bülteni 1997**, Yayın No: 1998/1, Mayıs 1998, s. 8 ve s. 49; **Belediye Belgeli Konaklama İştatistikleri Bülteni 1997**, Yayın No: 1998/2, Mayıs 1998, s. 51; **Konaklama İştatistikleri Bülteni 1997**, Yayın No: 1998/3, Mayıs 1998, s. 48'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

1997 yılında lkemize giriş yapan ve konaklama tesislerinde konaklayan yabancı ziyaretçilerin bir envanteri yukarıdaki tabloda grlmektedir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere özellikle eski doğu bloğu ülkelerinden ve İran'dan gelenlerin bir kısmının nerede kaldığı belli bile değildir.

Yukarıdaki tabloda yer alan ve st sıralardaki ülkelerden Türkiye'ye giriş yapan turistlerin üçte birinin nerede kaldığı tespit edilememiştir. Ancak, T.C. Turizm Bakanlığı tarafından yapılan turizm belgeli konaklama tesisleri anketine toplam tesislerin

%58,5'i, belediye belgeli konaklama tesislerinin ise %49,5'u katılmıştır. 58 ilde katılım genel ortalamanın üstünde olmuştur. Bu anketlerden yola çıkılarak genelleme yapılmıştır².

Öte yandan, batı Avrupa ülkelerinden ve A.B.D.'den ülkemize giriş yapan turistler açısından söz konusu farkın negatif olduğu görülmektedir. Yani, batı Avrupa ülkeleri ile A.B.D.'den ülkemize gelerek konaklayan yabancı sayısı giriş yapan yabancı sayısından daha yüksektir. Bunun nedeni, ülkemize bu ülkelerden gelen yabancıların birden fazla konaklama tesisinde kalıyor olmalarıdır.

Oysa tabloda da görüleceği üzere, ülkemize eski doğu bloğu ülkeleri ile Cezayir ve İran'dan gelen yabancı sayısı, konaklayan yabancı sayısından fazladır. Bu durumda, söz konusu kişilerin konaklama tesisleri dışında kalmaları, dolayısıyla kaldıkları yer ile ilgili otel, motel, pansiyon vb. yollarla emniyet birimlerine bilgi vermeyerek kaçak çalışmaları olanak dâhilindedir.

Türkiye'de hem işsizlik sorunu, hem de yabancı kaçak işçilik sorunu aynı anda yaşanmaktadır. Kesin sayı bilinmemekle birlikte bir milyon dolayında yabancı kaçak işçinin işgücü piyasalarında yer aldığı öne sürülmektedir. İşverenlerin yabancı kaçak işçi tercih etmelerinin en önemli nedeni, bu işçilere Amerikan doları cinsinden yapılan ödemelerin, Türkiye'deki asgari ücretin yaklaşık beşte birine tekabül etmesidir. Bu ücretten çalışmaya razı olanlar bulunduğu sürece ülkemizdeki kaçak işçilik sorununun çözümü güç gibi görünmektedir.

Ülkemize gelerek kaçak olarak çalışan yabancıları aşağıdaki şekilde tasnif edebiliriz:

¹ Daha geniş bilgi için bkz. T.C. Turizm Bakanlığı, Yatırımlar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, **Konaklama İstatistikleri Bülteni 1997**, Yayın No: 1998/3, Mayıs 1998, s. 3.

² Daha geniş bilgi için bkz. T.C. Turizm Bakanlığı, a.g.e. s. 3; **Belediye Belgeli Konaklama İstatistikleri Bülteni 1997**, Yayın No: 1998/2, Mayıs 1998, s. 9.

- **Ülkemize girişleri yasal olup, çalışması yasa dışı olanlar:** Bu gruptakiler yasal yollardan vize alıp ülkemize giren fakat kaçak olarak çalışan yabancılardır. Genellikle turist vizesi ile ülkemize girmektedirler. Ancak, gerçek amaçları turizm değildir. Turist vizesiyle çeşitli iş kollarında çalışmaktadırlar. Çalışmalarını kamu kurumlarının bilgisi dışında tutmaktadırlar.
- **Ülkemize girişleri yasal olup, sonradan bu yasalılığı kaybeden yabancılar:** Ülkemize turist vizesi ile giren yabancıların vize sürelerini geçirmeleri ve bu haliyle çalışmaya devam etmelerini bu kapsamda ele alabiliriz. Yine bazı yabancılar Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra ülkemizde kalmak için pasaportlarını yok etmekte ve milliyetlerini gizlemektedirler. Bu tür yabancılar da bu grup içinde değerlendirilebilir.
- **Ülkemize girişleri yasal olan ve ülkemizde ikamet tezkeresiyle oturan yabancılar:** Bu tip yabancılar, daha çok bir Türk eşle evli olarak ülkemizde oturan, ya da ülkemize sürekli ikamet amacıyla gelenlerdir. Çalışmaları genellikle kanunlar tarafından yasaklanmış olduğu için¹, bu işlerde isteseler dahi kayıtlı olarak çalışamayacakları için kaçak olarak çalışmayı tercih etmektedirler.
- **Ülkemize vizeyle giriş yapmış ve başka bir ülkeye gitmek için Türkiye'yi transit olarak kullanan yabancılar:** Bu yabancıların esas amaçları başka ülkelere göç etmektir. Türkiye'de kaldıkları kısa süre içerisinde geçici olarak bazı işlerde çalışmaktadırlar.

¹ Bu tür işler daha çok "Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun" kapsamında yasaklanmış bulunan faaliyetlerdir.

- **Ülkemize girişleri ve Türkiye’de bulunmaları tamamen yasa dışı olanlar:** Bu şekilde giriş yapanların hiçbir şekilde kaydı bulunmamaktadır. Bunlar daha çok ülkemize yasa dışı yollardan giren yabancılardır. Genel olarak şu ifade edilebilir ki, batı ülkelerinden gelenler daha çok resmi olarak giriş yapmakta, buna karşın doğu ülkelerinden gelenler ise yasadışı yollardan ve kaçak olarak girmekte ve kaçak olarak çalışmaktadırlar¹.
- **Ülkemize yasa dışı yollardan girip mülteci ve göçmen statüsüne geçen ve kaçak olarak çalışan yabancılar:** Ülkemize göçmen ve mülteci statüsünde gelen yabancılar da ülkemizde kaldıkları süre içerisinde kaçak olarak çalışabilmektedirler².

Yabancı kaçak işçilik, batı Avrupa ülkeleri açısından da önemli bir sorundur. Bugün Batı Avrupa’da yaklaşık %10 oranında kaçak işçiliğin mevcut olduğu öne sürülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye’de yabancı kaçak işçiliğin hızla gelişmesini destekleyen bir diğer etken de küreselleşme olgusudur. Bu süreç ve giderek artan uluslararası rekabet üretim sürecinde işçilik maliyetlerini ciddi bir sorun haline getirmiştir. Bunun sonucunda daha az maliyetli kaçak işçilerin sayısı artmıştır³.

Ülkemizde, 6.3.2003 tarihinde, Türkiye’de çalışacak olan yabancılara mahsus olmak üzere “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” yürürlüğe konularak, bu konudaki yasal çerçeve Avrupa Birliği normlarına uygun bir hale getirilmiştir.

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Friedrich Ebert Vakfı, **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik**, Gürtaş Ofset, İstanbul 1995.

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Celal ORKA, “Türkiye’de Çalışan Yabancıların İkamet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Mevzuatı Karşısındaki Durumları”, **Mükellefin Dergisi**, Lebib Yalkın Yayınları, S: 77, Mayıs 1999, s. 101.

³ Bkz. AKTAN, a.g.e.

Tablo: 11 - Türkiye'ye Gelen Yabancıların Geliş Nedenlerine Göre Dağılımı

Yıl	Çalışma Amacıyla Gelen Yabancı Ziyaretçi	Ticari Amaçlı Gelen Yabancı Ziyaretçi Sayısı	İş İlişkileri Amacıyla Gelen Yabancı Ziyaretçi Sayısı
1984	2.741		77.396
1985	4.193		63.610
1986	4.494		90.278
1987	14.152	-	126.627
1988	16.056	-	137.971
1989	11.436	-	147.361
1990	11.523	-	137.581
1991	7.200	-	67.363*
1992	-	-	-
1993	-	-	-
1994	40.447	-	888.912
1995	21.242	-	685.328
1996	377.045	388.865	762.565
1997	361.193	624.746	508.976
1998	341.713	421.758	791.165

Kaynak: D.İ.E. 1991-1999 Türkiye İstatistik Yıllıkları Turizm İstatistikleri ve Yabancı Ziyaretçi Anketi Sonuçlarından derlenmiştir.

* Sekiz aylık verileri kapsamaktadır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere ülkemize çalışma amacıyla gelenlerin sayısında 1984'e oranla büyük bir artış olmuştur. Kaldı ki, bu istatistikler yabancı ziyaretçi anket sonuçlarına dayanmaktadır. Kişilerin anket sonuçlarına yakalanabilme korkusuyla yanlış cevap vermeleri olasılığı bir hayli yüksektir. Çalışma amacıyla gelen bir yabancınn geliş amacını yakalanma korkusuyla ticaret ya da iş ilişkisi adı altında işaretlemesi muhtemeldir. Zaten iş ilişkileri amacıyla gelenlere bakıldığında özellikle 1994 yılından itibaren büyük bir artış söz konusudur. Yine 1996'dan itibaren anketlerde ticari amaçla geliş ayrıca belli edilmesine rağmen iş ilişkilerindeki artış devam etmiştir. Dolayısıyla, özellikle iş ilişkileri amacıyla gelenlerle, çalışma ilişkileri amacı ile gelenleri topladığımızda 1994 yılından bu yana bir milyondan fazla yabancınn ülkemizde çalıştığını

söyleyebiliriz. Diğer yandan anket sadece pasaportla yasal yollardan giriş ve çıkış yapanlara uygulanmıştır. Oysa ülkemize yasal olmayan yollarla giriş yapanların olduğu da bir gerçektir.

Tablo: 12 - Türkiye'ye Çalışma Amacıyla Gelen Yabancıların Çalışma Durumlarına Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı

Yıl	İşveren	Ücretli	Emekli	İşsiz	Öğrenci	Diğer	Toplam
1996	154.368	132.898	6.265	35.997	8.747	38.770	377.045
1997	148.667	99.648	8.440	56.363	6.525	41.450	361.193
1998	140.743	111.055	7.215	39.822	8.063	34.815	341.713

Kaynak: D.İ.E. 1991-1999 Türkiye İstatistik Yıllıkları Turizm İstatistikleri ve Yabancı Ziyaretçi Anketi Sonuçlarından derlenmiştir.

Tablo: 13 - Türkiye'ye İş İlişkileri Amacıyla Gelen Yabancıların Çalışma Durumlarına Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı

Yıl	İşveren	Ücretli	Emekli	İşsiz	Öğrenci	Diğer	Toplam
1996	316.937	324.001	14.463	34.578	5.147	67.439	762.565
1997	208.279	214.868	8.082	20.558	9.895	47.294	508.976
1998	313.411	385.401	12.219	24.829	11.728	43.577	791.165

Kaynak: D.İ.E. 1991-1999 Türkiye İstatistik Yıllıkları Turizm İstatistikleri ve Yabancı Ziyaretçi Anketi Sonuçlarından derlenmiştir.

Tablo: 14 - Türkiye'ye Ticari Amaçla Gelen Yabancıların Çalışma Durumlarına Göre Yıllar İtibariyle Dağılımı

Yıl	İşveren	Ücretli	Emekli	İşsiz	Öğrenci	Diğer	Toplam
1996	212.076	68.168	10.343	45.664	3.615	48.999	388.865
1997	291.996	117.750	25.041	112.496	9.718	67.745	624.746
1998	193.436	110.137	13.265	60.245	7.990	36.685	421.758

Kaynak: D.İ.E. 1991-1999 Türkiye İstatistik Yıllıkları Turizm İstatistikleri ve Yabancı Ziyaretçi Anketi Sonuçlarından derlenmiştir.

Yukarıdaki tabloların incelenmesinden de anlaşılacağı üzere ülkemize çalışma amacıyla gelenlerin önemli bir bölümünü ücretli ve işsizler oluşturmaktadır. Türkiye'ye iş ilişkileri amacıyla gelen yabancı ziyaretçilerin önemli bir bölümünü ise işverenlerin ve ücretlilerin oluşturduğu anlaşılmaktadır. Ancak, önemli bir gösterge de gelenlerden yaklaşık 100.000 kişinin öğrenci, emekli

ve işsiz olduğu gerçeğidir. Bu gibi gelenlerin iş ilişkilerinin işçi olarak çalışma şeklinde algılanması gerekmektedir. Ayrıca, ölkemize ticari amaçla gelenlerin içerisinde de ücretli ve işsiz sayısının yüksekliğı dikkat çekicidir. Buna rağmen, son yıllarda ölkemize gelen yabancı kaçak işçi sayısında azalma olduğu tahmin edilmektedir. Hiç kuşkusuz bunda, ölkemizin 2001 yılında yaşadığı ekonomik krizin yanında yabancı kaçak işçilikle mücadele için yapılan yasal ve idari düzenlemelerin ve alınan tedbirlerin payı büyüktür.

2. Çocuk İşçiler

Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutu da çocuk işçilerdir. Avrupa’da sanayi devriminin hız kazandığı dönemlerde yaşanan çocuk işçi sorunu, XX. yüzyılda Anadolu’da boy göstermiştir. Türkiye’nin tarım toplumundan sanayi toplumuna dönüşümü sürecinde köyden kente doğru ciddi bir nüfus akışı yaşanmıştır. Bir yanda yüksek nüfus artış hızı, diğer yanda genel ekonomik konjonktürün bozukluğu ve bütçeden eğitim ve sağlığa yeteri kadar pay ayrılmaması çocukların da sanayi kesiminde çalıştırılmasına neden olmuştur. Diğer yandan, istihdamın büyük bölümünün tarımda olduğu kırsal kesimde çocuklar, uzun yıllardan bu yana ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedirler.

Çocuk işçilik kavramını tam olarak ortaya koyabilmek için “çocuk” kavramını tanımlamak gerekmektedir. Türkiye’nin de imzalamış olduğu Birleşmiş Milletler’in Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin 1. maddesine göre 18 yaşına kadar olan herkes çocuk kabul edilmektedir. Türk Medeni Kanunu’na göre ise, 18 yaşını doldurmamış herkes küçük sayılmaktadır. Çocukların çalışma yaşı ile ilgili esaslar Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile İş Kanunu’nda düzenlenmiş bulunmaktadır. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu 12 yaşından küçüklerin çalıştırılamayacağını hüküm altına alırken; İş Kanunu bu yaşı 15 olarak belirlemiştir.

Çocuk işçi çalıştırmak, düşük ücret ve sigortasız çalışma nedeniyle işveren açısından düşük işgücü maliyeti anlamına gelmektedir. Diğer yandan, çocukların çalıştırılması, özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, ailelerin ekonomik sıkıntılarını azaltmaktadır. Bu nedenle çocukların çift taraflı olarak bir sömürüye maruz kaldığı görülmektedir. Toplumdaki 18 yaşın altındaki kişilerin sigortalı olamayacağı yönündeki yaygın inanış da çalışan çocukların çalışmalarının ilgili kurumlara bildirilmemesine neden olabilmektedir.

1999 yılı Ekim ayı Devlet İstatistik Enstitüsü Çocuk İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 6-17 yaş arasında 1.635.000 çocuk işçi çalışmaktadır. Bunların 942.000'i tarım, 357.000'i sanayi, 167.000'i ise ticaret sektöründedir. Bu nüfusun 387.000'i maaşlı, 257.000'i yevmiyeli, 31.000'i kendi hesabına çalışırken 961.000'i ise ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir. 6-14 yaş grubunda olup ekonomik işlerde istihdam edilen çocukların %68'i hane halkının ihtiyaçlarına katkıda bulunmak için çalıştırılmaktadır.

Diğer yandan 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, Borçlar Kanunu'na göre çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocukları sigortalı saymamaktadır. İşverenler 18 yaşın altındaki çocukları çıraklık sözleşmesi ile sosyal güvencesiz çalıştırabilmektedirler. 3308 Sayılı Mesleki Eğitim Kanunu gereği Milli Eğitim Bakanlığı'nın açtığı çıraklık okullarına gidenlerin sayısı ise 250.000 kişi civarındadır. Bu okullara giden çocuklar kısmen sosyal güvenlik kapsamındadırlar (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 edebilmektedir¹. Yine ülkemizde, çıraklık okullarına

¹ Yapılan bir araştırmaya göre çalışan çocukların %81,8'i Mesleki Eğitim Kanunu kapsamında olmasına karşın yalnızca %24,7'si çıraklık okuluna gidebilmektedir.

gönderilmeyen ve Borçlar Kanunu hükümlerine göre çıraklık sözleşmesi ile çalıştırılan, ancak bu tip sözleşmeyle çalıştıkları için sigortalı sayılmayan yaklaşık 200.000 çocuk işçinin mevcut olduğu tahmin edilmektedir. Kayıt dışı çıraklığın gelişmesinde formel çıraklık süresinin kısıtlı ve formalitelerle dolu olması önemli bir etkindir¹.

Çalışan çocuklar kayıt dışı istihdamın bir bölümünü oluşturmaktadır. Çalışan çocukların kayıt dışı istihdamda yer almalarına sadece kayıt dışı kalan ekonomik değer olarak bakmak yeterli değildir. Sorunun sosyal boyutu daha önemlidir. Yetişme çağında, okula devam etmesi gereken insanların sağlıksız koşullarda, yaşlarına uygun olmayan işlerde istihdam edilmeleri de önemli bir sorundur. Bununla beraber çalışan çocukların ortaya çıkardığı bir gerçek daha vardır Çalışan çocuk, ucuz iş gücü olarak görülmektedir. Dolayısıyla, işverenler özellikle küçük ve orta boy işletmelerde yetişkin işgücünden ziyade çocuk emeğinden faydalanmayı tercih etmektedirler. Ülkemizde istihdam edilen çocukların %87'si 1-9 işçi çalıştıran küçük ölçekli işyerlerinde çalışmaktadır².

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışan Çocukların Korunması İçin Politika ve Eylem Programı Yöntem ve Önerisi (7 İş Kolu Örneği)**, Ocak 1995, içinde: Özcan KARABULUT, **Çocuk İşçiliğine Karşı Sendikal Mücadele: Türk-İş Modeli**, Türk-İş Yayını, No: 224, Ankara, Mayıs 1998, s. 23.

¹ Tahir BAŞTAYMAZ, **6-15 Yaş Grubu Bursa'da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma**, Friedrich Ebert Vakfı, Araştırma Sonuçları, 1990, s. 14.

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

3. Kayıt Dışında Çalışan Kadın İşçiler

Kayıt dışında çalışan ve bundan etkilenen grupların başında kadın işçiler gelmektedir. İşgücü piyasalarında kadın işçilerle yönelik ayrımcılık sadece ücret yönüyle değil, sosyal güvenlik yönüyle de ortaya çıkabilmektedir. Başta kırsal kesimde tarlada çalışan kadınlar olmak üzere, eve iş verme sistemi içerisinde evlerde çalışan kadınlar ile sanayide çalışan kadınlar kayıt dışı istihdamın içinde olabilmektedirler. Kadın işçilerin kayıt dışında çalışmalarının en önemli nedenlerinden birisi, kadınların sosyal güvenliğinin özellikle sağlık yönüyle sigortalı ya da emekli olan eş, çocuk ya da anne veya babadan sağlanıyor olmasıdır. Sosyal güvenliği sağlanan kadın işçiler yüksek ücret alabilmek adına kayıt dışı çalışmaya razı olabilmektedirler. 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre kayıt dışında çalışan 10.943.000 kişiden 4.200.000'i kadınlardır.

4. Kayıt Dışında Çalışan Emekliler

Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da kayıt dışı çalışan emekliler oluşturmaktadır. Ülkemizde genç yaşta emekli olanların önemli bir bölümü emekli olduktan sonra da çalışmaya devam etmektedirler. Emeklilerin tekrar çalışmaya başlamaları halinde sigortalı olamayacakları yönünde toplumda yaygın bir inanış vardır. Emekliler, yaşlılık aylığı almaları ve sağlık yönünden ilgili sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanıyor olmaları nedeniyle düşük ücretle ve sigortasız olarak çalışmayı kabul etmekte, bu nedenle işverenler tarafından tercih edilmektedirler. Öyle ki, son yıllarda gazetelerde çıkan iş ilanlarında emeklilere yönelik çok ciddi bir talep olduğu dikkati çekmektedir.

Öte yandan, emekli işçilerin iş deneyimlerinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmelerinde önemli bir etkidir. Bununla birlikte emekli aylığı alan bir kimsenin Sosyal Sigortalar Kurumu veya Bağ-Kur'a tâbi bir işte çalışabilmesi için işinin

türüne göre adı geçen kurumlara sosyal güvenlik destek primi ödemesi gerekmektedir.

5. Kayıt Dışında Çalışan Dul ve Yetimler

Anne ve/veya babası vefat eden fertlere Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur tarafından hak sahibi olarak ölüm aylığı, T.C. Emekli Sandığı tarafından ise dul ve yetim aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin aylıklarının kesilmemesi için başka bir sosyal güvenlik kuruluşuna tâbi olarak çalışmamaları gerekmektedir. Aksi takdirde aldıkları aylıklar kesilmektedir.

Hak sahiplerinin önemli bir kısmını çocuklar ile anne ve babalar oluşturmaktadır. Bu kişilerin bir kısmı maaşlarının kesilmemesi için sigortasız çalışmayı tercih etmektedirler. Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılan 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, işgücüne katılan ve eşinden ayrılmış olduğunu beyan eden 231.000 kişiden 77.000'inin; eşinin öldüğünü beyan eden 308.000 kişiden ise 256.000'inin kayıt dışı çalıştığı anlaşılmaktadır¹. Eşinden ayrılan ya da eşi ölen kimselerin kayıt dışı çalışmalarının en önemli nedeni, bu kimselerin zaten eşlerinden yahut anne veya babalarından dolayı sosyal sigorta aylığına hak kazanmış olmalarıdır. Eşinden ayrılan ve anne veya babasından ölüm aylığı alan bayanlar, bu aylığın kesilmemesi için kayıt dışı çalışırken, eşinin ölümü dolayısıyla kendisine aylık bağlanan dul eş ise zaten sağlık ve emeklilik yönünden sosyal güvenceye sahip olduğundan kayıtlı çalışmaya ihtiyaç duymamaktadır.

¹ Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**
<<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 30.07.2004.

6. Kayıt Dışında Çalışan Malûller

Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan malullük aylığı alan bir kişinin çalışması halinde bu aylık kesilmektedir. O nedenle söz konusu kimseler herhangi bir şekilde istihdama katıldıklarında, malullük aylıklarının kesilmemesi için kendi istekleriyle kayıt dışı çalışmaktadırlar.

7. İşsizlik Ödeneği Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar

İşsizlik sigortası uygulaması 4447 Sayılı Kanun ile 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ilk işsizlik ödenekleri Şubat 2002 tarihi itibarıyla ödenmeye başlamıştır. Henüz işsizlik ödeneği alan kişi sayısı az olmasına karşın bazı kimselerin hem işsizlik ödeneği alıp hem de kayıt dışı çalıştıkları saptanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortası en fazla suiistimal edilen sigorta kolu olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik ödenekleri tutarının yüksek ve ödenek sürelerinin uzun olduğu ülkelerde işsizlik ödeneği alan bazı kişiler aynı zamanda kaçak da çalışmaktadırlar. Pasif istihdam politikalarından olan işsizlik ödenekleri kişileri kayıt dışı çalışmaya yöneltmektedir.

G. Vergi ve Sosyal Güvenlik Mevzuatının Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli sorunlardan bir tanesi vergi ve sosyal güvenlik mevzuatının 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 tutulmaktadırlar. Kuşkusuz bu kişilerden vergi ve prim toplama maliyeti bir hayli yüksek ve bunların denetimi oldukça zordur. Gezici olarak çalışan esnafları ya da inşaatlarda çalışan işçileri bu

kapsamda değerdendirebiliriz. Son yıllarda bu gibi çalışmalar öyle büyümüştür ki adeta kayıtlı çalışmak bir istisna haline gelmiştir.

Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmaların vergi ve prim kaybı bir yana, bu kesimlerin sosyal koruma dışında kalması da önemli bir sorundur.

Yürürlükteki sosyal güvenlik mevzuatı, bazı çalışanları kapsam dışında bırakmaktadır. Kapsam dışında bırakmanın nedenlerinin başında, özellikle tarımda ve ev içerisinde yapılan işlerde bunları kayıt altına almanın zorluğu gelmektedir. Öte yandan, bazı kişilerin çalışmalarının hizmet akdi içerisinde değerdendirilmemesi de (cezaevi, ıslahevi içerisinde çalışanlar, işverenin ücretsiz çalışan eşi, çıraklar vb.) bu kişilerin çalışmalarının 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu dışında kalmasına neden olmaktadır. Diğer yandan, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile kanunla kurulmuş emekli sandıklarına aidat deyenler Sosyal Sigortalar Kanunu dışında tutulmuşlardır. Ancak, rneğin Bağ-Kur’lu bir kişinin aynı anda Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısı sayılabilecek ikinci bir işte çalışması, ya da T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi bir kişinin aynı anda Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısı sayılabilecek bir işte çalışması durumunda “sosyal güvenlikte teklik ilkesi gereği” bu kimseler Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalısı sayılmamışlardır. Ancak, böyle bir durumda bu kişilerin aldıkları ücretler kayıt dışında kalabilmektedir. Kamu kesiminde çalışan ve T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi bir şoförün akşamları özel şahsa ait bir taksi işletmesinde çalışmasında durum yukarıdaki gibi olmaktadır. Taksi sahibi istese de bu kişi Sosyal Sigortalar Kurumu’na bildirememektedir.

Aşağıda 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı dışındakiler sayılmaktadır:

- Tarım işlerinde çalışanlar, (Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretli, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretli ve sürekli olarak, tarım sanatlarına ait işlerde, tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde, tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerde çalışanlar hariç)
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
- İşverenin ücretli ya da ücretsiz çalışsın 18 yaşından küçük çocukları,
- Konut içinde aile efradınca yapılan işlerde çalışanlar,
- Ücretli ve sürekli olarak çalışanlar hariç ev işlerinde çalışanlar,
- Askerlik hizmetini yapmakta olanlar,
- Kanunla kurulu emekli sandıklarına aidat ödemekte olanlar,
- Meslek okulunda pratik eğitim yapan öğrenciler,
- Çıraklar (Borçlar Kanuna göre çıraklık sözleşmesi ile çalışanlar),
- Ceza evlerinde atölyelerde çalışan mahkûmlar (uzun vadeli çalışma kolları açısından),
- Rehabilit edilen hastalar.

Ülkemizde ücretsiz aile işçisinin yoğunluğu bilinen bir gerçektir. Bu yoğunluk daha çok tarım kesiminde kendini göstermektedir. 2003 yılı Devlet İstatistik Enstitüsü Hane Halkı İşgücü Anketi verilerine göre bu dönemde 4.057.000 kişi ki bunun önemli bir bölümü tarımdadır, ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır.

Yine ev işlerinde ücretli ve sürekli olarak çalışanlar hariç, diğer çalışanlar 506 Sayılı Kanun dışında tutulmuşlardır. Bu

durum yevmiyeli ve arızı olarak çalışan yaklaşık 70.000 kişinin sosyal güvenceden uzak yaşamasına neden olabilmektedir.

Yine cezaevi ve ıslahevlerindeki atölyelerde yapılan çalışmalar hizmet akdi niteliğinde sayılmadığından, 506 Sayılı Kanun çerçevesinde konuya yaklaşmak biraz güç olmaktadır. Bugün cezaevi ve ıslahevi içerisindeki atölyelerde çalışan mahkûm sayısı Adalet Bakanlığı istatistiklerine göre 3.600 kişi civarındadır.

Çocuk işçiler daha çok küçük sanayi sitelerinde ve tekstil işkolunda Borçlar Kanunu'na göre çıraklık sözleşmesi yapılarak kayıt dışı çalıştırılmaktadır. Bu şekilde çalıştırılan çocukların 200.000 kişi civarında olduğu tahmin edilmektedir. Çocuk işçi çalıştırma eğiliminin en fazla olduğu "3 ve daha az kişinin çalıştığı küçük esnaf ve sanatkârlara ait işyerleri" ile "ev hizmetleri kapsamındaki işler" "İş Kanunu" kapsamına girmemektedir. Bu işyerlerinde diğer çalışanlar gibi çocuklar da İş Kanunu'nun koruyucu hükümlerinden yararlanamamaktadır. Çalışanların sosyal koruma alanının dışında olması ise kayıt dışılığın artmasına neden olmaktadır¹.

Öte yandan tarım sektöründe, özellikle Orman Bakanlığı tarafından yürütölen orman işlerinde çalışan bazı işçilere vahidi fiyat adı altında ücret ödenmekte, işçiyle yapılan sözleşmenin niteliğı hizmet akdi değıl de istisna akdiymiş gibi kayıtlara yansıtılmaktadır. Dolayısıyla, bu şekilde çalıştırılan işçiler Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmemekte ve kayıt dışı çalıştırılmaktadırlar. Bunlar daha çok ağaçlandırma, fidan hazırlama, torbalama, teraslama vb. işlerde çalışan işçiler olup genelde bu işi ek iş olarak yapan orman köylüleridir. İşveren bu işçileri sendikasız ve sigortasız olarak çalıştırmakta ve ücretlerini parça başına vermektedir. Bu işçiler, İş Kanunu'na ve Sosyal

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Çalışan Çocuklar Projesi Raporu**, Ankara 2000, s. 1.

Sigortalar Kanunu'na tâbi olmadıkları için hiçbir kanuni dayanakları da yoktur. Diğer işçilerin yararlanabildiği hiçbir haktan bu yüzden yararlanamamaktadırlar. Sayıları ise yaklaşık olarak 660.000 kişi civarındadır¹.

17.07.1964 tarihinde kabul edilen ve 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda bu konuya ilişkin ilk düzenleme, 3. maddenin 1/A fıkrasında “tarım işlerinde çalışanlar (tarım sanatlarına ait işlerde veya tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde yahut tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık ve benzeri işlerinde çalışanlar hariç)” şeklinde idi. Ancak daha sonra 24.10.1983 tarih ve 2934 Sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklik sonucunda kamu sektörüne ait orman işlerinde ücretli olarak çalışanlar ile özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınmıştır. Bu durumda, kamu tarafından orman işlerinde çalıştırılan işçilerin sigortalı sayılması için sürekli çalışmaları öngörülmeyp, sadece ücret almaları yeterli görülmüştür.

Orman İşletmesi Döner Sermaye Yönetmeliği'nin 19. maddesi, yapılacak işin, civar köylülerin iş gücünün yeterli olmaması veya işe ehil olmamaları ya da fahiş fiyat istemeleri gibi hallerde bu işlerin taahhüt yolu ile yaptırılabilceğine hükmederek, bu tür işlerin bu kimselere yevmiyeyle, birim fiyat üzerinden veya pazarlıkla yaptırılacağını belirtmektedir.

Buradan da anlaşılan odur ki, bu işler için üç yöntem söz konusu olmaktadır. Bunlardan ilki hizmet akdi, ikincisi ise vahidi fiyattır².

¹ Fatih AYDEMİR, *Türkiye’de Orman İşçilerinin Sorunları*, Türk-İş Yayınları, s. 4.

² Birsen DİNÇARSLAN, Ramazan SAKA, “Vahidi Fiyat Uygulaması”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S: 6, s. 25.

Vahidi fiyat esasına göre çalıştırılan işçiler,

- işveren durumunda olan idarelerine istisna akdi ile bağlı oldukları ve
- yaptıkları işlerde aile üyelerinin de yardım ettiği ve çalışmalarda fiilen bulundukları

gerekçeleri ile sigortalı yapılmamaktadırlar¹.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü sigorta müfettişlerinin yaptığı birçok inceleme / teftişte, vahidi fiyat ile adlandırılan birçok çalışmanın istisna akdi değil, hizmet akdi olduğu tespit edilmiştir. Vahidi fiyatla ilgili yapılan sözleşmelerde iş ile ilgili teminat ve teslim şartı yoktur. Günü birlik çalışan işçiler bile ücretini sorumluluk almaksızın almaktadır. Çalışmalarda hizmet akdi unsurları mevcuttur. Bunun nedeni ise düşük bedeller ödenebilmesi mukabili teminat ile işi almak isteyen kimsenin çıkması, buna karşın işin yapılmasının bir zorunluluk oluşudur. Civar köylerden yaşlılar, küçük yaştakiler ve geçici işsizlerin de bu işe gelip talip oluşu zinciri tamamlamaktadır. Böylelikle vahidi fiyata da konu olabilecek işler düşük bedelle ve hizmet akdi ile çalışanlara yaptırılmaktadır. İşveren devletin bir kurumu olan Orman Bakanlığı'nın, orman işletme müdürlükleri ile başmhendislikleridir. Bir teftişte üç ayrı işyerinde toplam 435 sigortalının tescilsiz olarak çalıştırıldığı saptanmıřtır². Yargıtay son yıllarda verdiği bir kararında orman idaresinin vahidi fiyatla iş yaptırmış olsa bile hizmet akdinin koşulları oluşmuş ise çalışanların sigortalı sayılacağına hkmetmektedir³.

Mevzuatın 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu yönünden kapsam dışında bıraktığı bir diğer kesim ise çalışmalarının hizmet

¹ AYDEMİR, a.g.e., s. 6.

² DİNÇARSLAN, SAKA, a.g.m., s. 26.

³ Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 04.04.2000, 2024 E., 2076 K.; Bkz. Resul ASLANKÖYLÜ, **Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu**, Ankara 2003, s. 64.

akdine dayanmadığı ileri sürülen ve eve iş verme sisteminde çalışanlardır. 506 Sayılı Kanun açısından sigortalı olmanın en önemli koşulu çalışmanın hizmet akdine dayanmasıdır. Hizmet akdinin koşulları ise işverenin emir ve talimatı altında işin görülmesidir. Eve iş verme sistemi içinde çalışanlar işverenin işyerinde değil kendi evlerinde bu çalışmayı gerçekleştirmektedir. Bu bakımdan, genellikle 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu dışında tutulmaktadırlar. Oysa eve iş verme sistemi içinde çalışanlar işyerinde çalışmasalar bile işverenin iş organizasyonu dâhilinde çalışan ve işverene ekonomik olarak bağımlı olan kimselerdir. Çoğu Avrupa Birliği ülkesinde eve iş verme sistemi içinde çalışanlar işçi benzeri sayılarak sosyal güvenlik kanunlarının kapsamına alınmışlardır.

H. Mevzuatın Ücretler Açısından Kayıt Dışında Bıraktığı İstihdam

506 Sayılı Kanun'da sigorta primine esas kazancın alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Kanun'a göre alt sınır asgari ücretten az olamaz. Sigorta prime esas kazanç bildirimine bir de üst sınır getirilmiştir. Sigorta prime esas kazanca üst sınır getirilmesi, işveren ve sigortalıların isteseler bile yüksekten prim ödeyememeleri sonucunu doğurmaktadır. Sigorta primine esas kazancın alt sınırı ile üst sınırı arasındaki makasın giderek küçülmesi ise beraberinde sigorta prim üretiminin düşmesine yol açmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

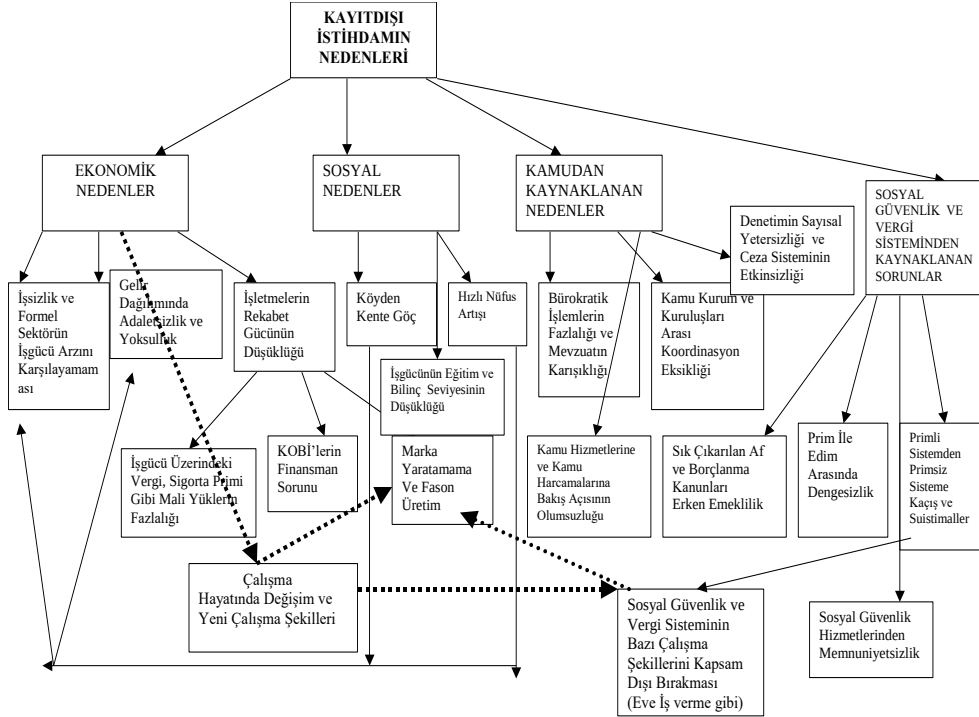
TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN NEDENLERİ VE SONUÇLARI

Türkiye’de kayıt dışı çalışmanın nedenleri çok çeşitli ve karmaşıktır. Kayıt dışı çalışmanın önlenebilmesi için toplumun yapısı, gelirin toplum katmanları arasında dağılımı, toplumun kamu harcamalarına ve hizmetlerine bakış açısı hakkında bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Diğer yandan katı iş mevzuatı, işsizlik, istihdam üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik paylarının yüksekliği de kayıt dışı çalışmayı artırmaktadır. Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek için kayıt dışı istihdamın yoğunlaştığı kesimlerin yapısının ciddi bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

Ülkemizdeki kayıt dışı çalışma, kayıt dışı ekonomi ile yakından bağlantılıdır. Türkiye’de ve dünyada son yıllarda yaşanan sosyo-ekonomik gelişmeler, kayıt dışı çalışmayı artırıcı etkiler meydana getirmiştir. Hızla artan nüfus ve kentleşme olgusu kayıt dışı ekonomiyi güçlendiren süreçlerden belki de en önemlisidir. Köyden kente göç, işsizlik, var olan enflasyonist ortam da kayıt dışı çalışmanın artmasına neden olmaktadır. Gelir dağılımının 1960’lardan başlayan süreç içerisinde giderek bozulması ve yoksulluğun artması da kayıt dışı çalışmanın en önemli nedenleri arasındadır. Prim ödeme kabiliyeti olmayan yoksul insanlar kayıt dışında çalışan kesimin önemli bölümünü oluşturmaktadır. Öte yandan, dünyada genelindeki küreselleşme eğilimleri, üretici birimlerin maliyetlerini düşürmek amacıyla küçülmelerine ve post-fordist düzende örgütlenmelerine yol açan bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Sonuçta, standart dışı çalışma şekilleri ortaya çıkmıştır. Eve iş verme, taşeronlaştırma gibi uygulamalar ülkemizde de giderek yaygınlaşmıştır. Bununla

birlikte, işçi ve işveren üzerindeki istihdama ilişkin mali yükler, ücretten yapılan kesintileri adeta bir istihdam vergisine dönüştürmüştür. İşyeri açma ve işletme ile ilgili bürokratik işlemlerin fazlalığı ve karışıklığı kayıt dışı çalışmayı özendirmektedir. Öte yandan marka yaratamayan ve fason üretime dayalı mal üreten sektörler uluslararası rekabette güç kazanabilmek adına işgücü maliyetlerini düşürebilmek için kayıt dışı işçi çalıştırmaktadırlar. İşçilerin milli gelirden hak ettikleri payı almaları, iş ve sosyal güvenlik yasalarının güvencesini hissetmeleri ancak örgütlü olmaları halinde mümkündür. Oysa ülkemizde sendikalı işçi sayısı giderek azalmaktadır. Kişiler iş güvencesi ve sendikal teminatlara sahip değildirler. Sık sık çıkarılan ve geriye yönelik olarak uygulanan borçlanma kanunları da sigortasız çalışan kişilerde "nasıl olsa bir gün bir borçlanma kanunu çıkar ve borçlanarak emekli olabilirim" düşüncesine yol açmakta ve kayıt dışı çalışmayı adeta teşvik etmektedir. Yine sosyal güvenlik sistemimizde yer alan ve ucuz bir sosyal güvenlik aracı olarak görülen, isteğe bağlı sigortalılık uygulaması, tarım işçileri sosyal sigortalar kanunu, yeşil kart gibi müesseseler zorunlu sigortalılıktan kaçışı hızlandırmıştır. Cezaların etkin bir yapıdan uzak olması, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun örgüt yapısından kaynaklanan sorunlar da kayıt dışı çalışmayı artıran nedenler arasında sayılabilir. Başta sosyal güvenlik hizmetleri olmak üzere kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik de kayıt dışı çalışma oranını artırmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyonsuzluk kayıt dışı çalışmanın bir diğer nedenidir Şekil: 4'te kayıt dışı istihdamın nedenleri gösterilmektedir.

Şekil: 4 - Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri



I. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN NEDENLERİ

A. Ekonomik Nedenler

Hiç şüphesiz, kayıt dışılığın en önemli nedeni ekonomiktir. Kendi bireysel kâr ve fayda maksimizasyonunu rasyonel bir biçimde yapabilen birey, kayıtlı olmakla olmamak arasındaki tercihini de kendi rasyonelitesine göre yapmaktadır.

Son yıllarda yaşanan ekonomik krizler sonucunda artan işsizlik ve bozulan gelir dağılımına bağılı olarak artış gösteren yoksulluk kayıt dışılığın büyümesinde de etkili olmuştur.

Türkiye’de kayıt dışılığı tetikleyen en önemli unsurlardan bir diğeri ise gelir elde edenlerin üzerindeki kamu yüklerinin fazlalığıdır. Aşırı mali yükler, özellikle kriz dönemlerinde kayıt dışına çıkışı hızlandırmaktadır. Sınai ve ticari kesimler üzerindeki mali engeller ile ücretliler üzerindeki sosyal güvenlik yükleri, 2001 krizi ile birlikte 2002 yılında kayıt dışı ekonominin hacmini hızlı bir şekilde büyötmüştür.

1. İşsizlik ve Enflasyon

Kayıt dışı çalışmanın en önemli nedenlerinden biri işsizlik sorunudur. İşsizlik sorunu ile karşı karşıya kalan kişiler yarından ziyade bugününü düşünmek zorunda kalmış ve “karınlarını doyurabilmek ve ailelerine ekmek götürebilmek adına” kayıt dışı çalışmayı kabul eder hale gelmişlerdir. Özellikle köyden kente göç sürecinde, vasfı düşük kimselerin büyük şehirlerde emeklerini arz etmelerine karşılık vasıflarına uygun iş bulamamaları beraberinde bu kimselerin “kendi kendilerine” iş yaratmalarına neden olmuş ve enformel çalışanların yol açtığı “enformel sektör” ortaya çıkmıştır.

Özellikle işportacılar ve seyyar satıcılar kayıt dışı üretilen malları pazarlamakta oldukça başarılı olmuşlardır¹.

Son yıllarda krizlere bağlı olarak artan işsizlik, iş bulamayan insanları kayıt dışı işlerde çalışmaya sevk etmektedir. Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre tarım dışı sektörlerde işsizlik oranı %10 civarındadır. Eksik istihdam da dikkate alındığında işsizlik oranı %16'lara kadar çıkmaktadır².

1970'lerden bu yana hüküm süren yüksek enflasyon, ücretlilerin satın alma gücünü azaltmış ve bazı durumlarda ikinci bir işte çalışmalarını da bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu husus da kayıt dışı çalışmayı destekleyen önemli unsurlardan biridir. Öte yandan yüksek enflasyon nedeniyle işverenlerin vergi ve sigorta primi ödeme istekleri azalmış ve işverenler çalışanlarının ve kendilerinin vergi ve primlerini ödemektense bunları ucuz kredi gibi kullanmayı tercih eder olmuşlardır. Daha da önemlisi yüksek vergi ve sigorta prim oranları nedeniyle işverenler başta eksi doğu bloğu ülkeleri olmak üzere yabancı ülkelere yatırımlarını kaydırmaya başlamışlardır. Bu durum diğer yabancı ülke örneklerinde olduğu gibi ülkemizdeki istihdamın azalmasına³ ve işsizliğin artmasına neden olmaktadır.

Hızlı nüfus artışı ile birlikte, yüksek enflasyonun mali vergilere ek olarak ekonomik bir vergi haline dönüşmesi, üst üste yaşanan krizler ve milli gelirin azalmaya başlaması kişi başına düşen milli gelirin de azalmasına neden olmuştur. Bu dönemde bireyler, kayıtlı çalışarak ekonominin tahrip edici etkilerine maruz

¹ Tekin AKGEYİK, Arif YAVUZ, Halis Yunus ERSÖZ, Süleyman ÖZDEMİR, Hasan ŞENOCAK, **İstanbul'da Enformel Sektör: İşportacılar, Eminönü İlçesinde Bir Alan Araştırması**, Erguvan Yayınları, İstanbul 2004, s. 123.

² Daha geniş bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **2003 Yılı III. Dönem Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları**, <www.die.gov.tr>, 01.11.2003.

³ Zeki ERDUT, Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi, TÜHİS Yayınları, İzmir 1998, s. 80.

kalmak yerine, kayıt dışı çalışarak kendi bireysel dengelerini kurma yolunu seçmiőlerdir.

Tablo: 15 - Temel Makro Ekonomik Büyüklüklerin Gelişimi

Yıllar	GSMH (\$)	Büyüme (%)
1990	150,8	9,4
1991	150,2	0,3
1992	158,2	6,4
1993	178,7	8,1
1994	132,3	-6,1
1995	170,2	8,0
1996	184	7,1
1997	197	8,3
1998	212	3,9
1999	190,9	-6,1
2000	200,2	6,3
2001	144,0	-9,5
2002	181,7	7,8
2003	238,1	5,0
2004*	261,6	5,0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **2002 Konsolide Bt Performansı**, <<http://www.muhasabat.gov.tr>>, 18.01.2003 ve **2004 Yılı Bt Gerekeesi** verilerine dayanılarak hazırlanmıştır.

* Bt Hedefi.

Yukarıdaki tabloda, son on yıllık süreçte ekonominin genel yapısındaki değişim grlmektedir. Özellikle, ekonominin belli dönemlerde büyüyerek belli dönemlerde de küçülerek gösterdiği dengesizlik, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında çok ağır krizleri işaret etmektedir.

Aşağıdaki tabloda kayıt dışı istihdama ilişkin bazı oranlar yer almaktadır. Toplam kayıt dışı istihdamın toplam istihdama oranının bağımlı ve bağımsız kayıt dışı çalışanların oranlarına göre düşük çıkmasının nedeni, ücretsiz aile işçilerinin herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olmamaları nedeniyle kayıtlı istihdam içerisinde bağımlı olarak gzkmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo: 16 - Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı Çalışma (1988 - 2003)

Yıllar	A	B	C	İşsizlik Oranı	Büyüme Oranı
1988	0,387866109	0,502584721	0,304494762	0,087	0,010
1989	0,353293413	0,497452693	0,286027878	0,087	0,000
1990	0,296788483	0,507238793	0,272506608	0,082	0,094
1991	0,277481906	0,508524704	0,256895479	0,078	0,030
1992	0,254496054	0,512898331	0,257413022	0,080	0,064
1993	0,192440743	0,492753623	0,231904427	0,077	0,081
1994	0,229642290	0,554546955	0,261971409	0,081	-0,061
1995	0,234826336	0,567072182	0,267366171	0,069	0,080
1996	0,247355663	0,565573770	0,268708125	0,060	0,071
1997	0,251531798	0,556258902	0,278060743	0,067	0,083
1998	0,186142284	0,547252063	0,244420975	0,068	0,039
1999	0,261763224	0,516648256	0,266328012	0,076	-0,061
2000	0,275934401	0,485154671	0,278717390	0,066	0,063
2001	0,284757779	0,487238622	0,281592641	0,084	-0,095
2002	0,271152941	0,460876494	0,270347476	0,103	0,078
2003	0,241183338	0,463186290	0,260148012	0,105	0,050

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı, T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, Hane Halkı İşgücü Anketleri sonuçlarından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

A = Ücretli ve Yevmiyeli Kayıt Dışı Çalışanlar / Ücretli ve Yevmiyeli Çalışanlar Toplamı

B = Bağımsız Kayıt Dışı Çalışanlar / Toplam Bağımsız Çalışanlar

C = Toplam Kayıt Dışı İstihdam / Toplam İstihdam

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere ücretli ve yevmiyeli kayıt dışı çalışanların toplam ücretli ve yevmiyeli çalışanlara oranı ekonominin krize girdiğı yıllarda ve gayri safi milli hasılanın %6 ile %9 küçüldüğü 1994, 1999 ve 2001 yıllarında artış göstermektedir. Ekonominin hızlı büyüdüğü 1993, 1997 ve 1998 dönemlerinde ise kayıt dışı çalışma oranları düşük çıkmaktadır. İşsizlik ile büyüme oranı arasında ters orantılı bir ilişki varken, işsizlik ile kayıt dışı istihdam oranları arasında doğru orantılı bir ilişki mevcuttur. Özellikle ekonominin küçülme dönemlerinde işsizlik oranı artarken, kayıt dışı çalışma oranlarında da artış olmuştur. Kendi adına ve işveren olarak kayıt dışı çalışanların önemli bir kısmı tarım sektöründedir. Kendi adına ve işveren olup kayıtlı gözükenden önemli bir kısmı ise düzenli prim ödemedikleri için sadece kâğıt üzerinde sosyal güvenlik şemsiyesi altında olup, prim borçları nedeniyle sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanamamaktadır. Dolayısıyla bu kesim kayıtlı gibi görünürken, aslında faaliyetlerinin büyük çoğunluğunu kayıt dışında yürütmektedir.

Tablo: 17 - 2004 Yılı İtibariyle Bağ-Kur'luların Prim Borç Durumu (%)

Prim Ödeme Durumu	1479 Sayılı Kanun	2926 Sayılı Kanun (Tarım Sigortalısı)
Borçsuz	%34,9	%20,4
Düzensiz Prim Ödemiş	%43,9	%36,4
Hiç Prim Ödememiş	%21,2	%43,2

Kaynak: Bağ-Kur Genel Müdürlüğü'nün resmi kayıtlarından alınmıştır.

Yukarıdaki tabloda hem 1479 hem de 2926 Sayılı Kanunlara göre Bağ-Kur sigortalısı olmuş kimselerin prim ödeme durumları görülmektedir. Buna göre Bağ-Kur'a borçlu sigortalılardan 1479 Sayılı Kanun'a tâbi olanların %21,2'si, 2926 Sayılı Kanun'a tâbi tarım sigortalılarının ise %43,2'si hiç prim ödememişlerdir.

Devletin, kriz dönemlerinde uyguladığı önlemlerin daha çok mali yük getirmesi de kayıt dışılığın artmasında önemli bir etken olmaktadır. Vergi indirimlerine dayalı arz yönlü maliye politikalarının uygulandığı 80'li yılların sonunda Türkiye'de ortalama basit vergi yükü %11'ler düzeyinde iken; krizlerle geçen 90'lı yıllardan sonra bu yük %22'ler seviyesine yükselmiş, yani neredeyse iki katlık bir artış göstermiştir.

Basit vergi yükü hesaplamalarının yanı sıra, kapsamlı kamu yükü hesaplamalarında da artış bir buçuk kata yakındır. Genel bütçe vergi gelirleri, katma bütçe vergi gelirleri, eğitime katkı payları, yerel yönetimlerin vergi ve vergi payları, fonların vergiye bağlı gelirleri ile parafiskal gelirler dâhil edildiğinde, 1990 - 2001 arasında toplam kamu yükünün %20'den %34'lere yaklaştığı görülmektedir.

Tablo: 18 - Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin GSYİH ve GSMH'a Göre Gelişimi

Yıllar	Vergi Gelirleri (Milyon TL.) (1)	GSYİH (Milyon TL.) (2)	Vergi Yüğü (%) (1/2)	GSMH (Milyon TL.) (3)	Vergi Yüğü (%) (1/3)
1990	45.399.534.-	393.060.170.-	11,6	397.177.547.-	11,4
1991	78.642.770.-	630.116.960.-	12,5	634.392.841.-	12,4
1992	141.602.094.-	1.093.368.045.-	13,0	1.103.604.909.-	12,8
1993	264.272.936.-	1.981.867.095.-	13,3	1.997.322.597.-	13,2
1994	587.760.248.-	3.868.429.189.-	15,2	3.887.902.916.-	15,1
1995	1.084.350.504.-	7.762.456.071.-	14,0	7.854.887.167.-	13,8
1996	2.244.093.830.-	14.772.110.189.-	15,2	14.978.067.283.-	15,0
1997	4.745.484.021.-	28.835.883.135.-	16,5	29.393.262.147.-	16,1
1998	9.228.596.187.-	52.224.945.129.-	17,7	53.518.331.580.-	17,2
1999	14.802.280.000.-	77.415.272.000.-	19,1	78.282.966.809.-	18,9
2000	26.503.698.000.-	124.583.458.276.-	21,3	125.596.128.755.-	21,1
2001	39.744.000.000.-	178.412.438.000.-	22,3	176.484.000.000.-	22,5
2002	59.650.000.000.-	276.002.988.000.-	21,6	273.463.000.000.-	21,8
2003*	86.800.000.000.-			357.045.000.000.-	24,3
2004*	99.173.000.000.-			419.692.000.000.-	23,6

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı verilerine dayanılarak hazırlanmıştır.

* 2003 yılı tahmini, 2004 yılı bütçe teklifidir.

Tablo: 19 - Türkiye’de Ayrıntılı Vergi Yüğü Hesapları

Yıllar	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1	17,2	18,9	21,1	22,2
B	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,2	17,3	18,9	21,1	22,2
C	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,2	17,6	19,3	21,4	22,5
D	14,3	14,7	15,2	17,2	15,9	17,1	18,5	20,2	22,1	24,3	25,6
E	16,8	17,7	18,0	19,0	17,6	18,6	20,3	21,8	23,5	25,8	27,3
F	20,9	22,1	21,9	22,3	20,5	22,1	24,5	26,2	28,8	31,3	33,3

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı verilerine dayanılarak hazırlanmıştır.

A = Genel Bütçe Vergi Gelirleri / GSMH

B = Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (Genel + Katma) / GSMH

C = Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (Genel + Katma + Eğitim Özel Gelirleri) / GSMH

D = (C + Yerel Yönetimlerin Vergi ve Payları) / GSMH

E = (D + Fonların Vergiye Bağlı Gelirleri) / GSMH

F = (E + Parafiskal Gelirler) / GSMH

Türkiye’de ve diğ er O.E.C.D. ülkelerinde vergi yükünün gelişimine birlikte bakıldığı zaman, Türkiye’deki uç değ erler oldukça ilgi çekicidir. Vergi yükünde görülen artışın düzenli bir seyir izlemesi nedeniyle, 1990’lı yıllarda yaşanan krizlerin ve gayri safi yurtiçi hasıladaki düşüşlerin etkisini de bu değ erlendirmeye dâhil etme gerekliliğı vardır. Nitekim vergi gelirlerinin gayri safi yurtiçi hâsıla esneklikleri dikkate alındığında, sadece 1995 yılı değ eri 1’in altında kalmış ve 0,84 olarak gerçekleşmiştir. Esneklik katsayısının en yüksek olduğu yıl ise 1,30 ile 2000 yılıdır. Yani, vergi gelirlerindeki artış, gayri safi yurtiçi hasıladaki artıştan %30 daha fazla olmuştur. Bu bağlamda, gayri safi yurtiçi hasıladaki görülen artışın vergi gelirlerini daha yüksek oranda artırdığı gerçeğı karışımıza çıkmaktadır. Bu durumda, Türkiye’de milli gelir arttıkça, devlet milli gelire daha fazla müdahale eder olmuştur.

Aynı dönemde, Macaristan’da oldukça önemli bir vergi yükü azalması söz konusu iken, Japonya ve Yeni Zelanda da vergi yükleri %10’u aş an oranda düşmüştür. Vergi Yüğü en çok artan ülkeler ise sırasıyla Türkiye, Yunanistan ve Portekiz’dir. Yine bu dönemde OECD ülkelerinin vergi yükü ortalaması 34,8’den

37,3'e; Avrupa'daki OECD ülkelerinin ortalaması 37,2'den 39,9'a ve Avrupa Birliği'nin 15 üyesinin ortalaması %39'dan %41,6'ya yükselmiştir.

Tablo: 20 - Ülkeler İtibariyle Toplam Vergi Gelirlerinin (Sosyal Güvenlik Primleri Dâhil) GSYİH İçindeki Payı

Ülkeler	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kanada	35,9	36,6	37,3	37,0	36,6	36,6	36,6	37,2	38,0	38,3	38,2
Meksika	17,2	17,3	17,3	17,6	17,7	17,2	16,6	16,6	17,5	16,5	16,8
A.B.D.	27,0	26,7	26,8	26,6	26,9	27,3	27,6	27,9	28,3	28,8	28,9
Avustralya	29,4	29,4	27,7	27,2	27,4	28,7	29,4	30,2	29,9	29,8	30,6
Japonya	30,2	30,7	29,9	28,2	28,1	27,1	27,9	27,8	27,9	26,8	26,2
Kore	18,0	19,1	18,7	19,4	19,9	20,4	20,5	21,4	22,7	22,9	23,6
Yeni Zelanda	39,1	38,0	36,6	37,0	36,9	37,3	38,0	36,1	36,4	35,5	35,6
Avusturya	40,4	40,4	40,9	42,4	42,7	42,6	41,6	43,5	44,3	44,2	43,9
Belçika	42,8	43,1	43,2	43,3	43,9	45,4	44,8	45,0	45,6	45,9	45,7
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	-	42,9	41,3	40,1	39,3	38,6	38,1	40,4
Danimarka	49,3	47,1	46,9	47,3	48,8	49,9	49,4	49,9	49,8	49,5	50,4
Finlandiya	42,6	44,7	46,1	45,9	44,6	46,6	44,9	47,3	46,1	45,9	46,2
Fransa	42,9	43,0	43,2	43,1	43,3	43,7	44,0	45,0	45,2	45,1	45,8
Almanya	33,3	32,6	36,8	37,7	37,9	38,1	38,2	37,4	37,0	37,0	37,7
Yunanistan	26,7	29,3	29,4	30,4	30,9	31,2	31,7	31,8	33,4	35,7	37,1
Macaristan	-	-	45,9	45,7	46,5	44,0	42,4	40,7	39,0	38,8	39,2
İzlanda	32,1	31,0	31,2	32,0	31,2	30,6	31,2	32,4	32,2	34,1	36,3
İrlanda	33,9	33,5	34,1	34,4	34,4	35,5	32,8	32,9	32,2	31,7	32,3
İtalya	37,8	38,9	39,3	41,7	44,2	41,4	41,2	42,7	44,2	42,5	43,3
Lüksemburg	39,7	40,5	39,5	38,8	41,6	41,9	41,7	43,1	41,4	41,1	41,8
Hollanda	43,1	42,8	45,3	44,9	45,2	43,0	41,9	41,5	41,9	40,9	42,1
Norveç	41,3	41,8	41,8	41,0	40,1	41,3	41,5	41,5	42,4	43,4	41,6
Polonya	-	-	37,2	38,2	42,4	40,4	39,6	39,4	38,8	37,6	35,2
Portekiz	29,2	29,4	30,6	32,7	31,0	31,8	32,5	32,2	32,8	33,5	34,3
Slovak Cumhuriyeti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,1	35,3
İspanya	33,1	33,0	33,3	34,3	33,5	33,5	32,8	32,6	33,6	34,1	35,1
İsveç	53,3	53,6	51,9	49,5	48,4	48,7	47,6	49,8	51,2	51,6	52,2
İsviçre	30,8	30,6	30,3	30,8	31,9	32,7	33,1	33,9	33,5	34,6	34,4
Türkiye	18,7	20,0	21,0	22,4	22,7	22,2	22,6	25,4	27,9	28,4	31,3
İngiltere	36,4	35,9	35,2	34,7	33,3	33,9	35,1	35,0	35,2	37,1	36,3

Kaynak: O.E.C.D., **Revenue Statistics of OECD Member Countries**, Table: 6, Paris, 2001.

Vergi yapısı açısından bakıldığında ise Türkiye'de vergi yükünün daha çok mal ve hizmetlerden alınan vergilerden kaynaklandığı görülmektedir. Dolaylı vergiler şeklindeki bu vergilerin vergi yükünün neredeyse %48'ini oluşturduğu görülmektedir. Türkiye, değerlendirmeye tabi tutulan 30 OECD

 lkesi içinde, dolaylı vergi yükünün en ağır olduğu Meksika'dan sonra ikinci sırada yer almaktadır.

Tablo: 21 - 1999 Yılı İtibariyle O.E.C.D.  lkelerinde Vergi Türlerinin Vergi Yükü İçerisindeki Dağılımı

	Dolaysız Vergiler				Dolaylı Vergiler			Vergi Yükü	Vergi Yükü İçindeki Dağılım	
	A	B	C	D	Toplam	E	F		Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler
A.B.D.	14,2	6,9	0,0	3,1	24,2	4,7	0,0	4,7	28,9	16,3
İsviçre	12,5	12,2	0,0	2,9	27,6	6,8	0,0	6,8	34,4	19,8
Japonya	8,2	9,7	0,0	2,9	20,8	5,3	0,1	5,4	26,2	20,6
İsveç	21,7	13,2	3,9	1,9	40,7	11,2	0,0	11,2	51,9	21,6
Avustralya	18,1	0,0	2,0	2,9	23,0	7,6	0,0	7,6	30,6	24,8
Kanada	18,7	5,2	0,8	3,9	28,6	9,4	0,2	9,6	38,2	25,1
Belçika	17,6	14,5	0,0	1,5	33,6	11,6	0,0	11,6	45,2	25,7
Lüksenburg	15,2	10,9	0,0	4,0	30,1	11,6	0,1	11,7	41,8	28,0
Almanya	11,2	14,8	0,0	0,9	26,9	10,6	0,0	10,6	37,5	28,3
Hollanda	10,6	16,8	0,0	2,2	29,6	11,8	0,2	12,0	41,6	28,8
Avusturya	12,6	15,1	2,7	0,6	31,0	12,4	0,4	12,8	43,8	29,2
İspanya	9,9	12,2	0,0	2,2	24,3	10,5	0,2	10,7	35,0	30,6
Fransa	11,0	16,6	0,9	3,2	31,7	12,3	1,8	14,1	45,8	30,8
Finlandiya	19,0	11,8	0,0	1,1	31,9	14,3	0,0	14,3	46,2	31,0
İngiltere	14,2	6,2	0,0	3,9	24,3	11,7	0,0	11,7	36,0	32,5
�ek Cumhuriyeti	9,0	17,6	0,0	0,6	27,2	13,1	0,0	13,1	40,3	32,5
Danimarka	29,6	2,1	0,3	1,8	33,8	16,3	0,0	16,3	50,1	32,5
İtalya	14,7	12,3	0,0	2,0	29,0	11,9	2,2	14,1	43,1	32,7
Slovak Cumhuriyeti	8,5	14,2	0,0	0,6	23,3	12,0	0,0	12,0	35,3	34,0
Yeni Zelanda	20,4	0,0	0,3	2,1	22,8	12,9	0,0	12,9	35,7	36,1
Yunanistan	9,8	11,5	0,2	1,9	23,4	13,6	0,0	13,6	37,0	36,8
Norveç	14,9	10,2	0,0	1,0	26,1	15,5	0,0	15,5	41,6	37,3
Polonya	10,7	9,9	0,2	1,1	21,9	13,2	0,0	13,2	35,1	37,6
İrlanda	13,6	4,2	0,1	1,8	19,7	12,4	0,0	12,4	32,1	38,6
Macaristan	9,1	13,2	0,1	0,6	23,0	15,8	0,3	16,1	39,1	41,2
Portekiz	9,9	8,7	0,0	1,1	19,7	14,2	0,2	14,4	34,1	42,2
Kore	5,8	4,1	0,1	3,2	13,2	9,5	0,9	10,4	23,6	44,1
�zlanda	14,2	2,9	0,0	2,5	19,6	16,6	0,1	16,7	36,3	46,0
Türkiye	9,8	5,8	0,0	0,9	16,5	11,2	3,6	14,8	31,3	47,3
Meksika	5,1	3,0	0,0	0,0	8,1	8,6	0,2	8,8	16,9	52,1

Kaynak: OECD verilerine dayanılarak hazırlanmıştır. Bkz. O.E.C.D., **Revenue**

Statistics of OECD Member Countries, Table: 6, Paris, 2001.

A = Gelir vergisi ve kurumlar vergisi toplamı,

B = Sosyal güvenlik primleri,

C =  cretler,

D = Servet vergileri,

E = Mal ve hizmetlerden alınan vergiler,

F = Diğer dolaylı vergiler.

Vergilemede adalet ilkesi, mali g   kavramıyla doğrudan ilgilidir. Mali g   vergileme söz konusu olduğu zaman, ödeme göçü olarak tanımlanmaktadır. Bu ilkeye g  re, kişilerden ödeme g   lerinin üzerinde bir vergi alınması makul karşılanmamaktadır.  deme göçü yaklaşımı, vergi sistemlerinde artan oranlılık, en an

geçim indirimi gibi müesseselerle uygulanmaya çalışılmaktadır. Dolaysız vergilerde ödeme gücünü tespit etmek, dolaylı vergilere nazaran daha kolaydır. Dolaylı vergilerde ise ödeme gücü yaklaşımının uygulanması oldukça güçtür. Örneğin, bir mal ve hizmete uygulanan katma değer vergisinin bireylerin ödeme güçlerine göre farklılaştırılabilmesi neredeyse olanaksızdır. Bu nedenle dolaylı vergiler gayri adil ya da adil olmayan vergiler olarak sınıflandırılabilir.

Gelişmiş ülkelerde vergi sistemlerinin daha çok dolaysız vergiler ağırlıklı olduğu görülmektedir. A.B.D., İsviçre, Japonya, İsveç, Avustralya, Kanada, Belçika, Lüksemburg, Almanya ve Hollanda bu sınıflandırmaya göre ilk on ülkeyi oluşturmaktadır. Bu ülkelerde, vergi yükünün %70'ten fazlası dolaysız vergilerden oluşmaktadır. Macaristan, Portekiz, Kore, İzlanda, Türkiye ve Meksika gibi ülkelerde ise dolaylı vergilerin payı nispeten yüksektir. Bu ülkelerde vergilemenin “adalet” ilkesinden uzaklaşmakta olduğu düşünülebilir.

2. Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk

Gelirin adaletsiz dağılması sonucunda artan yoksulluk kayıt dışı çalışmalara kaynak oluşturmaktadır. 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 adaletsiz dağılmasına yol açmaktadır¹. Kayıt dışı çalışan kimseler her türlü sosyal korumadan yoksundurlar. Bu nedenle karşılaştıkları hastalık, kaza, işsizlik gibi riskleri karşılayabilecek kadar gelir elde edememekte, aksine mevcut durumları iyice kötüleşmekte ve giderleri artmaktadır. Bu durum yoksulluklarını daha da artırmaktadır. Yani, kayıt dışı ekonomi ve

¹ Meryem KORAY, Alper TOPÇUOĞLU, **Sosyal Politika**, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1995, s. 186.

gelir dağılımındaki adaletsizlik, karşılıklı olarak birbirlerini olumsuz yönde etkileyen iki husustur.

Aşağıdaki tabloda hane halkındaki bireylerin işteki durumlarına göre yoksulluk oranları görölmektedir.

Tablo: 22 - 2002 Yılı İtibariyle Hane Halkındaki Bireylerin İşteki Durumlarına Göre Yoksulluk* Oranları (%)

	Nüfus Payı**			Yoksulluk Oranı		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Toplam	100,0	100,0	100,0	27,0	22,0	34,5
Ücretli ve Maaşlı	13,4	17,2	7,8	13,6	12,2	18,3
Yevmiyeli	2,6	2,6	2,6	45,0	44,8	45,3
İşveren	1,4	1,7	0,9	9,0	6,7	15,3
Kendi Hesabına	9,5	4,7	16,6	29,9	21,8	33,4
Ücretsiz Aile İşçisi	8,1	2,1	17,1	35,3	27,9	36,7
İşsizler	2,1	2,6	1,2	32,4	23,0	62,6
Ekonomik Olarak Aktif Olmayanlar	34,5	39,6	26,9	22,2	18,5	30,1
15 Yaşından Küçükler	28,5	29,6	26,8	34,6	30,6	41,1

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine dayanılarak hazırlanmıştır.

* Gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmıştır.

** Belirtilen grupların toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır.

Tabloda da göröldüğü üzere, ölkemizde çalışan gruplar içerisinde en yüksek yoksulluk oranı %45 ile yevmiyelilerdedir. Bu grubu %29,9 ile kendi hesabına çalışanlar izlemektedir. Yoksul kesimin özellikle kendi adına çalışanların sosyal sigorta kapsamında olsalar dahi kayıtlı çalışma ya da sigorta primi ve vergi ödeme kapasitesi bulunmamaktadır.

Yoksul kesimin eğitim düzeyi oldukça düşüktür; dolayısıyla üretime kattığı değer de düşüktür. Aşağıdaki tabloda hane halkı fertlerinin eğitim durumuna göre yoksulluk oranları görölmektedir.

Tablo: 23 - Hane Halkı Bireylerinin Eğitim Durumuna Göre Yoksulluk* Oranları (%) (2002)

Eğitim durumu	Nüfus payı **			Yoksulluk oranı		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Toplam	100,00	100,00	100,00	26,96	21,95	34,48
6 yaşından küçük fertler	10,04	10,79	8,91	33,17	31,18	36,79
Okur-yazar değil	11,27	9,53	13,89	41,07	35,88	46,42
Okur-yazar olup bir okul bitirmeyen	19,32	18,81	20,08	34,60	29,96	41,13
İlkokul	33,57	29,95	39,01	26,12	21,81	31,08
İlköğretim	4,70	4,68	4,74	26,47	21,22	34,25
Ortaokul ve orta dengi meslek	6,11	7,08	4,66	18,77	13,80	30,11
Lise ve lise dengi meslek	11,19	13,80	7,28	9,82	7,06	17,65
Yüksekokul, fakülte, yüksek lisans, doktora	3,79	5,37	1,43	1,57	1,07	4,37

* Gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmıştır.

** Belirtilen eğitim gruplarının toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılabacağı üzere Türkiye genelinde okuryazar olmayanların %41,7'si, okuryazar olup da bir okul bitirmeyenlerin %34,6'sı yoksuldur. Yoksulluk oranı daha yüksek eğitim düzeylerinde düşmektedir.

Yoksul bireyler, iktisadi faaliyet kollarına göre incelendiğinde, kırsal ve kentsel yerler ayrımında hemen hemen aynı sektörler göze çarpmakta ancak, kır ve kent ayrımında sektör sıralamalarında değişiklik söz konusu olmaktadır. Türkiye genelinde tarım, avcılık, ormancılık ve balıkçılık sektörü, çalışanların %36,19'luk oranla yoksulluk riskinin en fazla olduğu sektör olarak birinci sırayı almaktadır. Tarım, avcılık, ormancılık, balıkçılık iktisadi faaliyet kolunda herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmama oranı ise %90 civarındadır. Tarımda çalışan ücretsiz aile işçileri ile yevmiyeli çalışanların sosyal güvenlik kanunlarının kapsamına zorunlu olarak alınmaması, kayıt dışı çalışma oranının yüksek çıkma nedenlerinden bir tanesidir. İnşaat ve bayındırlık sektöründe yoksulluk oranı %35,92 iken bu sektörde kayıt dışı çalışanların toplam çalışanlara oranı %61,4'tür.

Diğer iktisadi faaliyet gruplarına göre yoksulluk oranı düşük olan imalat sanayinde yoksulluk oranı %16,6 iken; kayıt dışı çalışma oranı %31,7, yoksulluk oranının %18,97 olduğu toptan ve perakende ticaret sektöründe kayıt dışı çalışma oranı ise %42,6'dır.

Tablo: 24 - Hane Halkı Bireylerinin Ekonomik Faaliyetlerine Göre Yoksulluk ve Toplam Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Payları (%) (2002)

İktisadi faaliyet grupları	Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Oranı			Yoksulluk oranı		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Toplam	52,1	33,2	72,6	26,96	21,95	34,48
Tarım, avcılık, ormancılık, balıkçılık	90,1	85,5	90,4	36,19	32,80	36,62
Madencilik ve taş ocakçılığı	11,6	0,6	15,7	2,22	2,39	2,10
İmalat	31,7	30	37,9	16,65	13,08	25,18
Elektrik, gaz ve su	0,2	0,1	0,2	16,62	3,35	34,82
İnşaat ve bayındırlık	61,4	57,2	73,6	35,92	37,62	32,32
Toptan ve perakende ticaret	42,6	41,2	47,7	18,97	18,79	19,59
Ulaştırma, haberleşme, depolama	34	31	40,9	14,01	13,47	15,03
Mali kurumlar, ilgili hizmetler	18,9	18,9	18,9	7,87	8,47	0,00
Toplum ve kişisel hizmetler	13,6	15,1	0,9	14,58	11,00	25,87

* Gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmıştır.

Kaynak, T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2002 Yılı Hane Halkı İş Gücü Anketi ve 2002 Yılı Yoksulluk Anketlerinden faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

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 da yüksektir. Bununla beraber kayıt dışı çalışmanın tek nedeni olarak yoksulluğu görmek yanılıdır. Nitekim yoksul nüfus oranının kayıt dışında çalışabileceği göz önüne alınsa bile kayıt işi çalışma oranının yoksul nüfustan fazla

olması sadece yoksulluktan değil, diğer nedenlerle de (vergi ve sigorta primi ödememek, bürokrasi vb.) kayıt altına girmeyenlerin varlığını göstermektedir.

3. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü

a) İşgücü Üzerindeki Ağır Kamu Mali Yüğü

Türkiye’de ücretten yapılan vergi ve sosyal güvenlik primi kesintileri işveren açısından önemli bir yüküdür. İşçiler işe başlarken “brüt ücret” üzerinden değil, “net ücret” üzerinden talepte bulunmaktadırlar. Mevcut sistemde ücret uygulaması, kanunların esasen işçiyi yükümlü tutmakla birlikte ödenmesinden dolayı işvereni sorumlu tuttuğu bazı ödemeler (sosyal sigorta primi işçi hissesi ve gelir vergisi) ve ayrıca işveren tarafından ödenen sosyal güvenlik payları nedeniyle içinden çıkılmaz ve karmakarışık bir hal almıştır. Toplu iş sözleşmeleri brüt ücrete göre yapılırken, işçi eline geçen net ücretin ve işveren ise brüt ücretin üzerine kendi cebinden çıkan sosyal güvenlik işveren paylarını da eklemek üzere ayrı bir ücretin hesabını yapmaktadır.

Ülkemizde işverenin istihdama bağlı yasal yükleri (Sosyal Sigortalar Kurumu işveren payı, sosyal amaçlı fon ödemeleri, kıdem ve ihbar tazminatları vb.) toplam işgücü maliyeti içinde önemli bir paya sahiptir. O.E.C.D.’nin verilerine göre Türkiye, 30 O.E.C.D. ülkesi içinde, istihdam vergilerinin ağırlığı açısından 2000 yılında üçüncü sırada yer almakta iken; en son O.E.C.D. verilerine göre 2001 yılında ilk sıraya çıkmıştır. O.E.C.D.’ye göre Türkiye’de ortalama işçilik maliyetinin %43’ü istihdam vergilerine ayrılmaktadır. Bu oran O.E.C.D. genelinde ortalama %24; Amerika Birleşik Devletleri’nde %19; İrlanda’da ise %13’tür. İşverenin istihdama ilişkin mali yüklerin toplam işgücü maliyeti içindeki payı 25,8’e ulaşmıştır. Kaldı ki, Avrupa Birliği

lkelerinde söz konusu pay ortalama %23,8; Asya kaplanları olarak adlandırılan ülkelerin ortalaması ise 14,8'dir¹.

Öte yandan, 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 etmektedirler². Oysa piyasa ekonomisinin varlığını belirleyen en önemli koőul rekabettir. Rekabet koşullarını zedeleyen kayıt dışı ekonomi son dönemlerde yaőanılan krizleri daha da ađırlaőtırmıőtır. Sonuçta, çalıştırdığı sigortalıyı Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildiren işveren üzerine yüklenen ağır mali yüklerin yerine getirilmesi halinde rekabette geri kalacaktır. Krı azalan işveren kaçak işçi ile üretim yapana göre dezavantajlı olacağından belirli bir süre sonra kayıt dışılığı tercih edebilecektir. İşveren zerindeki mali yüklerin etkisi özellikle küçük ölçekli işletmelerde kendini daha fazla hissettirmektedir.

Sosyal güvenlik primi oranlarının yüksek olması ve sosyal güvenliğe devlet katkısının pek bulunmaması üretim maliyetleri içinde işçilik maliyetlerinin payını yükseltmektedir. Ülkemizde işçi ve işverenin primlere katılım oranı oldua fazladır. Devletin sosyal güvenliğe katkısı genel anlamda bulunmamaktadır. Bu durum işgücü maliyetlerinin artmasına dolayısıyla, kaçak işçi alıőtırılmasına yol açmaktadır.

Bazı iş ilnlarında son derece ilginç ifadelere rastlanılmaktadır. Örneğin, alıőtırılacak personele sağlanacak menfaatler *maaş + yemek + yol + S.S.K.* şeklinde sayılabilmektedir. Bu husus iki açıdan değerlendirilebilir. Birincisi, alıőanı sigortalı yapmanın işverence bir ltufmuő gibi

¹ Daha fazla bilgi için bkz. T.İ.S.K., **2001 Yılı alıőma İstatistikleri ve İş Gücü Maliyetinin TİSK alıőma Servisince Değerlendirilmesi**, <www.tisk.org.tr>, 02.03.2003.

² AYDEMİR, a.g.e., s. 55.

algılandığı ve piyasada pek çok kişinin sigortasız çalışmakta olduğu; ikincisi ise, işçi ile işverenin brüt ücret üzerinden değil de net ücret üzerinden anlaştığı; ayrıca kanunlar karşısında işçinin mükellef olmasına rağmen, işverenin ilgili daireye ödemekle sorumlu olduğu sigorta primi işçi hissesinin işveren tarafından katılan ek bir yükümüş gibi kabullenildiğidir.

b) Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Finansman Sorunları

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 edilmektedir¹. Oysa küçük ve orta ölçekli işletmeler toplam kredilerin sadece %3-4’ünü kullanmaktadırlar². Aslında, bu tür işletmelerin dış finansman olanakları son derece sınırlıdır. Dolayısıyla, ağır mali yükümlülüklerden (vergi, sigorta primi vb.) kaçarak kendilerine finansman kaynağı sağlayabilmektedirler. Diğer yandan, küçük işletmeler, çeşitli vergi yasalarının yanı sıra, sosyal güvenlik yasaları, Belediye Yasası, Çevre Kanunu gibi mevzuatların öngördüğü yükümlülükleri yerine getirebilmek için hem zaman hem de para harcamak zorundadırlar³. Bu durum zaten finansman sıkıntısı içinde bulunan küçük ve orta ölçekli işletmeleri daha da zora sokmakta ve bu tür işletmeleri kaçak işçi çalıştırmaya sevk etmektedir. Devlet İstatistik Enstitüsü, 2002 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre sosyal güvenlik açısından kayıt dışı çalışan 11.133.000 kişiden 1,805.000’i 1 kişinin çalıştığı işyerlerinde, 3,136.000 kişi 2 kişinin çalıştığı işyerlerinde

¹ Erdoğan ALKİN, “KOBİ’ler ve Türkiye Ekonomisi”, 1.Orta Anadolu Kongresi, **KOBİ’lerin Finansman ve Pazarlama Sorunları**, 18-21 Ekim 2004, <www.kobinet.org.tr>, 03.04.2004.

² AYDEMİR, a.g.e., s. 63.

³ Oktay ALPUGAN, **Küçük İşletme Kavramı, Kuruluş ve Yönetimi**, İkinci Baskı, Der Yayınları, Ankara 1994, s.46; Ahmet GÖKDERE, **Asgari Ücretin Türk Ekonomisine Etkileri - Kobiler Açısından Yaklaşım**, Tes-ar Yayınları No: 23, Ankara 1997, s. 79.

2,003.000 kişi 3 kişinin çalıştığı işyerlerinde 1,446.000'i 4 kişinin çalıştığı işyerlerinde 1,862.000 kişi 5-9 kişinin çalıştığı işyerlerinde 409.000 kişi 10-24 kişi arasında kişinin çalıştığı işyerlerinde 240.000 kişinin 25-49 kişinin çalıştığı işyerlerinde 232.000 ise 50'nin üstünde kişinin çalıştığı işyerlerinde çalıştığı tahmin edilmiştir. Grldğ üzere kayıt dışı çalışmanın yaklaşık %95'i 1-9 arası çalışanın olduğu küçük işletmelerde yoğunlaşmaktadır.

c) Marka Oluşturamama Fason retim

Rekabette en önemli iki etken marka ve malın kalitesi olarak ortaya çıkmaktadır. Rekabet gücünü elde etmede kalite en önemli etkenlerden bir tanesidir. Kaliteli mal üretilmesi ve marka oluşturulması sayesinde ürünlerin satışı dolayısıyla, üretim ve istihdam artırılabilir. Kaliteli ve ismini duyurmuş yani, marka olmuş mallar fiyatı ne kadar yüksek olursa olsun dünyanın her yerinde alıcı bulabilmektedir. Aşağıdaki tabloda rekabet gücünü elde etmede önemli olan etkenler işadamlarının değerlendirmelerindeki önem derecesine göre sıralanmıştır. Kalite, rekabet gücünü elde etmede ilk sırada yer almaktadır.

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. Öte yandan, toplam kalite yönetimi felsefesinde çalışanların performansları lleceğinden, üretim ve katma değer kendiliğinden artacaktır. Özellikle, alışan ve çalışmayan personelin ayırımında ve genç fikirlerin ortaya çıkıp filizlenmesinde toplam kalite yönetimi çalışmalarının önemi büyüktür. İşten çıkarmalarda objektif ölçütlerin oluşturulması ancak kalite çalışmaları sayesinde yapılabilir.

Tablo: 25 - Rekabet Gücü Üzerindeki Etkenler

	%
Kalite	9,08
Özellikler	9.03
Teknoloji	8.24
Hammadde Bulunabilirliği	8.16
İşgücü verimliliği	8.05
Sermaye Maliyeti	7.47
İşgücü Maliyeti	7.39
Altyapı	7.21
Coğrafi Konum	6.79
Dış bağlantılar	6.63
Yurtiçi rekabet Ortamı	6.32
Nitelikli İşgücü	6.05
Ülke İmajı	5.42
Benzersizlik	4.74

Kaynak: TÜSİAD, **21.Yüzyıla Doğru Türkiye: Geleceğe Dönük Bir Atılım Stratejisi**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1991.

Tüm dünyada 2002 yılı itibarıyla 561.747 adet ISO-9001 kalite belgesine sahip firma bulunmaktadır. Türkiye’de ise ISO 9001 kalite belgesine sahip 3.941 firma mevcuttur. Oysa bu sayı aynı tarih itibarıyla İngiltere’de 60.960, İtalya’da 61.212, Almanya’da 35.802, Macaristan’da 9.252, Fransa’da 19.870, İspanya’da 28.690, Çin’de 75.755, Japonya’da 33.964’tür¹. Özellikle uluslararası rekabette kalite yönetim sistem belgesine sahip firmaların rekabette üstün olduğu unutulmamalıdır. Öte yandan ülkemiz patent ve marka sayısı açısından da rakiplerinin gerisindedir.

¹ The ISO Survey, Twelfth Cycle (2002), Highlights, <www.iso.ch>, 06.08.2004.

B. Sosyal Nedenler

1. Hızlı Nüfus Artışı, Köyden Kente Göç ve Çarpık Kentleşme

Hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç kayıt dışı çalışmanın bir diğer önemli etkenidir. Nüfusun hızla artmasına karşılık ekonomik büyümenin yeterince yüksek olmaması hatta krizlerle birlikte küçülmesi ve tarım kesiminin ekonomik payının azalmasına bağlı olarak köyden kente göç ile birlikte ortaya çıkan düşük nitelikli işsiz topluluğu kayıt dışında çalışmanın kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye’de köyden kente göç hareketi, son yıllarda hız kesmesine rağmen, günümüzde de devam etmektedir. Kırdaki nüfus 1980’li yıllarda %55 iken, bugün bu oran toplam nüfusun %35’ine karşılık gelmektedir. Özellikle büyük kentlere doğru yaşanan göç, bir yandan gecekondulaşmayı artırırken, diğer yandan gayri-resmi (enformel) sektörü meydana getirmektedir.

Bölgesel dengesizlik, Türkiye’de yaşanan önemli sorunlardan biri olmayı sürdürmektedir. Özellikle ülkenin doğu ve güneydoğusu ile batısı arasındaki farklılık her geçen gün azalmak yerine artmaktadır. Bu eşitsizlik nedeniyle az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru hem insan gücü hem de sermaye göçü artarak devam etmekte, aradaki denge az gelişmişler aleyhine daha da büyümektedir. Devletin bölge farklılıklarını azaltmak üzere uyguladığı politikalar ise bir türlü somut sonuçlar vermektedir¹.

Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nde iç göçler üzerine yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye’de 1980 sonrasında en çok göç veren kentlerin başında Kars, Erzurum ve Sivas gelmektedir. En çok göç alan kentler ise, İstanbul, Ankara ve İzmir’dir. Araştırma sonucunda göçün düşük riskli, macera boyutu zayıf ve “rant” getiren kârlı bir yatırım olduğu kanısına varılmıştır.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Mustafa SÖNMEZ, “Anadolu Sahipsiz mi? Anadolu’nun Üçte İki Vasatın Altında”, **Forum** Dergisi, Nisan 1996, s. 4.

Tablo: 26 - Türkiye’de En Çok Göç Alan / Veren İller (1980-1990)

En Çok Göç Alan 10 İl (1980-90)			En Çok Göç Veren 10 İl (1980-90)		
	İl	Göçen Nüfus		İl	Göçen Nüfus
1	İstanbul	1.113.509	1	Kars	202.166
2	Ankara	343.889	2	Erzurum	183.567
3	İzmir	260.842	3	Sivas	102.012
4	Bursa	229.531	4	Trabzon	98.636
5	İçel	148.876	5	Ağrı	95.895
6	Antalya	147.527	6	Şanlıurfa	87.140
7	Kocaeli	124.824	7	Kahramanmaraş	83.438
8	Adana	53.227	8	Samsun	77.601
9	Denizli	41.572	9	Siirt	66.031
10	Sakarya	39.963	10	Giresun	64.072

Kaynak: Forum Dergisi, “Geçim Derdi Göçü Tırmandırıyor”, **Forum** Dergisi, Nisan 1996, s. 28.

Yukarıdaki tabloda en çok göç alan ve veren 10 il ve göçen nüfus gösterilmektedir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere ülkemizde az gelişmiş yörelerden gelişmiş ve büyük şehirlere doğru ciddi bir göç yaşanmaktadır. Göç eden kişiler 1950’li yıllardan itibaren kentin kenar mahallelerinde çoğu kaçak olan ve gecekondu adı verilen yapılarda, köy hayatını andıran bir tarzda yaşamlarını devam ettirmişlerdir. Göç eden kişiler, göç edilen bölgelerde geçimlerini sağlayabilmek için kayıt dışı çalışmaya razı olmaktadırlar. Öte yandan bu kişilerin iş bulmak için kullandıkları yerlerin başında hemşerisi oldukları "*köy, ilçe, kasaba, il dernekleri*" gelmektedir. Çoğu zaman bir hemşerinin yanında bulunan sosyal güvencesiz iş, işveren kimseye olan sadakat borcu nedeniyle terk edilememekte ya da çalışan kimseler kaçak çalışmalarını sosyal güvenlik idaresine bildirememektedirler.

İzmir’de göç, gecekondu ve çevre üzerine yapılan bir araştırma gecekondu bölgelerinde yaşayan ve göçle gelen kimselerin, %41,1’inin Sosyal Sigortalar Kurumu’na, %4,1’inin Bağ-Kur’a, %7,9’unun T.C. Emekli Sandığı’na tâbi çalışırken;

%34,8'nin sosyal güvenceden uzak çalıştığını ortaya koymuştur¹. Bu tablo göçle gelenlerin kayıt dışı istihdama etkisi açısından oldukça ilgi çekicidir. Köyden kente göç ile birlikte ülkemizde gecekondulaşma artmıştır. Aşağıdaki tabloda Türkiye'de gecekondulu ve gecekondulu nüfus gösterilmektedir.

Tablo: 27 - Yıllar İtibariyle Türkiye'de Gecekondulu ve Gecekondulu Nüfus Sayısının Gelişimi

Yıllar	Gecekondulu (Bin)	Gecekondulu/ Toplam Konut	Gecekondulu Nüfusu (Bin)	Kentli Nüfus/ Gecekondulu Nüfusu
1955	50	4.8	250	4.7
1960	240	16.7	1.200	16.4
1970	600	22.9	2.150	22.9
1980	1.150	21.1	5.750	26.1
1990	1.750	22.0	8.750	33.9
1995	2.200	22.0	13.000	34.0

Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, **İstanbul'un İki Yüzü**, Ankara 1996, s. 88.

Gecekondulaşmanın artmasıyla birlikte köyden kente göç, kentlerde gecekondularda yaşayan hemşerilerin verdiği cesaretle devam etmiş ve bir taraftan kaçak yapılaşma diğer yandan işsiz ordusu artmıştır. Kayıt dışı ekonomi psikolojisinin en önemli nedeni olan vergi ve sigorta affı beklentisinin gecekondulaşmada da etkili olduğu bir gerçektir. Ülkemizde 1948 yılından bu yana 11 kez imar affı çıkarılmış ve kaçak yapılaşma adeta teşvik edilmiştir. Örneğin, 1984 yılında İstanbul'da 40.568'i tapu tahsis belgeli ve 138.145'i kaçak olmak üzere toplam 178.713 adet gecekondulu sahibi 2981 Sayılı İmar Affı Kanunu'ndan yararlanmak için başvurmuş ve kendi evini kendi kuralına göre kurmuştur². Öte yandan nüfusun aşırı hareketliliği ve düzensiz yapılaşma, ekonomik faaliyetler ile elde edilen gelirler bir yana kişinin ikametgâhının bile izlenmesini olanaksız kılmaktadır. İkametgâh

¹ İzmir Yerel Gündem 21, "İzmir'in Kentleşme, Çevre, Göç Sorunları ve Çözüm Önerileri", C: 3, **Göç Raporu**, Birinci Basım, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayıncılık ve Tanıtım Hizmetleri A.Ş., İzmir 1998, s. 13.

² ALTUĞ, a.g.e., s. 366.

gibi önemli bir hususun muhtarlık müessesesi gibi dağınık ve düzensiz bir yapı ile kontrol edilmeye çalışılması, gelir idaresinin ve sosyal güvenlik kurumlarının kişileri takip edememesine neden olmaktadır.

2. Çalışma Yaşamında Değişim

70'lerden itibaren tüm dünyada artan rekabet işletmelerin verimliliği esas alacak şekilde çalışma şekillerini ayarlamalarına neden olmuştur. Çoğu işletme maliyetlerini düşürmek için iş, sosyal güvenlik ve vergi mevzuatından kaynaklanan ödevlerden kaçınmak için işletmelerini küçültmeye başlamışlardır. Günlük sekiz, haftalık kırk beş 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 çalışanların kayıt dışında kalmalarına yol açmıştır. Ülkemizde, 1980'lerden itibaren eve iş verme ve taşeronlaşma en çok kullanılan esneklik araçları olmuşlardır. Esneklik uygulamaları üretimde yaratılan katma değeri artırmak adına değil, maliyetleri düşürmek adına yapılmaktadır¹. Üretimi artırmak ve maliyetleri düşürmek için yapılan bu uygulamalar sosyal güvenceden yoksun büyük bir işgücünün ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Aşağıda ülkemizde yaygın olarak kullanılan eve iş verme ve taşeron kullanma yöntemleri ele alınacaktır.

¹ Zeki ERDUT, "Esneklik", **Çalışma Hayatında Esneklik Semineri**, İstanbul, 30 Kasım 1999, T.İ.S.K. Yayın No:195, s. 210.

a) Evde Çalışma

Evde çalışma¹, bir başka ifadeyle eve iş verme sistemi, piyasada üretilen mal ve hizmetlerin ev içerisinde üretilmesidir. Eve iş verme sistemi içerisinde çalışan insanlar üretimlerini işyerinde değil, bizzat kendi evlerinde yapmaktadırlar. Ev içinde yapılan üretimden maksat elde edilen ürünün tüketilmesine değil, satışına yönelik olarak yapılan üretimdir. Bir başka anlatımla ev içinde dokunan bez, dikilen gömlek, pantolon, etek ya da satışa yönelik olarak hazırlanan gıda maddelerinin üretiminde yapılan çalışma evde çalışmaya örnek olarak verilebilir. Evde çalışma fordist üretim sisteminden post-fordist üretim sürecine geçişte firmaların üretim maliyetlerini düşürebilmek ve uluslararası rekabette güç kazanmak adına üretimin bir kısmını evlerde çalışan kişilere devretmesi sonucu yaygınlaşmıştır. Öte yandan gelişen teknoloji bazı işlerin evden bilgisayar yolu ile yapılabilmesine olanak tanımıştır. Evde çalışanlar düşük iş gücü maliyeti adına son derece olumsuz koşullarda sosyal korumadan uzak yaşamaktadırlar. Eve iş verme bağımsız çalışma ya da evde çalışma adı altında isimlendirilmektedir. Hizmet akdinin bağımlılık unsurunun gevşetilmesiyle evde üretim işlerinde çalışanların ve ailelerinin iş ve sosyal güvenlik hukukunun kendilerine sağladığı korumadan uzak biçimde yaşamalarına neden olunmuştur. Evde çalışma vergi ve sigorta priminden kaçınmak için başvuru olan bir yol halini almıştır.

¹ Evde çalışma ile ilgili geniş bilgi için bkz. Burhan ÖZDEMİR, “Ev Çalışması”, **Kamu-İş** Dergisi, C. 4, Haziran 1997, s. 127; Öner EYRENCİ, Kadriye BAKIRCI, **Dünya’da ve Türkiye’de Evde Çalışma ve Eve İş Verme**, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2000-32, İstanbul 2000, s. 1; Sarper SÜZEK, “İş Aklının Türleri”, **Mercek** Dergisi, Yıl: 6, S. 22, Nisan 2001, s. 29-31; T.İ.S.K., **İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları**, Ankara 2003, s. 46; Murat ENGİN, “Türk İş Hukuku’nda Evde Çalışma”, **Kamu-İş** Dergisi, C. 5, S. 3, Nisan 2000, s. 269; Yıldırım KOÇ, **Eve İş Verme Sorunlar, Öneriler**, TÜRK-İŞ Yayınları, 2001, <www.turkis.org.tr/yayinlar.htm>, 01.12.2003, s. 1; Kuvvet LORDOĞLU, **Eve İş Verme Sistemi İçinde Kadın İş Gücü Üzerine Bir Alan Araştırması**, İstanbul 1990, s. 1.

Eve iş verme sistemi içerisinde çalışanlar piyasada üretilen pek çok ürünü evlerinde üretmektedirler. Başta halı, kilim, kumaş dokuma olmak üzere elde ya da makinede kazak ya da çorap örme, terzilik, ilik açma, ütüleme, düğme dikme gibi tekstil sektörünün hemen hemen tüm ürünlerini üretmekte, bununla da kalmayıp, bazı ürünlerin ayıklanması, paketlenmesi gibi işlerde de çalışmaktadırlar. Özellikle son yıllarda gelişen teknoloji ile birlikte bilgisayar teknolojileri yardımıyla evde program ve yazılım üretme, tercüme yapma gibi hizmetler de yoğunlaşmıştır.

Eve iş verme sistemi içerisinde çalışanlar kendilerine işveren kimse ile hukuki bağımlılık emir ve talimat altında değilseler bile, ekonomik bağımlılık içerisindeydirler. Yani, evde çalışanların yaptıkları işler çoğu zaman doğrudan dışarı pazarlanamaz ve belirtilen kimseler iş yaptıran işverenler olmadıkça da geçinemezler. Dolayısıyla, eve iş verme sistemi içerisinde çalışanların işçi sayılıp 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınması gerekmektedir. Oysa kendilerini bağımsız çalışan sanıp işçi olduklarının dahi farkında olmayan bu kesimin çoğunluğu kayıt dışında çalışmaktadır.

Tablo: 28 - Evde Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumlarına Göre Kayıtlılık Durumları (2000-2002) (Bin)

Yıllar	S.S.K.	T.C. Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Bilmiyor	Kayıtlı Değil	Diğer	Toplam
2000	13	0	12	1	250	0	277
2001	8	0	4	1	190	0	203
2002	4	0	3	0	236	0	243
2003	7	0	2	235		0	243

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **Hane Halkı İşgücü Anketi Veri Tabanı**, <www.die.gov.tr>, 01.06.2004. 2003 yılında ankette sosyal güvenlik kuruluşlarına “*kayıtlı değil*” yerine “*bilmiyor*” ifadelerini kullanılmıştır.

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle evde çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık oranları verilmektedir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere evde Sosyal Sigortalar

Kurumu ve Baę-Kur kapsamında çalıőan sayısı son derece dűőűk olup, zaten dűőűk olan bu oran yıllar itibariyle daha da kűűűlmektedir. 2000 yılı itibariyle evde çalıőan 13.000 kiői Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamında çalıőırken, belirtilen sayı 2001 yılında 8.000 kiői; 2002 yılında 4.000 kiői olarak tahmin edilmektedir. Evde alıőıp Baę-Kur kapsamında kayıtlı olanların sayısı 2000 yılı itibariyle 12.000 kiői iken, bu sayı 2001 yılı itibariyle 4.000 kiői; 2002 yılı itibariyle 3.000 kiői olarak tahmin edilmiőtir. 2003 yılı itibariyle de durum önceki yıllardan farklı değildir. Evde alıőanların hemen hemen hepsinin sosyal korumadan uzak biçimde yaőadıkları bir gerçektir. Evde alıőanlar ile ilgili yapılan bilimsel araőtırmalar eve iő verme sistemi içerisinde evde çalıőan sayısının çok daha yűksek olduğunu g stermektedir¹.

b) Aracıya (Taşeron) İş Vermenin Yaygınlaşması

Firmaların uluslararası rekabette gű kazanabilmek için baővurdukları bir dięer yol iőin bölümlere ayrılarak kűűűk firmalara devredilmesidir. Böylelikle giriőimciler iő ve sosyal gűvenlik hukukunun kendilerine yűkledięi yűk ml l klerden kaçmaya çalıőmaktadırlar. İőin gereęi olarak iőin bir bölümünün konusunda uzmanlaőmıő ekiplere verilmesi bir yana, vergi ve primden kaçınmak adına iőlerin bir kısmının kűűűk iőletmelere devri, aracı firmaların maliyetlerini azaltabilmek için sigortasız iőçi çalıőtırmalarına yol açmaktadır. Ülkemizde 1980 sonrası yaygınlaőan taőeron őirket uygulamalarında çoęu iőverenin muvazaalı biçimde iőin bir b l m n u hemen hiç ihtiyaç yokken, kűűűk őirketlere devrettięi, bu őirketlerin baőına da hiçbir őeyden haberi olmayan aycı, hamal, iőyeri odacısı gibi kiőilerin müdür yapıldıęı ve böylelikle kayıt dıőı iőçi çalıőtırıldıęına sıklıkla rastlanılmaktadır. Çimse-İő Sendikasına baęlı iőyerlerinde taőeron

¹ Daha geniş bilgi için bkz. KOÇ, a.g.e., s. 1-14.

uygulamaları ile ilgili olarak gerçekleştirilen saha araştırması taşeron firmalarda çalışan işçilerin kayıtlılık oranı açısından oldukça ilginç sonuçlar vermektedir. Taşeron firma işçilerinin %54 gibi yüksek bir oranı hastalık ya da kaza riskine karşı güvenceleri olmadığını ifade etmişlerdir¹.

3. İşgücünün Eğitim ve Bilinç Eksikliği

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

Tablo: 29 - Bir Sosyal Güvenlik Kurumuna Bağlı Olanların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (2003) (Bin)

Eğitim Durumu/İsteki Durum	S.S.K.	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Kayıtlı Değil	Diğer	Toplam
Okur Yazar Olmayanlar	42	0	38	1.413	0	1.493
Okur Yazar (Bir Okul Bitirmemiş)	31	1	46	530	0	608
İlkokul	2.183	91	1.387	6.654	11	10.327
Ortaokul	782	178	314	940	2	2.216
Orta Dengi Meslek	10	2	2	7	0	21
Lise	903	403	292	633	3	2.234
Lise Dengi Meslek	832	319	155	429	1	1.736
Yüksekokul veya Fakülte	748	1.184	219	177	5	2.333
İlköğretim	19	0	1	160	0	180
Toplam	5.550	2.177	2.455	10.943	23	21.147

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **2003 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları**, <www.die.gov.tr>, 30.07.2004.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’de istihdama katılanların eğitim ve sosyal güvenlik durumlarına göre kayıtlılık durumları görülmektedir. İstihdama dâhil olanların çoğunun okuma yazma bilmemesi ya da ilkokul mezunu olması, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur sigortalılarının ise çoğunun ilkokul mezunu olması, kişilerin kamu kurum ve kuruluşları karşısında hak ve ödevlerini bilememelerinden kaynaklanan sorunlara yol açmakta ve kayıt dışında çalışmayı artırmaktadır. Özellikle Sosyal Sigortalar

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Bülent BAYAT, O. Tanju DURUSOY, **Taşeronlaşma Modern Çağın Kölelik Sistemi**, Çimse-İş Yayınları, No: 2, Ankara 1996.

Kurumu sigortalısı olması gerekirken kayıt dışı çalışan kesim kayıtlı olma arzusunda olsa bile nasıl ve nereye őikâyetini ileteceğini bilememekte ve sosyal güvenlik hakkını arayamamaktadır.

Kayıt dışı çalışan işçilerin kaçak alıőıklarını Sosyal Sigortalar Kurumu'na ihbar etme oranı da oldukça düşüktür. 2002 yılı itibariyle yaklaşık 40.000 çalışan çalışmalarının Sosyal Sigortalar Kurumu'na hiç bildirilmediğı ya da eksik bildirildiğı yönünde ihbar ve yakınma dilekçesi vermiş; yaklaşık 14.000 çalışan ise kayıt dışı çalıştığı dönemleri tespit ettirebilmek için iş mahkemelerinde hizmet tespit davası açmıştır. Sigortasız alıőma için yapılan ihbar ve şikâyet sayıları, 3.500.000 kişinin kayıt dışı çalıştığı tahmin edildiğı ölkemizde oldukça düşüktür. Bunun bir nedeni çalışanların eğitim ve bilinç düzeyinin düşüklüğü olduğı kadar, bir nedeni de çalışanların işten atılma korkusu ile çalışmalarını sosyal güvenlik kurumlarına bildirmemeleri şeklindedir.

Çalışma hayatının başında olan genç çalışanlarla, orta ve ileri yaőtaki çalışanlar arasında kayıtlı çalışma yönünde farklılıklar bulunmaktadır. Kişiler alıőma yaşamlarının başında çalışma güçlerini hiç yitirmeyeceklermiş gibi düşünmekte ve kayıt dışı çalışabilmektedirler. Oysa alıőanlar yaőlandıkça kendilerinin ve ailelerinin sosyal güvenliğı için endişeye kapılmakta ve sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı çalışma yönündeki girişimlerini artırmaktadırlar. Devlet İstatistik Enstitüsü, Hane Halkı İőğücü Anketi sonuçları da bu savı doğrular niteliktedir. Söz konusu anketin sonuçlarına göre 2003 yılı itibariyle sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı olmadan çalışan toplam 10.943.000 kişiden 1.268.000 kişi 15-19 yaş, 1.380.000 kişi 20-24 yaş, 1.523.000 kişi, 25-29 yaş, 1.320.000 kişi 30-34 yaş, 1.156.000 kişi 35-39 yaş, 969.000 kişi 40-44 yaş, 917.000 kişi 45-49 yaş, 750.000 kişi 50-54

yaş, 590.000 kişi 55-59 yaş, 480.000 kişi 60-64 yaş aralığındadır. Kayıt dışı çalışan kişilerden 589.000 kişi ise 65 yaş üstündedir¹.

Kişilerin çalışma yaşamlarının başlarında kayıt dışı çalışma eğiliminin yüksek olmasının bir nedeni de özellikle 15-24 yaş aralığında sosyal güvenlik kanunlarının kişilerin sağlık yönünden güvencelerinin sosyal güvenceli olarak çalışan anne ve babaları tarafından sağlanması olarak görülebilir. İleri yaşlarda kayıt dışı çalışma eğiliminin azaldığı görülmekle beraber var olan kayıt dışı çalışan sayısının yüksekliği ise sosyal güvenlik kurumlarından emekli aylığı alan ve emekli aylığının kesilmemesi ya da sosyal güvenlik destek primi ödmeden çalışmak isteyen emekli kaçak işçilere bağlanabilir.

C. Kamudan Kaynaklanan Nedenler

1. İşyeri Kurma ve İşletme ile İlgili Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı ve Mevzuatın Dağınıklığı

Türkiye’de işyeri açma ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler sayıca çok fazladır. Sermaye şirketlerinin kuruluşlarında bu şirketlerin vergi dairesi, belediye, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bölge Çalışma Müdürlüğü’ne tescilleri, aylık beyannamelerinin verilmesi büyük zaman ve emek gerektirmektedir. Öyle ki, işyerinin tescili sırasında bütün bu dairelere yapılacak bildirimler hemen hemen aynı tür belgelerden oluşmaktadır². Bir fabrikanın

¹ Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, <www.die.gov.tr>, 30.07.2004.

² İşyeri açılışı için Bölge Çalışma Müdürlüğü, vergi dairesi ve Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından istenen belgeler aşağıda gösterilmiştir.

Bölge Çalışma Müdürlüğü tarafından istenen belgeler: 3 suret işyeri bildirgesi; nüfus cüzdanı sureti (şirketlerde müdürün); ikametgâh ilmhâberi (şirketlerde müdürün); imza sirküleri (şirketlerde temsil ilzam yetkisi verilenlerin); ticaret sicili gazetesi (şirket kuruluşunu gösteren).

Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından istenen belgeler: 2 adet Sosyal Sigortalar Kurumu işyeri bildirgesi (matbu); işyeri yetkililerine ait bilgiler (matbu); müdürün ve ortakların nüfus cüzdanı suretleri; müdürün ve ortakların ikametgâh ilmhâberleri; belediye kışat ya da işyeri açma izin belgesi fotokopisi; vergi levhası fotokopisi; bağlı bulunduğu oda, dernek veya birliklerden alınacak kayıt sureti;

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. Böylelikle, bir fabrika kurabilmek için işverenden farklı kamu kurum ve kuruluşlarına verilmek üzere toplam 193 adet belge istenmektedir.

Yine, bir yabancı işçinin istihdamı için gerekli izinlerin alınması maksadıyla yerine getirilmesi gereken bürokratik işlemlerin sayısı oldukça fazladır. Dünya Ekonomik Forumu verilerine göre Türkiye, devlet bürokrasisinin iş geliştirmeyi engelleyici etkisi yönünden 59 ülke arasında onuncu sırada yer almaktadır. Uluslararası Para Fonu (I.M.F.) verilerine göre de 50 ülke içinde onüçüncü sıradadır¹. Türkiye’de işletme faaliyetlerine ilişkin zamanın %20’si kamu bürokrasisi tarafından kullanılmaktadır. Bu rakam orta ve doğu Avrupa ülkelerinde %8; Latin Amerika ülkelerinde ise %4’tür². İşyerinin kurulmasında ve işletilmesindeki bürokratik işlemlerin sayıca fazlalığı ve karışıklığı kayıtlı işçi çalıştırmak isteyen işverenler üzerinde olumsuz etki yapabilmektedir.

ticaret sicili kuruluş gazetesisi; müdürün imza sirküleri; kira kontratı veya tapu fotokopisi; defter ve belge düzenleyen muhasebeci ya da mali müşavirlerin belgesi; iş ihaleli ise ihale sözleşmesi veya işyeri teslim tutanağı.

Vergi Dairesi tarafından istenen belgeler: Tüzel kişilerin mükellefiyet tesisinde işe başlama bildiriminin düzenlenmesi gerekmektedir. İşe başlama bildirimi ekinde, şirketin ana sözleşmesinin noter onaylı bir örneğı ile ticaret siciline başvurusuna ait belge; ortakların nüfus cüzdanı sureti; yeni, kurulacak sermaye şirketlerinde hisse nispeti en yüksek beş ortağın vergi kimlik numarası; ortakların ikametgâh ilmhâberi; şirketi temsile yetkili kişilerin noter onaylı imza sirküleri; yeni kurulacak sermaye şirketlerinde yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdürlerine (limited şirketlerde müdürlere) ait vergi kimlik numarası. Farklı vergi daireleri yetki alanı içinde ilave iş yeri açılması veya adres değışikliği nedeniyle yeni mükellefiyet tesisinde de yukarıda sayılan belgeler istenir. Ayrıca bu hususlarla ilgili yönetim kurulu kararının noter tasdikli örneğı; ortakların nüfus cüzdanı suretleri; ticaret sicili gazetesisi (kurulu şirketler için); ticaret odası kayıt sureti (kurulu şirketler için); vergi levhası fotokopisi (kurulu şirketler için) istenmektedir. Yeni kurulacak sermaye şirketlerinin genel müdürlerinin vergi kimlik numarası alması zorunludur.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. T.İ.S.K., **Vergi ve Bürokrasi Reformları**, <www.tisk.org.tr>, Ankara 2000.

² T.İ.S.K., a.g.e., s. 26.

Bürokratik işlemlerin fazlalığı ya firmaların yatırımdan vazgeçmesine ya da izin almadan ve kayıt dışı çalışmalarına neden olabilmektedir. İstanbul Ticaret Odası tarafından yayınlanan bir araştırma konu ile ilgili ilginç verilere sahiptir. Firmalar üzerinde yapılan bir ankete göre kamu kurumlarınca en fazla rahatsızlık yaratan uygulamalardan biri çok fazla veya gereksiz belgeler istenmesi olup %12,7 ile ilk sırayı teşkil ederken, %9,7 ile işlemlerin uzun sürmesi, %9,6 ile gereksiz yere noter tasdiki istenmesi, %9,6 ile işlemler ve belgeler hakkında net bilgi verilmemesi %8,4 ile çok sayıda kuruluştan belge istenmesi, %8,9 ile zorunlu bağış vb. yasal olmayan ödemeler yaptırılması, %8 ile rüşvetsiz ve torpilsiz işlem yaptırılmaması gelmektedir¹. Anket sonucu, işverenlerin bürokrasiden fazlasıyla bunaldığını göstermektedir. Ankete katılan firmaların %57,5'u işe başlarken, %24,9'u faaliyet esnasında, %17,6'sı ise denetimlerde sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir². Aynı çalışma sonucu, firmaların yaşadıkları sorunların ardından %20'sinin kâr marjının azaldığı, %15,7'sinin rekabet ortamında pazar kaybı yaşadığı, %12,4'ünün yatırımlardan vazgeçtiği, %11,8'inin ise yatırımlarını ertelediği tespit edilmiştir. %4'lük bir kesim ise ruhsatsız işe başladığını beyan etmiştir³.

¹ Ünal KALCI, Muhsin AKGÜR, Sevim ZİREK, Hilal USTA, **İşyerlerinin Kamu Kuruluşlarının Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunları Araştırması**, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2003/54, İstanbul 2003, s. 23-24.

² Ankete katılan firmalar İ.S.K.İ. ve Çevre İl Müdürlüğü ile işe başlarken, bağlı bulunan ilçe belediyeleri ile faaliyet esnasında, vergi daireleri, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ile işe başlarken, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü ile denetimler esnasında yoğun sorunlar yaşadıklarını belirtmişlerdir. Bkz. KALCI, vd., a.g.e., s. 28-29.

³ KALCI, vd., a.g.e., s. 31.

2. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Eőgüdümlük Eksikliği

Kayıt dışı istihdamı ortaya çıkararak en önemli nedenlerden biri de kamu kurum ve kuruluşları arasındaki bilgi alışverişinin yeterli ve zamanında olmayışıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere işyeri açarak işveren vergi idaresi, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, meslek odaları, belediyeler, Bölge Çalışma Müdürlüğü olmak üzere birçok kamu kuruluşuna mükerrer evraklarla başvurular yapmakta ve işyeri faaliyette olduğu sürece çeşitli dönemlerde mükerrer belgelerle bildirimde bulunmaya devam etmektedir. Uygulamada bazı işverenlerce bildirimlerin sadece vergi idaresine yapılarak, sosyal güvenlik idaresine yapılmadığı veya sosyal güvenlik idaresine yapılarak, vergi idaresine yapılmadığına sıklıkla rastlanmaktadır. Yine farklı denetim birimlerinin işyeri ve işveren denetim sonuçlarını birbirine bildirmedikleri, dolayısıyla çapraz denetimin gerçekleştirilemediği de bir gerçektir.

Sigorta müfettişleri tarafından yapılan bir çalışmada, kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliği olmaması nedeniyle kamunun uğradığı gelir kaybı hesap edilmeye çalışılmıştır. Söz konusu çalışmada, sigorta primi ve vergi tahsilatının %75'inin yapıldığı 22 ilde¹ Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve Maliye Bakanlığı'na yapılan işçi bildirimlerinin çapraz kontrolü yapılmıştır². Elde edilen sonuçlar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

¹ Bu rakamlar otomasyona geçen 22 ildeki vergi dairelerini kapsamaktadır. Otomasyonda olan 22 il, Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Bursa, Çorum., Denizli, Diyarbakır, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İlçel, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Manisa, Samsun, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa'dır.

² Ömer ÇALIŞKAN, Celal POLAT, "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Etkili Bir Yöntem: S.S.K. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl: 4, S: 12 Aralık 2001, s. 55.

Tablo: 30 - 22 İlde Sosyal Sigortalar Kurumu ve Maliye Bakanlığı İşçi Kayıtlarının Karşılaştırılması (2001)

Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilen İşçi Sayısı	4.593.387
Maliyeye Bildirilen İşçi Sayısı	2.314.772
Vergiden Muaf Olanların Sayısı (Kapıcı vb.)	600.000
S.S.K.'na Bildirilip Maliyeye Bildirilmeyen İşçi Sayısı	1.714.772
Bildirim Farklılığından Dolayı Tahmini Vergi Kaybı	308.000.000.000.000 TL.

Kaynak: ÇALIŞKAN, POLAT, a.g.m., s. 55.

Tabloda görülen farklılık, genellikle ücretleri basit usulde vergilendirilen ve muhtasar beyanname ile vergi idaresine bildirilmeyen işçilerden kaynaklanmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun inşaatlar ve ihaleli işlerde uyguladığı asgari işçilik nedeniyle, işverenler belediyelerden oturma ruhsatı ve ihale makamından hak edişlerini alabilmek için işin yapılması esnasında önceden belirlenmiş en az işçilik tutarını Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirmek zorundadırlar. Ancak, vergi idaresinde benzer bir uygulamanın olmaması nedeniyle belirtilen işçilerin çalışmaları vergi idaresine bildirilmemektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu ve vergi idaresi arasında otomasyon ve eş güdümün bulunmaması nedeniyle vergi idaresi her yıl yaklaşık 300 milyon YTL. vergi kaybı ile karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından belirtilen kayıtlar vergi idaresine verilse bile işverenler açısından vergi numarası, vatandaşlar açısından ise vatandaşlık numarası gibi ortak bir numara kullanımı söz konusu olmadığından kayıtlar çapraz denetime tâbi tutulamamaktadır.

3. Vatandaşların Kamu Kesimine Karşı Güvensizliğı ve Kamu Hizmetlerinden Memnuniyetsizliğı

Gerek bağımlı ve gerekse bağımsız çalışanların kamu harcamalarına bakışlarındaki olumsuzluk beraberinde vergiye karşı direnci de getirmektedir. Çeşitli gerekçelerle toplanan vergilerin toplum tarafından hoş karşılanmayan kesimlere (hayali ihracat yapanlara, haksız kredi kullananlara, ekonomik ve sosyal katkısı olmayanlara, vb.) aktarılması gibi uygulamalar vergi ödeyen kesimleri rahatsız etmekte ve kayıt dışı çalışmayı artırmaktadır. Ayrıca, sık sık çıkarılan vergi ve prim afları da zamanında bu yükümlölüklerini yerine getirenleri rahatsız etmekte; sonuçta bu kesimlerin ya süresinde borçlarını ödememelerine ya da kayıt dışı çalışmalarına neden olmaktadır.

İstanbul Ticaret Odası'nın araştırmasına göre ankete katılan firmalardan %49,5'u kamu kuruluşlarınca sunulan hizmetlerin kalitesinin orta, %27'si kötü, %8,3'ü çok kötü olduğunu beyan etmiş, hizmetin çok iyi olduğunu ifade edenler ise sadece binde 7 düzeyinde kalmıştır¹.

Çalışanlar ödedikleri vergi ve primler karşılığında kaliteli hizmet beklemektedirler. Sosyal sigortalıların kurumlarına bildirmesiyle kısa vadede yararlanacakları hizmetlerden bir tanesi de sağlık hizmetidir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında Sosyal Sigortalar Kurumu hastaneleri sigortalıların ödedikleri primin karşılığını hissetmeleri bakımından bir tür vitrin görevi görmektedir. Sigortalıların kendileri ve aile bireylerinin Sosyal Sigortalar Kurumu hizmetlerinden hoşnutsuzluğu da kişileri kayıt dışı çalışmaya itebilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından 1996 yılında 640 denek üzerinde yapılan bir araştırmada sigortalı ve emeklilerin %85,2'sinin, işverenlerin %87,3'ünün sendikaların ise %96,2'sinin sağlık hizmetlerinden hoşnut olmadığı ortaya

¹ KALCI, vd., a.g.e., s. 20.

çıkıştır¹. 358 sigortalı ve emekli üzerinde yapılan anket sonuçlarına göre, sigortalı ve emeklilerin en çok şikâyet ettikleri konular sırasıyla %35,5'le ilgisizlik; %31,6 ile sıra bekleme; %19,3 ile hizmet yetersizliğidir². Sıra bekleme sigortalı ve işveren açısından zaman ve işgücü kaybı ile sonuçlanmakta, sigortalıların sağlık hizmetlerinden etkin bir şekilde faydalanmasına engel olmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, Sosyal Sigortalar Kurumu hizmetlerinden hoşnutsuzluk beraberinde kayıt dışı çalışmayı getirebilecektir. Bu durumda sigortalı, işverenle anlaşma yoluna giderek çalışmalarını tamamen veya kısmen (gün veya ücret olarak) kayıt dışında bırakabilecek ve işverenden Sosyal Sigortalar Kurumu'na kendisi için ödediği parayı ücretine eklemesini isteyebilecektir³. Konu ile ilgili olarak yapılan son araştırmalar⁴ bu tezi güçlendirmektedir. Buna göre işçilerden %52,6'sı ödediği sosyal güvenlik priminin karşılığını alamadığını düşünürken, sadece %25,9'u ödediği primlerin karşılığını aldığına inanmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılan 2003 Yaşam Memnuniyeti Araştırması vatandaşımızın sosyal güvenlik hizmetlerine bakış açısının tespiti bakımından önemlidir. Ankete katılanların %14'ü sosyal güvenlik kurumlarının hizmetlerinden hiç memnun değilken, %10,5'i memnun olmadığını ifade etmiş, %4,7'si çok memnun, %35'i memnun, %35,7'si ise orta düzeyde memnuniyet belirtmişlerdir. Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamındaki olanların %31,6'sı, T.C. Emekli Sandığı kapsamında olanların %12,6'sı, Bağ-Kur kapsamında olanların ise %16'sı sosyal güvenlik kurumlarının hizmetlerinden memnun olmadıklarını

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, **S.S.K.'ya Nasıl Bakıyorlar?**, S.S.K. Yayın No: 584, Ankara 1996, s. 16.

² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, a.g.r., s. 18.

³ Kuvvet LORDOĞLU, "Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Kış 1998, C: 9, S: 31, s. 16-17.

⁴ Mürsel ÇUKUR, **İşçiler Ne Düşünüyor?**, <www.isyeri.tk>, 30.12.2003.

ifade etmişlerdir¹. Sosyal güvenlik hizmetlerindeki sorunlarla ilgili olarak emekli maaşlarının miktarını sorun olarak görenler, sosyal güvenlik kapsamında bulunan kişilerin %64,7'sini oluşturmaktadır. Emeklilik işlemlerini sorun olarak görenler ise aynı gruptaki ki ilerin %22,9'u kadardır. Bazı ilaç ve tedavi masraflarının karşılanması %49,5, sosyal güvenlik kurumlarının sağlık hizmet kalitesi %47,6, personelin davranışları %40,2, sağlık harcamalarının geri ödenmesi ile ilgili işlemler %36,2 oranında sorun teşkil etmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının hizmetlerinin sorun olarak görölme oranı ortalama %43,7'dir. Bu orana göre, en çok sorun olarak görölün hizmet, ortalamanın %2 oranında üzerinde kalan emekli maaşlarının miktarıdır. Yine bu orana göre en az sorun olarak görölün hizmet emeklilik iřlemleridir². Yapılan anket sonuçları, anketin daha önceki anketlere göre daha geniş bir kitleyi kapsaması bakımından daha sağlıklı sonuçlar vermektedir. Diğer yandan geçmişe oranla hizmetlerin kalitesinde iyileşme olduğu sonucuna da varılabilir. Ancak, memnuniyetsizlik hala oldukça yüksek seviyededir ve kişilerin sosyal güvenlik hizmetlerinden özellikle sağlık hizmetlerinden memnun olmaması kayıt dışı çalışabilmelerine yol açabilecek düzeydedir.

4. Denetim ve Ceza Sisteminin Etkinsizliği

Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele etmekle görevli sigorta müfettişlerinin sayısı 350 civarındadır. İllerde görev yapan yoklama memuru sayısı ise sadece 138'dir. Özellikle şikâyet ve ihbarlara anında el konulabilmesi açısından yoklama memuru sayısı oldukça yetersizdir. Öte yandan sigorta müfettişleri yaptıkları işler itibariyle müfettiş bilgi ve becerisi gerektirmeyen işlerde alıştırılmakta ve gerçek görevleri olan kayıt dışı istihdamla

¹ T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **2003 Yaşam Memnuniyeti Araştırması**, <www.die.gov.tr>, 01.06.2004, s. 35.

² Bkz. D.İ.E., a.g.e., s. 35-41.

mücadelede sektör bazında etkin bir denetim yapamamaktadırlar. Nitekim 2004 yılı itibariyle sigorta müfettişlerinin uğraştıkları işlerin sadece %24'lük bir bölümü kayıt dışı istihdam ile ilgilidir. Sosyal Sigortalar Kurumu'nda denetmenlik benzeri bir alt denetim biriminin bulunmaması, sigorta müfettişlerinin yaptıkları denetimin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Yine yapılan fiili denetimlerin hemen arkasından çalışanın işveren tarafından kâğıt üzerinde ya da fiilen işten çıkarılması yapılan denetimlerin etkinliğini azaltmaktadır.

Ayrıca, yakın zamana kadar yabancı kaçak işçilikle mücadelede, yabancı kaçak işçi çalıştırmanın cezasının neredeyse hiç olmaması, sık çıkarılan prim ve idari para cezası afları cezaların etkinliğini azaltan en önemli etkenlerdir. 1980 sonrasında sadece Sosyal Sigortalar Kurumu'nda prim ve idari para cezası ödeme kolaylığı ve affı şeklinde 5 uygulama gerçekleştirilmiştir. Bu durum yüksek cezaların bile etkinliğini azaltmaya yetmiştir.

5. Sabit Olmayan ve Mevsimlik İşyerlerinin Denetim Zorluğu

Bazı işyerlerinin denetimi, işyerinin mevsimlik ya da seyyar olması nedeniyle oldukça güçtür. Denetim zorluğunun işyerinin hareketliliğinden kaynaklandığı meslek gruplarına pazarlarda mal ve hizmet satanları, otobüs, kamyon, minibüs, taksi gibi araçlarda çalışanları örnek verebiliriz. Mevsimlik işyerleri ise daha çok turistik yörelerde faaliyette bulunan otel, motel, kamp gibi konaklama tesisleri ile yine bu yörelerdeki lokanta, kafeterya, bar gibi işyerleridir. Bu tür işletmelerde işçi sirkülasyonu çok fazladır. Bu işyerleri, turizm sezonu boyunca ve genellikle üç dört ay faaliyet gösterip kapanmaktadırlar. Son birkaç yıl öncesine kadar turizm alanında yaşanan belirsizlikler nedeniyle turistik işletmelerin içinde bulunduğu kriz, bu işletmelerde kayıt dışı çalışmayı artırmıştır. Sadece birkaç aya yayılan faaliyetlerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına çoğunlukla bildirmeyen işyerleri,

zaten yetersiz olan denetimlerin de etkisiyle sezon sonunda faaliyetlerini tamamlayıp büyük kentlere dönmekte ve izlerini kaybettirmektedirler.

Özel bina inşaatlarında beton dökme, kalıp sökme, sıva, badana, boya gibi günübirlik işlerde çalışanlar ile çeşitli nakliye işlerinde hamallık yapanlar da genellikle büyük kentlerdeki *işçi pazarı* adı verilen yerlerde iş bekleyenler arasından seçilmektedir. Son yıllarda, bu şekilde çalışanlar arasında yabancıların yoğunlukta olduğu görölmektedir. Öte yandan, bu tür işçi pazarlarında iş arayanlar arasında, sosyal sigortası yaptırılmak istense bile, nüfus cüzdanı bile bulunmayan ya da kanun kaçağı kişilerin bulunduğu da bir gerçektir. Bu kişiler işveren tarafından sigortalanmak istenseler bile kendileri kayıt altına girmemek için sigortalı çalışmayı reddetmektedirler.

İşportacılar da kayıt dışında çalışan ve denetlenmesi en zor olan grubu oluşturmaktadır. İşportacılar üzerine yapılan bir araştırmaya göre işportacıların %86,67'sinin herhangi bir sosyal güvencesi yoktur. Bunların sadece %6,67'si Sosyal Sigortalar Kurumu'na, %2,2'si ise Bağ-Kur'a sosyal güvenlik kaydı yaptırmışlardır¹.

¹ AKGEYİK, vd., a.g.e., s. 123.

Tablo: 31 - 2003 Yılı İtibariyle İşyeri Durumuna ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Kayıtlılık Oranlarına Göre İstihdam Edilenler (Bin Kişi)

	S.S.K.	T.C. Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Kayıtlı Değil	Diğer	Toplam
Tarla	41	0	543	6.514	2	7.101
Düzenli Kamu	1.013	2.177	9	11	3	3.212
Düzenli Özel	4.388	0	1.636	2.842	15	8.881
Pazar Yeri	5	0	35	128	0	168
Seyyar	5	0	28	250	0	283
Sabit Olmayan İşyeri	92	0	202	963	2	1.258
Evde	7	0	2	235	0	243
TOPLAM	5.550	2.177	2.455	10.943	23	21.147

Kaynak: Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **2003 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları**, <www.die.gov.tr>, 30.07.2004.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere pazar yerinde çalışan 128.000 kişi, seyyar çalışan 250.000 kişi, sabit olmayan işyerinde çalışan 963.000 kişi ile evde çalışan 235.000 kişi herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır.

Diğer yandan 2003 yılı itibariyle toplam 750.000 civarında işyerinin yaklaşık 350.000'i tek sigortalı çalıştıran işyerleridir. Bu işyerlerinin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun istihdam edebileceği denetim elemanları ile tek başına denetlenmesi rasyonellikten uzaktır¹.

¹ Can TUNCAY, Yusuf ALPER, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri**, TUSİAD Yayınları, Yayın No: TUSİAD-T/97-10/217, Ekim 1997, s. 89.

D. Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

1. Emeklilik Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de kayıt dışı çalışma, bazı yönleriyle bizzat sosyal güvenlik sisteminden de kaynaklanmaktadır. T.C. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’da emekli olabilmek için yaş koşulu ve belirli yıl prim ödemiş olma koşulu gün sınırı konulmaksızın aranırken; Sosyal Sigortalar Kurumu’nda yaş koşulunun yanında belirli yıldan beri sigortalı olmak ve belirli gün prim ödemek koşullarının olması, kişilerin emekli olabilmek için diğer sosyal güvenlik kurumları iştirakçilerine nazaran daha az sürede prim ödemeleri sonucunu doğurmuş ve bu durum kaçak çalışmayı teşvik etmiştir.

Yine, asgari ücretin üzerindeki ücretlerin kayıt dışı bırakılmasında en büyük etken 4447 Sayılı Kanun öncesinde uygulanan sosyal güvenlik sistemi idi. 4447 Sayılı Kanun öncesi sistemde çalışanların emekli aylıklarının hesaplanmasında, son beş ya da on yılın kazançları dikkate alınmaktaydı. Dolayısıyla, kişinin yüksek emekli aylığı alabilmesi için son beş ya da on yıl sigorta primine esas kazancın üst sınırından bildirimde bulunulması yeterliydi. Bu durumda çalışanlar emekliliklerine az bir süre kalana kadar kazançlarının asgari ücretten bildirilmesine razı olmaktaydılar.

2. Zorunlu Sigortalılıktan İsteğe Bağlı Sigortalılığa Kaçış

Bireylerin sosyal güvencelerinin sağlanmasında, kişilerin bu güvenceyi gerçekten hak edip etmediğinin yeterli denetiminin yapılamaması ve sistemde yer alan ucuz sosyal güvenlik programları zorunlu sigortalılıktan kaçışı artırmıştır. Bunlardan ilki, kişilere yersiz yere yapılan sosyal yardım programları uygulaması ile primli sistemden primsiz sisteme kaçışın yaşanmasıdır. Nitekim Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’da

çalışmayan kimselerin (başta ev hanımlarının) sosyal güvenliğini sağlamak için uygulamaya konulmuş olan isteğe bağlı sigortalılık uygulaması, zorunlu sigortalılığa nazaran düşük prim oranı ile kaçak çalışan kimselerin ilgi alanına girmiş ve gerek Sosyal Sigortalar Kurumu ve gerekse Bağ-Kur'un isteğe bağlı sigortalı sayılarında büyük artışlar olmuştur. Kaçak çalışan birçok kimse sadece emeklilik primlerini isteğe bağlı olarak Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a yatırırken, sağlık yardımlarından faydalanabilmek için yeşil kart alma yoluna gitmişlerdir.

Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle zorunlu sigortalı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'da isteğe bağlı sigortalı ve yeşil kart sahibi olanların sayısında yaşanan artış görülmektedir.

Tablo: 32 - Türkiye’de Yıllar İtibariyle Yeşil Kartlı, Zorunlu Sigortalı, Topluluk Sigortalısı ve Tarım Sigortalısı Sayısı

Yıllar	Yeşil Kart Almak İçin Başvuran Sayısı	Yeşil Kart Alan Kişi Sayısı	Yeşil Kart Alanların Yıllar İtibariyle Kümülatif Toplamı	Zorunlu Sigortalı Sayısı	İsteğe Bağlı Sigortalı Sayısı	Bağ-Kur İsteğe Bağlı Sigortalı Sayısı	Tarım Sigortalısı Sayısı
1988				3.140.071	120.000		41.334
1989				3.271.013	266.569	120.261	74.407
1990				3.446.502	300.000	112.435	74.407
1991				3.598.515	300.000	103.366	93.756
1992				3.796.502	361.863	99.170	115.174
1993	2.291.772	2.211.341	2.211.341	3.976.202	438.843	90.265	438.843
1994	1.496.213	1.460.111	3.671.452	4.202.616	771.906	83.317	212.995
1995	1.674.712	1.325.276	4.996.728	4.410.744	980.841	76.864	253.453
1996	970.889	716.338	5.713.066	4.624.330	1.055.133	84.613	244.242
1997	1.298.526	953.912	6.666.378	5.000.000	1.031.000	124.544	246.401
1998	1.345.953	1.093.465	7.760.023	5.600.000	910.000	192.235	
1999	852.429	528.896	8.288.919	5.005.403	961.265	249.138	193.826
2000	1.610.828	1.404.677	10.126.306	5.254.205	843.957	251.480	184.675
2001	1.674.706	1.300.309	11.426.615	4886.881	888.675	240.000	142.306

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur istatistik yıllıklarından derlenmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu’na tâbi zorunlu sigortalıların sayısı yavaş artarken, özellikle 1994 yılına kadar olan dönemde Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’un isteğe bağlı sigortalısı ile Sosyal Sigortalar Kurumu tarım sigortalısı sayısı ve yeşil karttan yararlananların sayısında büyük artışlar meydana gelmiştir.

Ülkemizde 2001 yılı itibariyle 11.426.615 yeşil kartlı bulunmaktadır. 1988 - 2001 yılları arasında zorunlu sigortalı sayısı %49 artarken, Sosyal Sigortalar Kurumu isteğe bağlı sigortalı sayısı %750, Bağ-Kur isteğe bağlı sigortalı sayısı %200, Sosyal Sigortalar Kurumu tarım sigortalı sayısı ise %300 artış göstermiştir. İsteğe bağlı sigortalılık ve yeşil kart sayısındaki artış oranının zorunlu sigortalılıktaki artış oranının kat kat üstünde olması, düşük prim ödeyerek sosyal güvenliklerini sağlamak isteyen ve zorunlu sigorta kapsamına girmeyerek kendilerini isteğe bağlı sigortalı gibi gösteren kayıt dışı çalışanların artmasına neden olmuştur¹.

3. Sık Çıkarılan Borçlanma Kanunları

Kayıt dışı çalışmanın, daha önce de kısaca üzerinde durulduğu üzere, önemli nedenlerinden bir başkası da sıklıkla çıkarılan geriye dönük borçlanma kanunlarıdır. Borçlanma, Sosyal Sigortalar Kurumu ya da Bağ-Kur'a tâbi olarak çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmadıkları dönemler için sonradan prim ödeyerek geçmiş dönem hizmetlerini değerlendirmeleridir. Türkiye'de uygulamaya konulan borçlanma yasaları, tahsil edilecek primin geciktirilmesinden yoksun kalınan değerler dikkate alınmadan ve tamamen popülist bir yaklaşımla çıkarılmıştır. Geriye dönük olarak borçlananlar, mevcut asgari ve azami ücret üzerinden borçlansalar bile ödedikleri primi kısa zamanda geri alabilmektedirler. Örneğin, 1986 yılı 2. dönem hesaplarına göre asgari ücret üzerinden geçmişe dönük 10 yıllık hizmeti borçlanan bir sigortalı, borçlanma karşılığı ödediği tutarı

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Oğuz KARADENİZ, “İsteğe Bağlı Sigorta Uygulaması ve Sosyal Güvenlik Sistemine Etkileri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S: 1, Ankara 1998, s. 52; “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, **Enflasyonla Mücadele Programı Semineri**, Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası (TÜTSİS), 13 - 17 Mayıs 2000, Marmaris - Muğla, s. 222.

18 ay azami ücret üzerinden borçlandığı takdirde, 34 ay sonra sigorta idaresinden geri alabilmektedir¹.

Hizmet borçlanma yasalarında borçlanılan süreye ilişkin primlerin genelde borçlanma tarihindeki asgari ücret üzerinden veya %20 oranında tahsil edilmesi öngörülmüştür². Dolayısıyla, borçlanma ucuz ve zahmetsiz bir yoldur. Yıllarca kaçak olarak çalışan sigortalılar rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştıkları (veya çalışmadıkları) sürelerin primlerini kısa bir sürede ödemekte ve bu paraları ödediklerinden daha da kısa bir sürede geri alarak kârlı duruma geçebilmektedirler. Sigortasız çalışanların yaygınlığı zaman içerisinde borçlanma taleplerinin yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Sonuçta bu talepler seçim malzemesi olarak kullanılmakta ve iktidara gelince de yapılan vaatler doğrultusunda yasalar çıkarılmaktadır³. Sık çıkarılan borçlanma yasaları çalışanlarda, “nasıl olsa yakın zamanda bir borçlanma yasası çıkar” düşüncesi meydana getirmekte ve kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir. Borçlanma yasaları bu yönüyle kaçak işçiliğin sebebi, bir başka yönüyle de sonucudur. Kayıt dışı çalışmanın olmaması halinde bu tür yasalar çıkarılmayacaktır. Borçlanma yasaları bir tür af niteliğindedir. İlk borçlanma yasasının çıkarıldığı 1969 yılından 2004 yılına kadar 14 adet Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalıları için ve 8 adet Bağ-Kur sigortalıları için borçlanma yasası yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde, 1999 yılına kadar uygulanan emeklilik yaşının düşük olması, genç emeklilerden oluşan bir nüfus yapısına yol açmıştır. Genç emeklilerin birçoğu emekli aylıklarını ikinci bir gelir gibi görürken, bu aylıklarının kesilmemesi için kaçak çalışmaya devam etmişlerdir. Emekliler, yaşlılık aylığı almaları ve

¹ Ali Osman SALİ, *Yaşlılık Sigortası Aktüer Hesaplarının Hukuksal Çerçevesi*, S.S.K. Genel Müdürlüğü, Yayın No: 476, Ankara, s. 67.

² SALİ, a.g.e., s. 67.

³ Kemal KILIÇDAROĞLU, *35 Soruda S.S.K. Gerçeği*, Ankara 1996 s. 4.

sağlık yönünden ilgili sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanmaları nedeniyle normal sigortalılara sağlanan sağlık yardımlarına ihtiyaç duymamakta ve sosyal güvenlik destek primi ödememek için de sigortalı olmaktan kaçınılmaktadırlar.

Bir diğer kayıt dışı istihdam grubu da yetim aylığı alanlardır. Özellikle evlenmeyen ve herhangi bir işe girmeyen kız çocuklarına ömür boyu sosyal güvence sağlanması, anne ya da babalarından aldıkları ölüm aylığının kesilmesini istemeyen kız çocuklarının kayıt dışı çalışmalarına neden olmaktadır.

II. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN SONUÇLARI

Kayıt dışı çalışma insanları, iş sahiplerini, devleti ve ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir. Kayıt dışı çalışmanın bireylere yansımaları, sosyal güvencesiz bir yaşamdır. Diğer yandan kayıt dışı işçi çalıştıranlar, devletin, mükellef ya da sorumlu olarak çalıştırdıkları işçiler nedeniyle kendilerine yükledikleri bir takım yükümlerden kurtulmakta, bu suretle ucuz hizmet üreterek ekonomik açıdan haksız rekabete yol açmaktadırlar. Diğer yandan devlet kayıt dışı çalışma nedeniyle prim ve vergi kaybıyla karşı karşıya kalmaktadır.

A. Kayıt Dışı Çalışmanın Ücretliler Açısından Sonuçları

Kayıt dışı çalışma gerek işçiler ve gerekse bağımsız çalışanlar ile bunların aileleri açısından, iş ve sosyal güvenlik kanunlarının sağladığı güvenceden yoksun kalınmasına neden olmaktadır. Kişilerin çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesinin sonuçları; çalışmaları hiç bildirilmeyenler, çalışmaları gün ya da ücret olarak eksik bildirilenler, yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler ile emekli, dul ve yetim aylığı alan kişiler açısından ayrı ayrı ele alınacaktır.

1. Çalışmaların Hiç Bildirilmemesinin Sonuçları

Çalışanın çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi durumunda, çalışan kişi ister ücretli olsun ister kendi adına çalışsın, iş ve sosyal güvenlik hukukunun sağladığı güvencelerden yoksun yaşayacaktır. Kaçak çalışan kişi işçi ise Sosyal Sigortalar Kurumu'nun çalışma yaşamındaki kısa ve uzun vadeli risklere karşı sağladığı yardımlardan (sağlık yardımı, sürekli veya geçici iş göremezlik ödeneği, yaşlılık aylığı vb.) yararlanamamakta; işsiz kaldığında işsizlik ödeneği ve yardımı

alamamaktadır. Öte yandan, kaçak çalışan kişinin bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri de sosyal sigorta yardımlarından (sağlık yardımı, ölüm aylığı vb.) faydalanamamaktadır. Sigortasız çalışan kişinin Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne de kaydı yapılmamaktadır. Bu nedenle kayıt dışı çalışan işçi kendisini ve ailesini iş kanunlarının kendisine sağladığı güvencelerden de uzak yaşatmaktadır. Örneğin, kaçak çalıştırılan işçiye çoğu zaman iş kanunlarına aykırı olarak fazla mesai yaptırılmakta, kişi resmi tatil ve bayram günlerinde de çalışmaya mecbur bırakılmaktadır. Kaçak çalışılan işçiye bu çalışmaları için İş Kanunu'nun belirlediğı fazla çalışma ücreti, resmî tatil ücreti ve benzeri ek ücret ödemeleri yapılmamaktadır. Bu şekilde çalışan işçiler işten ayrıldıklarında ihbar ve kıdem tazminatı da alamamaktadırlar.

Çoğu zaman asgari ücretin de altında çalıştırılan kayıt dışı işçilerin, çalıştıkları işyerlerinin bazılarının hiçbir şekilde kamu kurumlarında kaydı bulunmamaktadır. Çalışılan yerlerde işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatında yer alan koruyucu güvenlik tedbirleri yoktur. Bu nedenle kayıt dışı çalışan işçi her an iş kazası ile karşı karşıyadır. Nitekim 2000-2002 yılı içerisinde Sosyal Sigortalar Kurumu, Sigorta Teftiş Kurulu tarafından yapılan 15898 iş kazası tahkikatı sonucu, iş kazası geçirdiğı saptanan 2113 işçinin iş kazası geçirdiğı sırada sigortasız olduğı tespit edilmiştir. Öte yandan iş kazası soruşturması sırasında 11313 işveren de iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olmadığı gerekçesiyle kusurlu bulunmuştur¹. Kuruma bildirilen bütün iş kazası iddialarının iş kazası olmaması karşısında soruşturulan iş kazası olaylarının %20'sinde çalışanların kaza sırasında sigortalı olmadığı, hemen hepsinin de iş sağlığı ve güvenliği açısından güvensiz ortamlarda çalıştığı söylenebilir.

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, **Sigorta Teftiş Kurulu Faaliyet Raporları 2000-2001-2002**, <www.ssk.gov.tr>, 01.12.2003.

Konu kendi adına bağımsız çalışanlar açısından incelendiğinde de sosyal güvenlik açısından pek farklı bir durum ortaya çıkmamaktadır. Kişiler ve aileleri sosyal güvenceden yoksun çalışmaktadırlar. Bağımsız çalışanların çalışmalarının hiçbir şekilde ilgili kurumlara (Bağ-Kur, vergi dairesi, vb.) bildirilmemesi, işçilerden farklı olarak bağımsız çalışanların büyük tutarda prim ve vergi açısından gecikme faizi ile gecikme zammı ve vergi cezası ile karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır. Çünkü yanlarında çalıştırdıkları işçilerle ilgili kamusal yükümlülükleri de yerine getirmemektedirler. Bu durum özellikle küçük işletme sahiplerini, işlerini kaybetme ve işyerlerini kapatma aşamasına kadar getirebilmektedir.

2. Çalışmaların Gün ya da Ücret Olarak Eksik Bildirilmesinin Sonuçları

Çalışmaların gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesi halinde hak sahipleri sosyal güvenlik mevzuatındaki bazı kolaylıklardan gerektiği gibi yararlanamamaktadırlar. Bunları şu şekilde ele alabiliriz:

a) Sosyal Güvenlik Mevzuatı Açısından Gerekli Yardımlardan Hiç Yararlanamama, Eksik Yararlanma ya da Zamanında Yararlanamama

Bu hususu kendin adına bağımsız çalışanlar ile ücretliler açısından ayrı ayrı ele almak gerekir.

aa) Ücretliler Açısından

Daha önce de açıklandığı üzere, ücretlilerin çalışmaları, gün ve ücret olarak, vergi dairelerine, bölge çalışma müdürlüklerine ve Sosyal Sigortalar Kurumu'na gerçek olmayan süre ve tutarlar üzerinden bildirilebilir. Örneğin, ücretli 30 gün çalıştığı halde Sosyal Sigortalar Kurumu'na 15 gün çalışmış gibi gösterilebilir. Ya da kişi yüksek ücret aldığı halde asgari ücretten bildirim

yapılabilir. Buradaki önemli olan husus prim ya da vergisel yükümlölüklerden işverenin kurtulma çabasıdır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'na çalışılan gün ya da alınan ücretin eksik bildirilmesi, sigortalının ve ailesinin sosyal güvenlik mevzuatı karşısında alması gereken yardımları zamanında alamamasına, eksik almasına ya da hiç alamamasına neden olmaktadır. Örneğın, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda sigortalının ailesine sağlık yardımı verilebilmesi için geriye doğru bir yıl içerisinde 120 gün hastalık sigortası primi ödenmiş olması zorunluluğı bulunmaktadır. Kişinin çalışmaları 15'er gün üzerinden kuruma bildirildiğinde sigortalının ailesi bu hizmetleri dört ay gecikmeli olarak alabilecektir. Ya da sigortalı hasta olduğı süreler için alacağı geçici iş göremezlik ödeneğini, 120 günü sekiz ayda doldurması nedeniyle en azından dört ay için alamayacaktır.

Yine, 506 Sayılı Kanun çerçevesinde sigortalının emekli olabilmesi için belirli bir süreden beri sigortalı olması ve belirli gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına prim ödemiş olması zorunludur. Çalışan sigortalıların çalışmalarının gün olarak eksik bildirilmesi durumunda kişi normalden geç emekli olurken, kişinin ücretinin eksik bildirilmesi durumunda ileride alacağı yaşlılık aylığı düşük olmaktadır.

Aynı şekilde, sigortalının ölümü halinde ailesine ölüm aylığı bağlanabilmesi için 506 Sayılı Kanun çerçevesinde toplam olarak 1800 gün veya sigortalının 5 yıldan beri sigortalı olması ve bu sigortalılık süresinin her yılı için ortalama 180 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına prim ödemiş olması koşulu bulunmaktadır. On yıl sürekli olarak sigortalı çalışan birinin ölümü halinde, günlerinin eksik bildirilmesi nedeniyle 1799 gün bildirilmiş kayıtlı günü var ise, bu kişinin bakmakla yükümlü olduğı eşi ile çocuklarına ve gerektiğinde anne ile babasına Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından ölüm aylığı bağlanamamaktadır.

Öte yandan, sigortalının ücretinin eksik bildirilmesi durumunda, ücretli hastalandığında çalışmadığı günler için alacağı geçici iş göremezlik gelirini düşük tutarlardan almaktadır. Yine, ücretlinin iş kazası geçirmesi halinde kendisine ve ölümü halinde ailesine bağlanan sürekli iş göremezlik geliri Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen ücrete bağlı olacağından, alınacak sürekli iş göremezlik geliri de düşük olacaktır.

ab) Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar Açısından

Kendi adına bağımsız çalışanlar açısından eksik bildirilen gün dolayısıyla sağlık hizmeti alamama ya da aylıkların bağlanamaması gibi bir durum bulunmamaktadır. Çünkü 1479 Sayılı Kanun'a göre kendi adına çalışanlar her ay otuz gün üzerinden Bağ-Kur primlerini yatırmak zorundadırlar. Ancak, prime esas kazanç yönünden Bağ-Kur'a ödenecek primler için basamak sistemi vardır. Basamak sisteminde basamaklar yükseldikçe ödenen prim ve ileride alınacak aylık tutar artmaktadır. Kişiler belli bir aşamadan sonra daha yüksek prim ödememek için basamak yükseltmeye pek yanaşmamaktadırlar. Nitekim 2002 yılı istatistiklerine göre 2.420.000 Bağ-Kur sigortalısı içerisinde en üst basamak olan 24'üncü basamaktan prim ödeyenlerin sayısı sadece 120'dir¹. Sonuçta, Bağ-Kur sigortalıları emekliliklerinde veya malullüklerinde düşük yaşlılık veya malullük aylığı alırken, ölümleri halinde de hak sahiplerine düşük emekli aylığı bağlanmaktadır.

¹ T.C. Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, **2002 İstatistik Yıllığı**, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 2003/1, s. 16.

b) İş Mevzuatı Açısından Gerekli Yardımlardan Yararlanamama

Halen yürürlükte bulunan İş Kanunu'na göre işçiye işten ayrıldığında ödenecek olan tazminatlar (kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, kötü niyet tazminatı vb.) işçinin işyerinde aldığı son ücrete ve hizmet yılına bağlı tutulmuştur. Sigortalının yüksek ücret aldığı halde düşük ücretten ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmesi, beraberinde düşük tazminat alması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, işveren açısından işçiye işten çıkarabilmeyi kolaylaştıran bir husustur. İşçi ise aldığı düşük tutar tazminat ile az bir süre geçinebilmesine rağmen, iş bulamadığı takdirde zor duruma düşmektedir.

Görüldüğü üzere, özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalıları açısından kayıt dışı istihdam gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemekte ve toplumsal refahı azaltmaktadır.

3. Kayıt Dışı Çalışmanın Çocuk İşçiler Açısından Sonuçları

Kayıt dışı çalışmanın olumsuz sonuçları çocuk işçiler açısından da söz konusudur. Çocuk işçiler, özellikle sanayi ve hizmetler sektöründe ucuz işgücü olarak kullanılmaktadır. Ülkemizin bazı bölgelerinde çocukların köle gibi kiralandığı hususu basına çok sık yansıyan haberler arasında yer almaktadır. Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de belirli bir yaşı altındaki çocukların çalıştırılmaları kanunlarla yasaklanmıştır. Bu nedenle, çıraklık okuluna gidenler hariç, çalışan çocukların herhangi bir kamu kurum ve kuruluşunda kaydı bulunma-maktadır.

Çocuk işçilerin iş güvenceleri yoktur; çalışma süreleri uzundur, ücretleri ise çok düşüktür. Çocuk işçiler çalıştıkları yerlerde işveren ya da yetişkin çalışanlar tarafından kötü muameleye de maruz kalabilmektedirler. Ayrıca, çocuk işçilerin çalıştırıldıkları yerler genelde küçük ölçekli işletmelerdir. Küçük

ölçekli işletmelerde çoğunlukla işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine uyulmamaktadır. Yasal düzenlemelere rağmen çocuklar ister işçi ya da ister çırak olsun, koruyucusuz makinelerin, tezgâhların, aletlerin, parlayıcı ve patlayıcı maddelerin kullanıldığı işyerlerinde, üstelik yaşlarına, bedensel ve akılsal gelişimlerine uygun olmayan işlerde çalıştırılmaktadırlar. Çocukluk çağı insanın kişilik devresinin geliştiği ve eğitime en çok ihtiyaç duyulan bir zaman dilimidir. Okul sıralarında eğitim görmesi gereken bir yaşta çocukların çalıştırılması, gelecekte eğitimsiz bir kuşakla toplumun karşı karşıya kalmasına sebep olacaktır. Zekâsını eğitimle birleştirerek ülke için faydalı işlerde kullanabilecek nesiller, erken yaşlardan itibaren kötü koşullarda çalıştırılarak kaybedilmektedir. Bu çağlarda çalışma, çocukları psikolojik açıdan olumsuz etkilemekte; bunun sonucunda da her yönüyle sağlıksız bir nesil ortaya çıkmaktadır.

4. Kayıt Dışı Çalışmanın Yabancı Kaçak İşçiler Açısından Sonuçları

Yabancı kaçak işçiler, çalıştıkları ülkelerin asgari ücret düzeyinin altındaki ücretlerle çalışarak; sağlıksız ortamlarda, kötü koşullarda, iş ve sosyal güvenlik yasalarının sağladığı korumalardan uzak yaşamlarını sürdürmektedirler. Bu kişiler para biriktirip en kısa zamanda ülkelerine dönebilmek için en ağır çalışma koşullarını kabul etmektedirler. Bunlar diğer yasalar açısından da kaçak oldukları için, kayıt dışında çalıştırıldıklarını isteseler de ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (Sosyal Sigortalar Kurumu, bölge çalışma müdürlükleri, vergi daireleri) şikâyet yoluyla bildirememektedirler.

Yabancı kaçak işçiler sağlıksız ortamlarda ve her an iş kazası ile karşı karşıya çalışmaktadırlar. İşyerindeki çalışma koşullarının güvenli olmaması nedeniyle iş kazasına maruz kalsalar bile herhangi bir sosyal güvenceleri olmadığı için, işverene hiçbir cezai sorumluluk yüklenememektedir.

Yabancı kaçak işçilerin çalışma saatleri uzun olmakla birlikte aldıkları ücretler de düşüktür. Bu hususları da kaçak olmaları nedeniyle, ilgili kurumlara bildiremeyen yabancı kaçak işçiler işverenler açısından son derece cazip bir işgücü fırsatı olarak kabul edilmektedir.

Yabancı kaçak işçilerin çalışmasının diğer kanunlarla da yasaklanmış olduğu ve bu nedenle haklarını arayamamaları nedeniyle, bu şekilde çalışanlar çoğu zaman işveren tarafından kötü muameleye maruz kalmaktadır. Yabancı kaçak işçiler yaptıkları işin karşılığı olan ücretlerini alamamakta ya da eksik almaktadırlar.

5. Kayıt Dışı Çalışmanın Evde Çalışanlar Açısından Sonuçları

Ev işlerinde ücretsiz ve/veya geçici çalışanlar (gündelik temizliğe gidenler gibi), evde özellikle tekstil alanında parça başı iş yapanlar (ilık, apre, temizleme, paketleme vb.) ile üçüncü dereceye kadar sıhri hısımlarla yapılan işlerde çalışanlar 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı dışında tutulmuşlardır. Ev işlerinde çalışanlar da iş ve sosyal güvenlik hukukunun kendilerine sağladığı güvencelerden yoksundurlar. Bunların çalışma süreleri uzundur; ücretleri, özellikle tekstilde parça başı ücret uygulaması olduğu için, düşüktür; iş ve sosyal güvenceleri yoktur. Bu şekilde çalışanlar iş kanunlarının kendilerine sağladığı olanaklardan uzak yaşamaktadırlar. Ayrıca, iş kazalarına karşı korumaları da yoktur.

6. Kayıt Dışı Çalışmanın Emekli, Dul ve Yetim İşçiler Açısından Sonuçları

Emeklilerin, özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu emeklilerinin, yeniden çalışma hayatına atılmaları birtakım koşullara bağlanmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu emeklileri 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tâbi bir işyerinde yeniden çalışmaya başladıklarında hem çalışıp, hem emekli maaşlarını alabilmek için Sosyal Sigortalar Kurumu'na sosyal güvenlik destek primi ödemektedirler. Yeniden Sosyal Sigortalar Kanunu'na tâbi bir işyerinde çalışmaya başlayan Sosyal Sigortalar Kurumu emeklisi sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışmak istediğini Kurum'a bildirmezse ve kaçak çalışırsa, Kurum bu durumu fark ettiği tarihten itibaren işçi emeklisinin maaşını kesmekte ve kişinin çalışmaya başladığı tarihten itibaren durumun tespit edildiği ana kadarki bütün maaşları işçi emeklisinden yasal faizi ile birlikte geri alınmaktadır. Bu durum emekli çalışanlar açısından büyük maddi yıkıma yol açmaktadır.

Yetim aylığı alıp kayıt dışı çalışanlar açısından da aldıkları aylıkların kesilmesi ve yasal faizi ile birlikte geri alınması durumu söz konusudur. Bu durum da sosyal ve ekonomik açıdan gelir düzeyi düşük kesimi olumsuz yönde etkilemektedir.

Kayıt dışı çalışan emekli, dul ve yetimlerin sosyal güvencesi var gibi gözükmektedir. Oysa bu kişiler iş güvenliği açısından olumsuz koşullarda çalışabilmekte ve iş kazalarına uğrayabilmekte veya meslek hastalıklarına tutulabilmektedirler. Bu kimseler, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda çalışır gözükmedikleri için Kurum'un sigortalılarına iş kazası ve meslek hastalıkları sigorta kolundan sağlanan yardımlarından (sağlık yardımı, sürekli veya geçici iş göremezlik geliri vb.) faydalanamamaktadırlar. Yine, bu kimselerin aileleri de söz konusu yardımları alamayarak olumsuz yönde etkilenmektedir.

Öte yandan, ölen sigortalının ailesi için bağlanan maaş eş ve çocuklar arasında pay edilmektedir. Bu durumdaki kişiler, düşük tutarda da olsa, aldıkları emekli aylığını kaybetmemek için kaçak olarak çalışabilmektedirler. Böyle olunca, dul ve yetimlerin bildirilmeyen çalışmaları nedeniyle ileride kendilerine ait bir yaşlılık aylığı olmamakta, çalışma ya da emeklilik yaşamı boyunca kendileri ve ailelerini sosyal koruma kapsamı dışında bırakmaktadırlar.

Emekli, dul ve yetim olarak çalışanlar iş kanunlarının kendilerine sağladığı güvencelerden de yoksundurlar. Bunların ücretleri düşük ve çalışma süreleri uzundur.

B. Kayıt Dışı Çalışmanın Sendikalaşma Açısından Sonuçları

Bazı işverenler iş, sosyal güvenlik, vergi gibi mali yük getiren yasaların kendilerine yüklediği yüklerden kurtulabilmek amacıyla işlerini parçalara bölmekte, küçültmekte, işi araçlara (taşeronlara) vermekte ve kaçak işçi çalıştırmaktadırlar. Kayıt dışı işçilik, beraberinde ucuz işgücünü getirdiğinden sıklıkla tercih edilmektedir. Kaçak işçi çalıştıran taşeron işyerlerinde sendikaların örgütlenmeleri de zor olmaktadır. Dolayısıyla, kayıt dışılığın yaygınlaşmasına bağlı olarak sendikalı işçi sayısı azalmaktadır. Sendikalaşma oranının düşüklüğü beraberinde reel ücret gerilemesini, örgütsüz ve dağınık bir toplum yapısını getirmektedir. İşçiler çalışma yaşamı ile ilgili mevzuat ve sahip oldukları hakları konularında bilgisiz kalmaktadırlar.

C. Kayıt Dışı Çalışmanın Kayıtlı Ekonomi ve Kayıtlı İstihdam Üzerine Etkileri

Kayıt dışılık haksız rekabete de yol açmaktadır. Kayıt dışı işçi çalıştıran işyerleri, istihdamla ilgili bir takım mali yükümlülüklerden kurtulmakta, işçilerine ve kendilerine iş ve sosyal güvenlik kanunlarının emrettiği birtakım hakları (kantin,

yemek, fazla mesai ücreti vb.) vermemektedirler. Buna bağlı olarak da üretim maliyetlerini düşürmektedirler. Öte yandan kayıt dışı işçi çalıştıranlar, kayıt dışı mal ve hizmet üretmektedirler. Kaçak çalıştırılan işçiye yapılan ödemeleri belgelendirmeyen ve gider olarak göstermeyen işveren, bu nedenle ürettiği mal ve hizmetleri de faturasız olarak satıp kayıt dışı gelir elde etmektedir. Sonuçta, kayıt dışı işçi çalıştıran işyerleri kayıtlı işyerlerine karşı haksız rekabet avantajı elde etmektedir. Bu durum, kayıtlı işyerlerinin kârının azalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle kayıtlı işletmeler küçülmeyi, işin bir kısmını aracıya vermeyi ya da kayıt dışı işçi çalıştırmayı tercih etmektedirler. Görüldüğü üzere kayıt dışı istihdam, özellikle marka yaratamayan, kurumsallaşamayan ve işgücü maliyetini rekabette üst sıralarda tutan işyerleri için kaçak işçi çalıştırmayı teşvik etmekte ve kendi kendisini büyütmektedir. Ayrıca, düşük ücretle kaçak olarak çalışan yabancılar, yerli kaçak işçilerin işverenle sigortalı olma yönündeki pazarlık gücünü de daraltmaktadırlar.

D. Kayıt Dışı Çalışmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Gelir dağılımı denilince, bir ekonomide meydana getirilen gelirin üretim faktörleri arasındaki paylaşımı anlaşılmaktadır. Toprak, emek, sermaye ve girişim şeklindeki üretim faktörlerinin üretime katılmalarının sonucunda üretimden aldıkları pay gelir dağılımını ifade etmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte gelir dağılımının bozulması süreci sosyal devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. Piyasa sürecinin düzenleyici vasfını kaybettiğine inanan bazı ekonomistler, devletin bu işleyişe müdahale ederek gelirin yeniden dağıtımını sağlaması gerektiği üzerinde durmuşlardır.

Devletin geliri yeniden dağıtabilmesi için öncelikle bu geliri doğru bir şekilde tespit etmesi gerekmektedir. Daha sonra gelir dağılımının hangi yönde bozulduğuna ilişkin değerlendirmeleri

sağlıklı bir şekilde yapma zorunluluğı vardır. Bütün bu aşamaların ardından kamu yönetimi, toplanan gelirin ne yönde harcanacağını belirlemektedir. İşte bu süreçte kayıt dışılığın önemi ortaya çıkmaktadır. Eğer, kayıt dışılık nedeniyle gelir dağılımının yapısı sağlıklı bir şekilde belirlenemiyorsa, devletin gelirin yeniden dağıtımına yönelik kararları hatalı sonuçlar doğurabilecektir.

Ayrıca, kayıt dışılık gelir dağılımını haksız rekabete yol açarak olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Daha önce açıklandığı üzere kaçak işçi çalıştıran firmalar hem işgücü maliyetlerini düşürmekte hem de kaçak işçiyle ürettikleri mal ve hizmetlerle ilgili belgeleri düzenlemeyip gelirlerini saklayarak vergi kaçırmakta ve kayıtlı işyerlerine göre daha fazla gelir elde ederek haksız rekabete yol açmaktadırlar. Öte yandan, kayıt dışı işyerlerinde kaçak çalışanların sosyal korumasız kalması, bu kişilere iş ve sosyal güvenlik kanunlarının emrettiğı aynî ve nakdî yardımların yapılmasını engellemektedir. Sosyal güvenlik harcamaları transfer harcaması niteliğindedir ve gelir dağılımını iyileştirici özelliğı bulunmaktadır. Oysa gelir dağılımı, kaçak çalışan işçilerin aldıkları düşük ücretler ve bunların sosyal güvenlik harcamalarından yararlanamamaları nedeniyle her geçen gün bozulmaktadır. Kayıt dışı istihdam sosyal güvenlik kurumlarının mali durumunu olumsuz etkilemekte ve sosyal güvenliğın finansman yükünün artan oranlarla kayıtlı işçiler ve işverenler tarafından sağlanmasına neden olmaktadır¹.

Devlet İstatistik Enstitüsü rakamlarına göre 2002 yılında Türkiye nüfusunun en zengin %20'lik dilimindeki 14 milyon kişi veya 3.2 milyon aile Türkiye'deki toplam harcanabilir gelirin %38.2'sini; en fakir %20'lik dilimdekiler ise %9.3'ünü paylaşmaktadır. Ayrıca, en zengin %20'lik nüfus dilimindeki 14 milyon kişi veya 3.2 milyon aile toplam harcamaların %45'ini

¹ Abdulhalim ÇELİK, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Dönüşüm ve Türkiye**, Kamu-İş Yayınları, Ankara 2002, ss. 122-123.

yaparken, en fakir %20'lik dilimdekiler toplam harcamaların ancak %6.7'sini yapabilmektedirler¹.

Kayıt dışı ekonominin ülkemizin gayri safi milli hasılasının %66'sına dayanmış olması, gelişmiş ülkelerde bu oranın %15, gelişmekte olan ülkelerde ise %30 olduğu düşünülürse içinde bulunduğumuz ekonomik yapıdaki gelir dağılımının ne derece bozuk olduğunu göstermesi açısından son derece önemlidir². Kayıt dışı ekonomi, belirli ölçüler içinde ekonomileri şoklara karşı koruyan bir faktör olarak kabul edilmekle birlikte, Türkiye'de kontrolden çıkarak kalkınmayı engelleyen boyutlara ulaşmış bulunmaktadır.

E. Kayıt Dışı Çalışmanın Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi

Kayıt dışı çalışma kamu gelirlerini (vergi, resim, harç, sigorta primi vb.) son derece olumsuz yönde etkilemektedir. İşletmenin tamamen kayıt dışı çalışmasının yanı sıra kayıt dışı istihdam da iki şekilde kamu gelirlerini azaltıcı etki yapmaktadır.

Bunlardan ilki, kayıt dışı işçi çalıştıran işverenin işçisi ile ilgili kamusal mali yükümlülükleri, yani sigorta primlerini ve vergileri ödememesi şeklindedir.

İkincisi ise, kaçak çalıştırılan işçilere yapılan giderlerin belgelendirilmemesi nedeniyle vergi kanunları karşısında gider olarak görünmemesi ve bu şekilde üretilen mal ve hizmetlerin faturasız olarak satılmak suretiyle kayıt dışı gelir elde edilmesidir.

Türkiye'de XX. yüzyıl boyunca izlenen açık bütçe politikalarının doğal bir sonucu olarak, giderek büyüyen bütçe

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü, **2002 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları**, <www.die.gov.tr>, 01.06.2003.

² Bu konuda karşılaştırmalı değerlendirmeler açısından bkz. Maliye Hesap Uzmanları Vakfı ve T.O.B.B., **Türk Vergi Sistemi, Sorunlar & Çözüm Önerileri**, Doğuşum Matbaacılık, Ankara 2003, ss. 104 - 107.

açığını kapatmak oldukça güç bir hale gelmiştir. 1983 yılında 299 milyar TL. olan bütçe açığı, 2001 yılında 29 katrilyon lira olarak gerçekleşmiş ve 2002 yılı bütçesinde 27 katrilyon liralık açık öngörölmüştür. 2003 ve 2004 yıllarına ilişkin bütçe açıklarının ise yaklaşık 50 katrilyon lira olarak hesap edildiğı görölmektedir. 1983 yılını 100 kabul edersek: 2003 yılında endeks konsolide bütçe gelirlerinde 4.235.091; konsolide bütçe harcamalarında 5.625.718; konsolide bütçe açığında 16.722.408 olmuştur. Kamu harcamalarındaki artışın, kamu gelirlerinden yüksek olmasına karşın, Türkiye durgunluktan bir türlü kurtulamamıştır.

1980 sonrasında hız verilmeye çalışılan özelleştirme politikaları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasa koşullarına göre işletilmesi çabaları ile birlikte bu kuruluşların zararları azalmış ve bunlara bütçeden yapılan yardımlarda da oransal bir gerileme görölmüştür. Buna karşın, 1990 sonrasında yaşanan kaynak yetersizliğı ve bunun çözümü olarak iç borçlanma olanaklarının aşırı zorlanması sonucunda içine girilen faiz kısır döngüsü nedeniyle kamu yatırımlarının da gerilediğı bir gerçektir. Borçlanmaya yönelik politikalar, kamu yatırımlarını durma noktasına kadar getirmiştir. Alt-yapı yatırımlarının yavaşlaması ise 1990'lı yıllarda yavaş yavaş hız kazanan ekonomik küçölmenin en önemli nedenlerinden biri olmuştur.

1998 yılına kadar, 1994 yılı hariç, ekonomik büyümesini sürdüren Türkiye 2001 yılında, Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre, ilk altı aylık dönemde, sabit fiyatlarla %9,3 oranında küçölme yaşamış¹, yılsonu itibarıyla küçölme %9,4'e ulaşmıştır. İlk altı aylık dönemde yaşanan krizin etkileri 2002 yılı boyunca devam etmiştir. 2003'ten itibaren ise ekonomide büyüme eğilimi yeniden hız kazanmıştır.

¹ T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, **Gayri Safi Milli Hâsıla Haber Bültenleri - 31.8.2001 İlk Alt Aylık Veriler**,
<www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310801.html>, 26.10.2001.

Ekonomi biliminde genel olarak iki dönem üst üste ekonominin küçülmesi olarak tanımlanan durgunluk hali, ülkemiz açısından 2000'li yılların başında oldukça ciddi boyutlara ulaşmıştır. 1998 yılında 212 milyar \$; 1999 yılında 191 milyar \$ ve 2000 yılında 200 milyar \$ olan gayri safi milli hâsıla, 2001 yılı itibariyle 148 milyar \$ seviyesine inmiştir¹.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu T.İ.S.K. tarafından hazırlanan *Kayıt Dışı İstihdam Raporu* 'nda göre, iş yaşamında mevcut koşulların değişmemesi durumunda 2010 yılında işsizlik oranının bugünkü düzeyin iki katına çıkacağı şeklinde bir öngörü yer almaktadır². Söz konusu rapora göre:

- 1996'da nüfus 62 milyon kişi ve istihdam 20 milyon kişi iken; 2002 yılında nüfus 68 milyon kişiye yükselmiş ama istihdam 6 yıl önceki düzeyinin altına inmiştir.
- İşsizlerin yanı sıra işi olanlar da sıkıntıdadır. Çünkü bir işi olanların önünde sürekli bir iş yapamama endişesi vardır.
- Yeni bir işe yerleşmek için sırada bekleyen kişilerin oranı son 6 yılda hızla artmıştır. 2002 yılında tarım dışı sektörlerdeki işsizlere 900 bin kişi eklenmiş, 2002 yılı itibariyle sürekli bir işi olmayanların sayısı 9 milyon kişiye ulaşmıştır.
- 2002 yılı fiyatlarıyla bir kişiye sürekli bir iş sağlamanın maliyeti 99 milyar liraya çıkmıştır.

¹ T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni - Temel Ekonomik Büyüklükler**, <www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T6-1.htm>, 26.10.2001.

² Daha geniş bilgi için bkz. T.İ.S.K., **Kayıt Dışı İstihdam Raporu**, <<http://www.ekocerceve.com/egitimGelisim/detay.asp?i=65>>, 07.12.2003.

- Ağır vergi yükleri kayıt dışı istihdamı artırmaktadır. Ekonomide meydana getirilen her 100 liranın 40 lirası ağır vergi yükleri nedeniyle kayıt dışına kaçmaktadır.
- Devlet Planlama Teşkilatı verilerine göre Türkiye’de yüzde 50’lerde olduğu tahmin edilen kayıt dışılık, 2002 yılında yüzde 66’ya kadar tırmanmıştır.

Kayıt dışı istihdamdan dolayı vergi kayıp ve kaçığını hesaplarken Devlet İstatistik Enstitüsü’nün Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçları kullanılmıştır. Bu noktada temel varsayımımız ücretli, yevmiyeli ve kendi adına ve işveren olarak çalışan ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadığını beyan eden kişilerin vergi idaresine de vergi ödemediğidir. Sonuçta, vergi idaresi açısından vergi kayıp ve kaçığı ortaya çıkmaktadır. Daha da önemlisi, özellikle kayıt dışı işçi çalıştıran işveren giderini belgeleyememesi nedeniyle, daha az vergi ödemek için sahte ya da içeriğı itibarıyla yanıltıcı belge kullanmak zorunda kalmaktadır. Dolayısıyla gelir, kurumlar, katma değer ve damga vergileri açısından da kayıp söz konusu olmaktadır. Kayıt dışında çalışanlar, yukarıda incelendiğı üzere tamamen ücretli ve yevmiyeli kesim değildir. Tarımda ücretli ve yevmiyeli çalışanların önemli bir kısmı vergiden muaf tutulmuştur. Bu nedenle kayıt dışında şu kadar kişi çalışıyor denilerek ve bunun asgari ücretle çarpılarak gelir vergisi ve damga vergisi kaybını hesaplamak yanıltıcı olabilecektir.

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan kayıp ve kaçakları incelemek için kayıt dışı istihdam şekillerine göre (tamamen bildirilmeme, gün ya da ücret olarak eksik bildirilme gibi) ayrı ayrı hesaplama yapmak yerinde olacaktır. Kayıt dışı istihdamdan dolayı vergi kayıp ve kaçığına Sosyal Sigortalar Kurumu’na kayıtlı olup, vergi idaresine kayıtlı olmayan kesimde de rastlanılmaktadır. Kayıt dışında çalışanların neden olduğu vergi

kayıp ve kaçağı aşağıda kayıt dışı istihdamın şekillerine göre ayrı ayrı incelenecektir.

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kaybını tespit edebilmek için, genelde beş milyon kişi yıllık asgari ücret tutarı üzerinden dikkate alınmakta ve bulunan brüt ücret tutarından gelir vergisi ile damga vergisi hesaplanmaktadır. Bu yaklaşım pek çok açıdan eksik, hatta hatalıdır. Çünkü kayıt dışı çalışanların önemli bir kısmı vergiden muaf kimseler ile vergiden istisna tutulan ücretlerden oluşturmaktadır. Öte yandan, kayıt dışı çalışma salt kişilerin kazanç getirici çalışmalarının kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesi demek değildir. Çalışmalarını gün ya da kazanç olarak eksik bildirilenler dolayısıyla da vergi kaybı meydana gelebilmektedir.

1. Kayıt Dışında Çalışıp Tamamen Bildirilmeyen Ücretli ve Yevmiyeli Olarak Çalışanlardan Dolaylı Vergi Kaybı

Kayıt dışında çalışanların önemli bir kesimini ücretli ve yevmiyeli çalışanlar oluşturmaktadır. 2003 yılı itibariyle ücretli olarak 1.713.000 ve yevmiyeli olarak 1.515.000 olmak üzere toplam 3.228.000 kişi kayıt dışında çalışmaktadır. Yine 2003 yılı itibariyle işveren statüsünde çalışan 194.000 kişi ile kendi hesabına çalışan 3.463.000 kişinin herhangi bir sosyal güvenlik kurumunda kaydı bulunmamaktadır. Ücretsiz aile işçileri dışında herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışanların toplam sayısı 6.886.000'i bulmaktadır. Bu kişilerin neden olduğu vergi kaybının hesap edilmesinde ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan 3.228.000 kişi ile kendi hesabına çalışan 3.463.000 kişi ve işveren konumunda bulunan 194.000 kişi ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan 3.228.000 kişinin yol açtığı vergi kaybı gelir vergisi ve damga vergisi olarak düşünülebilir. Bu kişilerin yıllık asgari ücretten vergilendirileceği

düşünülürse, aylık 56.470.500.-TL. üzerinden yılda kişi başına 677.646.000.-TL. gelir vergisi ödemeleri söz konusudur. 3.228.000 kişi açısından bu rakam 2.187.441.288.-YTL. olacaktır.

Aylık 423.000.000.-TL. olan brüt asgari ücret üzerinden binde 6 oranında ödenen damga vergisi ise 2.538.000.-TL.'dır. Bu vergi yılda 30.456.000.-TL. olmakta ve 3.228.000 kişi açısından yılda 98.311.968.-YTL. tutarında bir kaybı ifade etmektedir.

Kayıt dışı olarak kendi hesabına çalışan 3.463.000 kişi ile işveren konumunda bulunan 194.000 kişi için yapılacak hesaplamada, 2004 yılında verilen gelir vergisi beyannamelerindeki ortalama rakamlar dikkate alınabilir. 2003 yılı kazançları itibariyle Türkiye'de otomasyona geçen 22 ildeki 155 vergi dairesine 846.570 kişi gelir vergisi beyannamesi vererek 5.188.780.767.200.-TL. gelir beyan etmiş ve bu gelirler üzerinden toplam 1.598.702.712.650.-TL. gelir vergisi hesap edilmiştir¹. Ortalama mükellef başına beyan olunan yıllık gelir 6.130.000.000.-TL.'dir. Mükellef başına hesaplanan ortalama gelir vergisi ise yaklaşık olarak 1.890.000.000.-TL. olmaktadır. Kendi adına ya da işveren olarak kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 3.657.000 kişinin, kayıtlı olarak çalışmaları halinde ortalama kişi başına 1.890.000.000.-TL. gelir vergisi ödeyebilecekleri düşünülürse, bu kadar kişiden yıllık gelir vergisi kaybı yaklaşık olarak 6.911.730.000.-YTL. olacaktır.

¹ Bkz. T.C. Maliye Bakanlığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, **2003 Dönemi Yıllık Gelir Vergisinin Seçilmiş Faaliyet Gruplarına Göre Dağılımı**, <www.gelirler.gov.tr>, 13.04.2004.

2. Ücretleri Eksik Bildirilen İşçiler

Kamu kurum ve kuruluşlarına ücretin eksik bildirilmesi iki şekilde olmaktadır. Bunun birinci hali çalışanların ayda onbeş ya da yirmi gün çalışıyormuş gibi bildirilmesi, diğeri ise brüt ücretlerin gerçeğin altında beyan edilmesidir. Sigortalının çalışma süresi ayda otuz gün olduğu halde bildirimin kısmi süreli olarak (ayda onbeş ya da yirmi gün) yapılması daha çok sosyal güvenlik primi kaybına neden olmakta, herhangi bir vergi kaybı ortaya çıkmamaktadır. 4447 Sayılı Kanun ile 01.01.2000 tarihinden itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu'na yapılan eksik gün bildiriminin belgelenmesinin istenmesi ile birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu'na kişi başı bildirilen aylık ortalama gün sayısı 23'den 25'e yükselmiştir¹. 4447 Sayılı Kanun sonrası çalışanların gün sayısında artış meydana gelmekle beraber tam süreli çalışma yapıldığı halde eksik süreli çalışma yapılmış gibi ücret tahakkukundan dolayı vergi kaybını hesaplamak istatistiki veri yetersizliği nedeniyle oldukça zordur.

Ücretlerin gerçeğin altında gösterilmesi nedeniyle meydana gelen vergi kayıp ve kaçığı ile ilgili olarak Devlet İstatistik Enstitüsü verileri ile Sosyal Sigortalar Kurumu kayıtları arasında çapraz kontrol yoluyla bir sonuca ulaşabilmek mümkün görünmekte ise de Devlet İstatistik Enstitüsü kazanç istatistiklerinin sadece imalat sanayinde, 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsaması dolayısıyla² tam bir sonuç verememektedir.

¹ Bkz., T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar**, Ankara, Mart 2002, s. 142.

² Bkz. T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, <www.die.gov.tr>, 01.03.2004.

3. Yabancı Kaçak İşçiler Dolayısıyla Vergi Kayıp ve Kaçağı

Ülkemizde çalışan yabancı kaçak işçi sayısı Devlet İstatistik Enstitüsü'nün verileri dikkate alınarak asgari 300.000 kişi olarak tahmin edilmektedir. Bu kişilerin yıllık asgari ücret tutarları üzerinden neden oldukları gelir ve damga vergisi kaybı ise 212.430.600.-YTL.'dır.

4. Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilip Maliye Bakanlığı'na Bildirilmeyen İşçiler

Çalışmanın ilk bölümünde de incelendiğı üzere, vergi tahsilatının %75'inin yapıldığı 22 ildeki Sosyal Sigortalar Kurumu ve vergi idaresi kayıtları karşılaştırıldığında yaklaşık 1.700.000 işçinin Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmesine karşın gelir idaresine bildirilmediğı tespit edilmiştir. Bunların yarıya yakın bir kısmı özel bina inşaatlarında çalışan ve gelir vergisi açısından “diğer ücretler” başlığı altında vergilendirilenlerin içinde bulunduğu kesimdir. Nitekim Gelirler Genel Müdürlüğü 2001 Yılı Faaliyet Raporu'na göre Türkiye genelinde diğer ücret geliri elde edenlerin sayısı sadece 21.000 iken Sosyal Sigortalar Kurumu'na yapılan bildirimlerden özel bina inşaatlarında çalışan sayısı 485.397 olarak tespit edilmiştir¹. Dolayısıyla bunlardan kaynaklanan vergi kaybını brüt yıllık asgari ücret tutarını dikkate alarak hesaplamak doğru olmayacaktır. Keza, diğer ücretlerin vergilendirilmesinde gelir vergisi matrahı, yıllık brüt asgari ücret tutarının %25'idir. Bu bağlamda, tespiti yapılan 1.700.000 kişinin yaklaşık 850.000 kişinin diğer ücretler bahsi içinde ele alınarak bunların kişi başına yıllık gelir vergisi kaybı ona göre hesap edilmelidir. Brüt asgari ücret yıllık olarak 5.076.-YTL. olduğuna göre, diğer ücretlilerin

¹ Bkz. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, **2001 Yılı İstatistik Yıllığı**, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Yayın No: 650, Ankara 2002, s. 45; ayrıca bkz. T.C. Maliye Bakanlığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, **2001 Yılı Faaliyet Raporu**, <www.gelirler.gov.tr>, 01.03.2004.

yıllık gelir vergisi matrahı bunun %25'i olan 1.269.-YTL. olacak ve buradan hesap edilecek gelir vergisi ise %15 üzerinden 190.350.000.-TL. olacaktır. 850.000 kişinin yol açtığı diğer ücretlere dayalı gelir vergisi kaybı ise yıllık olarak 161.797.500.-YTL.'dır.

Geriye kalan 850.000 kişinin asgari ücret elde ettiği varsayılırsa, bunların neden olacakları yıllık gelir ve damga vergisi kaybı 601.886.700.-YTL. olacaktır.

5. İkinci İşte Çalışmadan Dolayı Vergi Kaybı

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre ikinci bir işte çalışan 290.000 kişiden hiç bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanlar 98.000 kişidir. Kalan 192.000 kişinin kayıtlılık durumuna göre çalıştıkları her iki işte de kayıtlı olup olmadıkları ya da birinde kayıtlı olup diğerinde kayıtlı olmadıkları şeklinde bir değerlendirme yapılamamaktadır. Buna karşın, hiçbir sosyal güvenliği olmayan 98.000 kişinin her işten asgari ücret elde eder gibi mi yoksa tek bir işten asgari ücret elde ederek mi değerlendirmeye alınması gerektiği de tartışmalıdır. Eğer bunların kayıtlı olarak belli bir işte çalışmaları halinde ikinci bir işe yönelmeyecekleri varsayılırsa, bu halde ortaya çıkacak yıllık gelir ve damga vergisi kaybı 69.393.996.-YTL. olacaktır.

6. Kayıt Dışı Çalışma Dolayısıyla Meydana Gelen Sosyal Güvenlik Primi Kaybı

Kayıt dışı çalışma nedeniyle Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur sigorta prim kaybıyla karşı karşıya kalmaktadır. Kayıt dışında çalışan ücretli ve yevmiyeli 3.228.000 kişinin sigorta prim kaybı yıllık 6.879.513.600.-YTL.¹ ve Bağ-Kur'lu olması gereken 3.643.000 kendi hesabına çalışan ile 194.000 işverenden dolayı

¹ Hesaplama kişinin asgari ücretten çalıştığı ve prim oranının işsizlik sigortası dâhil ortalama %40 olduğu varsayılmıştır.

Bağ-Kur'un prim kaybının 6.722.424.000.-YTL.¹ olarak hesaplanmıştır.

F. Kayıt Dışı Çalışmanın Toplumsal Huzur Üzerine Etkisi

Kişileri sosyal güvenlik açısından korumasız bırakan kayıt dışı çalışmanın gelir dağılımındaki adaletsizliğı artırmasının ardından sebep olduğı bir diğerk önemli sorun toplumsal huzur üzerindeki baskısıdır. Yoksulluğun arttığı ve satın alma gücünün azaldığı bir gelir düzeyine mahkûm olan insanların, beşeri gereksinimlerini bile karşılamada zorluk çeker hale gelmeleri ile birlikte toplumda ciddi bir huzursuzluk dalgası ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan kayıt dışı çalışmanın kayıtlı çalışanlar açısından neden olduğı haksız rekabet de fırsat eşitsizliğine yol açmaktadır. Böyle bir ortamda kayıtlı işyerleri küçölme eğilimine girmekte ve çalışma verimleri düşmektedir.

Yabancı kaçak işçiliğın toplum huzuru üzerindeki olumsuzlukları göz ardı edilmemelidir. Nitekim işsiz kalan yabancılar hırsızlık, dolandırıcılık, fuhuş, kaçakçılık olaylarına karışmakta; toplumun huzur ve refahı bozulmaktadır. Ayrıca, yabancı kaçak işçilerin çok ucuza çalışmaları nedeniyle işveren tarafından tercih nedeni olması, beraberinde T.C. vatandaşlarının işsizlik oranının artmasına sebep olmaktadır. Sonuçta, yabancı işçilerin yerli işçilere rakip olması ve işsizliğı artırması ile birlikte yabancı düşmanlığı ortaya çıkabilmektedir.

¹ Hesaplamada Bağ-Kur'lular için birinci basamaktaki sigortalının ödemesi gereken prim tutarı esas alınmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA İLE MÜCADELEDE ALINAN ÖNLEMLER

Kayıt dışı istihdam insanların sadece bugünlerini değil geleceklerini de etkilemektedir. Kişilerin sosyal güvenlik primlerinin tahakkuk ettirilmemesi, çalışanı doğrudan, ailesini ise dolaylı olarak zarara uğratmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesine yönelik olarak çeşitli dönemlerde farklı çalışmalar yapılmıştır. Ancak, kayıt dışı istihdamla mücadelede en etkin adımlar 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile atılmıştır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede gerek yasal gerekse uygulamaya yönelik çalışmalar halen devam etmektedir.

I. YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye’de son yıllarda 3395, 3910, 3917 ve 4447 sayılı kanunlar ile doğrudan kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik düzenlemeler yapıldığı gibi; 4306, 4325 ve 4369 sayılı kanunlar ile kayıt dışı istihdamla dolaylı olarak da mücadele edilmeye çalışılmıştır.

A. 3395 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

3395 Sayılı Kanun ile, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 79. maddesi yeniden düzenlenmiş ve *işverenin, sigortalının adını, soyadını, sigorta sicil numarasını ve çalıştığı süreyi gösteren ve örneği yönetmelikle belirlenen bir belgeyi işyerinde, birden ziyade işyeri olması halinde her işyerinde ayrı ayrı olmak üzere, işçiler tarafından görülebilecek bir yere asması zorunluluğu getirilmiş, bu yükümlülüğü yerine getirmeyen*

işverenlere aynı Kanun'un 140. maddesi uyarınca idari para cezası tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile sigortalının kendisine, işveren tarafından çalışmalarının Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilip bildirilmediğini kontrol etme olanağı getirilmiştir.

B. 3910 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

3910 Sayılı Kanun 12.05.1993 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun ile 506 Sayılı Kanun'da kaçak işçi alıőtırma nedeni ile ilgili olarak düşük tutulan cezalar asgari ücrete bağlanmış ve cezaların etkinliği artırılmıştır.

C. 3917 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

3917 Sayılı Kanun 08.12.1993 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile 1982 yılında iptal edilen sigorta müfettiő yardımcılığı kadroları yeniden ihdas edilmiş, öte yandan taşrada çaędıőı ortamlarda koordinasyonsuz olarak çalışan sigorta müfettişleri merkezde Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı altında toplanmıőlardır¹. Öte yandan kaçak işçilikle mücadelede önemli yöntemlerden bir tanesi olan ölçümleme (belirli işler için Sosyal Sigortalar Kurumu'na asgari sigorta primine esas kazanç bildirme zorunluluğu) yerine sigorta müfettiőine vergideki re'sen tarhiyata benzeyen, "re'sen prim tarhiyatı"² ve "asgari işçilik tutarını

¹ Sigorta müfettişlerinin görevleri şu şekildedir:

- a) İşveren nezdinde iőle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek,
- b) İlgililerden bilgi istemek ve toplamak,
- c) İş yerinde çalıőtırılanlar ile işçi sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları tespit etmek.

² Sigorta müfettişleri, işverenin Sosyal Sigortalar Kanunu'na, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamı, sigorta müfettiő raporuna dayanılarak, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından re'sen hesaplanır ve buna göre bulunacak sigorta primleri 506 Sayılı Kanun'un 80. maddesine göre tahsil olunur.

belirleme” yetkisi¹ verilmiştir. Bu konudaki işleyiş ise şu şekildedir: Kurumca re'sen tahakkuk ettirilerek tebliğ edilen prim borçlarına karşı işveren, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde Sosyal Sigortalar Kurumu'na itiraz edebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazın reddi halinde, işveren, kararın tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvurulması prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz.

D. 4306 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

Ülkemizdeki İş Kanunu'na göre en az çalışma yaşı 15 olup, hafif işlerde 13 yaşını doldurmuş çocuklar çalıştırılabilmektedir. Bununla birlikte Türkiye, 1998 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (I.L.O.)'nün 138 Sayılı *Asgari Çalışma Yaşına İlişkin Sözleşmesi*'ni kabul ederek, hafif işlerde çalışma yaşını 14'e yükseltmiştir.

Çalışma yaşı kanunlarla belirlenmiş olmasına rağmen, Türkiye gibi ülkelerde, çocukların genellikle erken yaşlarda çalışmaya başladıklarına sıklıkla rastlanılmaktadır. Bu sorun zorunlu temel eğitim süresinin 5 yıl olmasına bağlı olarak, çocukların eğitiminin tamamlandığı 11 yaşında çalışmaya başlamasından kaynaklanmakta idi. Ancak, 1998 yılında 4306 Sayılı Kanun ile zorunlu temel eğitim süresi 5 yıldan 8 yıla yükseltilmiş ve 14 yaşın altındaki çocukların çalıştırılmasının zamanla azalacağı tahmin edilmiştir. Nitekim, bu yönde bir azalma olduğu da bir gerçektir.

¹ İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarı, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak sigorta müfettişince saptanır.

Tablo: 33 - 6-14 Yaş Grubu Çocukların İşgücüne Katılımı (Bin Kişi)

Yaş grupları	Ekim 1994	Ekim 1999
6-9	230	57
10-11	295	100
12-13	802	277
14	398	384
TOPLAM	1.725	2.542

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları**, Ekim 1994 ve Ekim 1999.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere okul çağındaki çocukların istihdama katılmalarında %110'dan fazla bir azalma olmuştur. Azalmanın 12-13 yaş grubunda yoğunlaşması çocuk işçiliğinin azaldığına bir işaret olarak kabul edilebilir.

E. 4325 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 4325 Sayılı Kanun, 23.01.1998 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla yapılan düzenlemeler doğrudan kayıt dışı istihdam ile ilgili değildir. Ancak, yapılan düzenlemelerin kayıtlı istihdamı artırdığı da bir gerçektir. Söz konusu Kanun, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda çalıştırılan işçilerin sosyal sigorta primleri işveren payının Hazine tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Buna göre, 31.12.2002 tarihine kadar uygulanmak üzere, Olağanüstü Hal Bölgesi kapsamında sayılan illerde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi izleyen aybaşından itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu illerdeki işyerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin 31.10.1997 tarihinden önce idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta primleri bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ek olarak yeni işe aldıkları ve bu

işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler için 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 72. ve 73. maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden tahakkuk ettirilecek primlerinin işveren payının hazinece karşılanacağı, hüküm altına alınmıştır.

Tablo: 34 - 4325 Sayılı Kanun'un Kayıtlı İstihdam Üzerindeki Etkileri

İLLER	Özel Sektör İşyeri Sayıları (Eylül)			Özel Sektör Sigortalı Sayıları (Eylül)		
	1996 Kanundan Önce	2001 Kanundan Sonra	Artış Oranı %	1996 Kanundan Önce	2001 Kanundan Sonra	Artış Oranı %
4325 Sayılı Kanun Kapsamındaki İller	25.112	30.285	21	90.296	130.572	45
Diğer İller	709.457	672.290	-5	3.631.318	4.004.351	12

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, 1996-2001 İstatistik Yıllıkları.

4325 Sayılı Kanun'un etkileri, kanun uygulanmadan ve uygulandıktan sonraki yıllar arasında işyeri ve sigortalı sayısındaki artış olarak yukarıdaki tabloda gösterilmektedir. 4325 Sayılı Kanun ile getirilen vergi ve sigorta primi indirimleri istihdam üzerinde son derece önemli gelişmeler sağlamıştır. Yaşanan ekonomik krize rağmen, 4325 Sayılı Kanun kapsamındaki illerde işyeri sayısı Kanun uygulanmadan önce 25.112 iken; Kanun'un uygulanmaya başlamasından sonra %21'lik bir artışla 30.285'e yükselmiştir. Oysa, aynı dönemde diğer illerde işyeri sayısında %5'lik bir azalma yaşanmıştır. Sigortalı sayısı ise 4325 Sayılı Kanun'dan önce 90.296 iken, daha sonra %45'lik bir artışla 130.572 olmuş; Kanun'un uygulanmadığı diğer illerde bu artış %12'de kalmıştır. İstihdamın artması ile vergi ve sigorta prim gelirlerinde de artış meydana gelmiştir. Nitekim, 2000 yılı itibariyle Hazine'nin işveren katkı payını üstlenmesi sonucunda Hazine bu işler için 18 trilyon TL. ödemiş, karşılığında ise Sosyal Sigortalar Kurumu 36 trilyon TL. sigorta primi tahsil etmiştir.

F. 4369 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

Kamuoyunda mali milat olarak bilinen 4369 Sayılı Kanun ile kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almaya yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması beraberinde kayıt dışı istihdamın da kayıt altına girmesine neden olacaktır. *Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında* 4369 Sayılı Kanun, 29.07.1998 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun bazı maddeleri aşağıdaki gibidir:

- Gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 156. maddesinde tanımı yapılan ve 01.06.1998 tarihinden önce idareye vermiş oldukları son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ek olarak bu Kanun’un yayımını izleyen beşinci ayın sonuna kadar işe aldıkları ve fiilen çalıştırdıkları işçilerden sendika üyesi olanların ücretlerinden, bu süre içinde işe baőlanılan aydan itibaren 36 ay süreyle kesilen ve beyan edilerek tahakkuk ettirilen gelir ve damga vergileri, beyanname verme süresini izleyen ikinci yılın aynı döneminde ödenir.
- (a) fıkrasındaki esaslar dahilinde işe alınanlar için, işe baőlanılan aydan itibaren 12 ay süreyle, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 72. ve 73. maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden tahakkuk ettirilecek primlerin işveren hissesinin yarısı Hazine tarafından karşılanır.
- (a) fıkrası dahilinde işe alınan işçiler için, 09.03.1988 tarih ve 3417 Sayılı Kanun hükümleri 3 yıl süreyle uygulanmaz.

- Diğer kanunlarda işçi sayısına bağlı olarak işverene getirilen yükümlülüklerin (a) fıkrasındaki esaslar dahilinde işe alınan işçiler nedeniyle doğması halinde, bu yükümlülükler (12.01.1991 tarihli ve 3713 Sayılı Kanun'un değişik 25. maddesinin (A) fıkrası uyarınca getirilen yükümlülükler hariç) 3 yıl süreyle uygulanmaz.

Kanun esasen sendikalaşmayı teşvik edici hükümler içermektedir. Sendikalı işçiler arasında kayıt dışı çalışmanın genellikle olmadığı varsayıldığında Kanun'un kayıt dışı istihdamı önleyici etkileri olduğu söylenebilir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, esasen adı geçen Kanun kayıt dışı ekonomiyi önleyecek önemli düzenlemeler getirmiştir Yasadan yararlanan yaklaşık 15.000 işçi sendika kapsamına girmiştir.

G. 4447 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

Doğrudan veya dolaylı olarak kayıt dışı istihdamla mücadele etmek üzere 1999 yılına kadar yapılan düzenlemeler tam olarak istenileni verememiştir. Kayıt dışı istihdamın azaltılması ile ilgili olarak sistemden kaynaklanan bir çok sorun 08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanun ile çözüme ulaştırılmaya çalışılmıştır Aşağıda 4447 Sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler incelenecektir.

1. İşsizlik Sigortası

4447 Sayılı Kanun ile ülkemizde, yaklaşık 50 yıldan beri tartışılan ancak bir türlü yürürlüğe sokulamayan *işsizlik sigortası* uygulaması başlatılmıştır. Her şeye rağmen, kaçak istihdamla mücadelede idari para cezalarının artırılması, asgari işçilik oranlarının konulması, denetimin güçlendirilmesi gibi önlemler etkili olmakla birlikte, bu tür çözümlerin sorunun kaynağına inemediği görülmektedir. Sorunun kaynağındaki en önemli nokta, çalışanın kendini güvencede hissedememesi ve geleceğini pazarlık konusu yapmamaya, işsiz kalmamak için, razı olmasıdır. İşsizlik

sigortası, işsiz kalınan sürede geçici gelir kaybını bir ölçüde ortadan kaldırırken, işsizlere mesleki eğitim verilmesi ile işgücünün kalifiye bir hale getirilmesine de katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası uygulaması ile kişiler kendilerini daha güvende hissedebilmektedirler.

2. Sigorta Primine Esas Kazancın Sınırları

4447 Sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenleme çerçevesinde emekli aylıklarının hesaplanmasında, katsayı gösterge sistemi kaldırılmış, yerine enflasyon (TÜFE) ve gayri safi milli hasılanın büyüme oranlarına göre güncelleştirilmiş prime esas kazanç tutarları esas alınmaya başlamıştır. Nihayet prime esas kazancın alt sınırı asgari ücrete endekslenmiş ve işveren üzerinde asgari ücret ile sigorta pirime esas kazanç arasındaki farktan kaynaklanan prim yükü kaldırılmıştır.

3. Yeni Aylık Bağlama Sistemi

Önceki sistemde, emekli aylığının hesaplanmasında sigortalıların son beş ya da on yıllık kazançları dikkate alınmakta idi. Bu durum, kişilerin emekliliklerine son beş ya da on yıl kala yüksek matrahtan prim ödeyerek yüksek emekli maaşı almalarını sağlamaktaydı.

Yeni sisteme göre emekli aylığının hesaplanmasında sigortalının tüm çalışma yaşamı boyunca beyan ettiği ücretleri eşit olarak dikkate alınmaktadır. Hal böyle olunca, sigortalılar açısından emeklilikte yüksek emekli aylığı alabilmek için, çalışma yaşamlarının her döneminde ücretlerinin doğru olarak beyan edilmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca, emekli aylıklarının hesaplanmasında katsayı gösterge sisteminin kaldırılarak yerine enflasyon (TÜFE) ve gayri safi milli hasıladaki büyüme oranlarına göre güncelleştirilmiş prime esas yıllık kazanç sisteminin getirilmesi de işleyişi güçlendirmiştir.

Yeni sistemde kişilerin Sosyal Sigortalar Kurumu'na her takvim yılı için bildirilen prime esas yıllık kazançları, sigortalının emekli olduğu yılın başına kadar enflasyon oranı ve büyüme oranı kadar ayrı ayrı artırılarak emekli olunan tarihe kadar güncelleştirilmektedir. Bu şekilde bulunan yıllık kazançlar toplamı, sigortalının prim ödeme gün sayısına bölünmek suretiyle prime esas güncelleştirilmiş değer üzerinden yıllık kazanç tespit edilmektedir. Referans kazancın yüzde kaçının emekli aylığı olarak sigortalıya bağlanacağı anlamına gelen aylık bağlama oranı ise, prim ödenen ilk 3600 günün her 360 günü için %3.5, sonraki 5400 günün her 360 günü için %2 ve kalan prim günleri için de her 360 güne karşılık %1.5 olarak belirlenmiştir.

Örneğin;

- 25 yıl prim ödeyen bir sigortalının aylık bağlama oranı %65,
- 40 yıl prim ödeyen bir sigortalının aylık bağlama oranı %87.5,
- 50 yıl prim ödeyen bir sigortalının aylık bağlama oranı ise %102.5'dir.

Bu şekilde hesaplanan emekli aylığı miktarı, aylığın bağlandığı yılın Ocak ayı ile aylığın başlangıç tarihi arasında geçen her ay için aylık enflasyon oranında artırılmaktadır. Emekli aylığının çalışırken bildirilen gün sayısına bağlı olarak artması Sosyal Sigortalar Kurumu'ndaki aktüeryal bozukluğu giderecek ve kişileri daha fazla gün prim ödemeye teşvik ederek kayıt dışı istihdamı önlemede önemli bir oto-kontrol aracı olabilecektir.

4. İşverenin İşyerini ve Sigortalıyı Önceden Bildirme Yükümlülüğü

4447 Sayılı Kanun ile işverene, işe aldığı işçiyi işe başlatmadan önce Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece, *yeni işe aldım, bildirim süresi dolmadı* gibi mazeretlerin önüne geçilerek, işçilerin işe başladıkları andan itibaren sigorta kapsamına alınmalarını sağlayacak bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, işveren işyerini işçi çalıştırmaya başlamadan önce ilgili üniteye tescil ettirmek zorunluluğunda bırakılmıştır.

5. Sigortalının Kendini Kuruma Bildirmesi

İşe yeni başlayan işçilere çalışmaya başladıklarını 30 gün içerisinde Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylelikle işçinin ve işverenin bildirimlerinin çapraz denetimi yapılmaktadır. İstatistikler gerek eğitim düzeyinin düşüklüğü ve gerekse işsiz kalma korkusu nedeniyle sigortalıların sadece %17'sinin işe başladıklarında kendi çalışmalarını Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirdiklerini göstermektedir.

6. İşverenlerin Ay İçerisinde 30 Günden Az Çalışılan Süreleri Belgeleme Zorunluluğu

Daha önce üzerinde durulduğu gibi, kayıt dışı çalışmanın önemli bir bölümünü Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen eksik günler oluşturmaktadır. 4447 Sayılı Kanun ile bazı işverenlerce çalışma sürelerinin eksik bildiriminden kaynaklanan prim kayıplarının önüne geçilebilmesi amacıyla, ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmayan sigortalılar için işverene sigortalıların neden 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir. Bu değişikliğin yapılması ile birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu'na kişi başına bildirilen aylık ortalama gün

sayısı 23'den 25'e yükselmiştir¹. Yapılan incelemelerde ise 120 günlük bir bordro döneminde 20, 40, 60 ve 80 gün bildirimlerinde 1999 yılına göre 2000 yılında 350.000 kişilik bir azalma olduğu; 120 günlük bildirimlerde ise 350.000 kişilik bir artış olduğu saptanmıştır².

7. Denetimin Güçlendirilmesi

4447 Sayılı Kanun ile işyerlerinde daha etkin bir denetim yapılabilmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu'nun memurlarına ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarına sigortalılık durum tespiti yapma yetkisi verilmiştir. Bu şekilde, sayıları 350 civarında olan sigorta müfettişlerine ek olarak genel ve katma bütçeli idarelerin 9.000 civarındaki denetim elemanı da denetim sistemine dahil edilmiş ve denetim gücünün artırılması hedeflenmiştir. Ancak, 2000-2002 tarihleri arasındaki uygulama sonuçları genel ve katma bütçeli idarelerin 506 Sayılı Kanun yönünden yetersiz kaldığını göstermektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu yoklama memurları tarafından 01.04.2000-30.06.2002 tarihleri arasında toplam 24.435 işyerinde yoklama yapılmış, bu işyerlerinin 4.298'inin Sosyal Sigortalar Kurumu'nda kayıtlı olmadığı yani tescilsiz olduğu belirlenmiştir. Yine, aynı dönemde bu işyerlerinde yapılan denetimler sonucunda toplam 59.081 sigortalı ile görüşülmüş, bu sigortalıların 14.166'sının tescilsiz çalıştığı tespit edilmiştir. Bu denetimler sonucunda tahakkuk ettirilen prim ve gecikme zammı 725.481.059.817.-TL.; idari para cezası ile gecikme zammı ise 2.699.378.626.158.-TL.'dir.

Uygulamalardan, denetim yetkisini genişletmenin beklenildiği kadar etkin olmadığı görülmektedir. Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar**, Ankara, Mart 2002, s. 142.

² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, 1999-2000 yıllarına ait yayınlanmamış **Dönem Bordrosu İstatistikleri**.

01.04.2002-30.06.2002 tarihleri arasında toplam 2.932 işyerinde denetim yapılmış, bunların 648'inin Sosyal Sigortalar Kurumu'nda kaydı olmadığı; bu dönemde görüşülen 10.514 sigortalıdan 3.153'ünün sigortasız çalıştırıldığı tespit edilmiştir¹. Bunun en önemli nedenlerinden biri kuşkusuz Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı denetim elemanları dışında kalan diğerk denetim elemanlarının, genellikle sadece kendi bakanlıkları ile ilgili işyerlerini denetlemekle yükümlü olmaları ve bu işyerlerinin kamu işyeri olması nedeni ile kayıt dışı işçi çalıştırmamalarıdır². Bir diğerk görüőe göre, genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları, iş yoğunluğu gerekçesi ile yaptıkları denetimin dışında, sigortasız işçi çalıştırılıp çalıştırılmadığı hususunda ayrıca denetim yapmak için zaman bulamamışlar ve sosyal güvenlik mevzuatı hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları için beklentilere cevap verememişlerdir³. Söz konusu denetim elemanları tarafından düzenlenen ve sigortalılık tespitine yönelik raporların bir çoğı sigorta müfettişleri tarafından adeta ihbar kabul edilerek incelendikten sonra Sosyal Sigortalar Kurumu'nca işleme alınabilmiştir.

Bu konuda başka bir gerekçe ise, genel ve katma bütçeli dairelerdeki denetim elemanlarının daha çok iç denetim yapmalarıdır. Ayrıca, vergi dairesi yoklama memurlarının işyeri açılıő, kapanıő ve faaliyet dönemlerinde tuttıkları tutanakların Sosyal Sigortalar Kurumu'na iletilmemesi de konunun aksayan diğerk bir yönü olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Sigorta Primleri Takip ve Tahsilat Daire Başkanlığı, **Yayınlanmamış İstatistikler**, Aralık 2002.

² Fevzi DEMİR, "Kayıt Dışı İşçiliğinin Önlemeye Yönelik Yeni Bir Sendikal Örgütlenme Modeli II", **TES-İŞ Dergisi**, Yıl: 2001, S. 2; T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Görüşler ve Düşünceler Bülteni**, Ekim 2001, s. 45.

³ Yılmaz TOPCUK, "S.S.K.'nda Gelir Arttırıcı Önlemler", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl: 4, S. 16, Ekim-Aralık 2002, s. 30.

H. 4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

06.08.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 4958 Sayılı Kanun ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 79. maddesinin yedinci fıkrası *“Fiilen veya işyeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı tespit edilen sigortalılara ait olup, bu Kanun uyarınca Kurum’a verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurum’ca re’sen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri Kurum’ca tespit edilerek işverene tebliğ edilir.”* şeklinde yeniden düzenlenmiş ve aynı maddeye eklenen bir fıkra ile kamu idare ve müesseselerine *“...(Kamu hizmeti ifa eden kurum ve kuruluşlar dahil) Kurum’ca yazı ile istenilecek bilgileri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdurlar.”* şeklinde bir bildirim yükümlülüğü getirilmiştir.

Ayrıca, 506 Sayılı Kanun’un 130. maddesine eklenen fıkralar ile *“Sigorta müfettişlerince görevleri sırasında saptanan Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir.”* ve *“Bu maddenin uygulanmasında teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olanlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir.”* hükümleri getirilmiştir.

506 Sayılı Kanun’un değişik 79. maddesinin yedinci fıkrası gereğince, yönetmelikle tespit edilen ve sigortalı hizmet kazanımına ilişkin belgeleri işveren tarafından verilmeyen çalışanlar için sigortalı hizmet kazandırma, Kanun’da yazılı tespit usullerinden biri gereğince saptanmasına bağlıdır. Yani, sigortalıya hizmet kazandırabilmek için çalışmanın fiilen, işyeri kayıtlarındaki her türlü bilgiye ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya bilgiye dayalı olarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Yine, sigorta müfettişlerine özgü olarak, verilen görev sırasında saptanan kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler yemin hariç her türlü delille ispatlanabilecektir. Diğer bir ifadeyle, sigorta müfettişi gerek hizmet tespitlerinde gerekse sigorta olayları soruŐtırmaları ve işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçiliğin saptanmasında yemin hariç, hiçbir sınırlamaya tâbi olmadan kurum alacağını tespit etmekle görevlidir.

Fiili tespit için, yetkili denetim elemanlarınca, 506 Sayılı Kanun bakımından sigortalı olması gereken kişinin işyerinde çalıŐtıđının görülmesi yeterli olup, çalışanın sigortalı işe giriş bildirgesi ile sigortalı hizmet kazandırma gerekliliği olan prim belgelerinin temini ve ispat açısından saptanan bilgilerin tutanağa kaydedilmesi icap etmektedir.

506 Sayılı Kanun'un değişik 130. maddesi gereğince işyerinde denetime yetkili olanlar, sigorta müfettişleri, genel b t  eye dahil daireler ve katma b t  eli idarelerin denetim elemanları ile sigorta yoklama memurlarıdır.

506 Sayılı Kanun'un değişik 79. maddesinin yedinci fıkrası gereğince, çalışmaları fiilen tespit edilenlere, irade fesadı halleri (hata, hile, tehdit) hariç başka bir delile veya tespite gerek kalmadan hizmet kazandırılabilmektedir.

4958 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 49. maddesi ile 506 Sayılı Kanun'un 130. maddesine eklenen bir ve ikinci fıkralarda, baŐkanlık sigorta müfettişlerinin *Asgari İŞçilik* uygulama yetki, usul ve esasları düzenlenmiştir.

Yeni düzenleme ile sigortasız işçi  alıŐtırma, prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi durumlarında daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla, baŐkanlık sigorta müfettişlerine “*kanunda öngörülen koşullarda*” ve “*kanununda belirtilen yöntemleri*” kullanarak bir

işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarını tespit etme yetkisi verilmiştir. Sigorta müfettişi, işin yürütümü için gerekli olan asgari 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 almak durumundadır.

I. İş Güvencesine Yönelik Olarak Yapılan Düzenlemeler

4857 Sayılı yeni İş Kanunu ile 30 kişiden fazla işçi çalıştıran işyerlerinde işverenin işçiyi işten çıkarabilmek için haklı sebep göstermesi, bir başka anlatımla iş güvencesi, kayıt dışı çalışan işçinin işvereni şikâyet edebilmesi açısından olumlu bir zemin hazırlamıştır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün hane halkı işgücü anketi sonuçlarından da hatırlanacağı üzere kayıt dışı çalışanların büyük çoğunluğunun 10 ve altında işçi çalıştıran işyerlerinde olduğu düşünülürse, yasanın kayıt dışı istihdamla mücadelede etkili olacağı söylenebilir. Buna karşın işverenlerin, iş güvencesinin kapsamına girmemek için işçi sayısını otuzun altına indirmeye çalışmaları, hatta bu nedenle kaçak işçi çalıştırabilecekleri de konunun bir başka yönü olarak karşımıza çıkmaktadır. Olayın bu yönünün bertaraf edilebilmesi için denetimlerin artırılması ve sektörel denetimlere ağırlık verilmesi yerinde olacaktır.

J. Yabancıların Çalışma Mevzuatına Yönelik Düzenlemeler

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan bir yasa ile yabancıların çalışmasına yönelik mevzuat yeniden düzenlenmiştir. Yasa ile yabancı kaçak işçi çalıştıran işyerlerine ağır yaptırımlar getirilmiştir. Buna göre, Türkiye’de çalışmak için başvuran yabancı işçilere süreli, süresiz, bağımsız ve istisnai haller olmak üzere dört şekilde çalışma izni verilmektedir. Herhangi bir işverenin yanında izinsiz olarak çalışan yabancı işçilere 500.000.000.-TL., izinsiz olarak yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenlere de çalıştırdıkları her yabancı işçi için 2.000.000.000.-TL. idari para cezası uygulaması öngörülmektedir; işverenler izinsiz çalıştırdıkları yabancı ile eş ve çocuklarının konaklama giderlerini ve masraflarını da karşılayacaklardır. Kanun 06.09.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olup uygulama sonuçları yakın zamanda daha net bir şekilde görülecektir.

K. 5073 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5073 Sayılı Devletin Sigorta Primleri Açısından İşverenlere Katkısı Hakkındaki Kanun’un 13. maddesi ile 506 Sayılı Kanun’a eklenen geçici 90. maddenin 1. fıkrası; “01.01.2004 ile 30.06.2004 tarihleri arasında; sigortalının günlük kazancı, bu Kanun’un 78. maddesine göre belirlenen günlük kazancın alt sınırının altında ise, bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait işverence ödenmesi gereken sigorta primleri, işsizlik sigortası primi ve sosyal güvenlik destek primi sigortalı ve işveren hisselerinin tümü, bu tarihler arasındaki aylara ait prim tahakkukuna esas belgelerin en geç 02.08.2004 tarihine kadar verilmesi kaydıyla Hazine’ce karşılanır” şeklindedir.

Bilindiği üzere, işverenler asgari ücretten çalıştırdıkları sigortalıların Sosyal Sigortalar Kurumu’na bildirimlerini sigorta primine esas kazanç alt sınırı üzerinden yapmak zorunda ve asgari

ücretle sigorta primine esas kazancın alt sınırı arasındaki farkı ödemek zorundaydılar. Bu zorunluluk 5073 Sayılı Kanun ile değiştirilmiş olup, 01.01.2004-30.06.2004 tarihleri arasında asgari ücretle sigorta primine esas kazancın alt sınırı arasındaki farkın Hazine tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.

28.01.2004 tarih ve 5073 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte geçerli olan brüt asgari ücret 423.000.000.-TL., sigorta primine esas kazanç tutarının alt sınırı 549.630.000.-TL.'dir. Bu yasa ile, asgari ücretle sigortalı çalıştıran işverenlere sigortalı başına aylık 16 yaş üstü için 46.219.950.-TL. hazine katkısı sağlanmıştır¹.

L. 5084 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5084 Sayılı Kanun'un 3. maddesi ile; "31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere, 2. maddenin (a) bendi kapsamındaki illerde, 01.10.2003 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu iş yerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilâve olarak yeni işe aldıkları ve bu iş yerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçilerin ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisinin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı, diğer yerlerdeki iş yerleri için %80'i, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilir. Terkin edilecek tutar, yeni işe alınan işçi sayısı ile asgari ücret üzerinden ödenmesi gereken verginin çarpımı sonucu bulunacak tutarın organize sanayi ve

¹ Yakup SÜNGÜ, "İstihdam Üzerindeki Mali Yükümlülükler Ve Son Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **e-yaklasim**, S: 15, Ekim 2004, <www.yaklasim.com.tr>, 10.10.2004.

endüstri bölgelerindeki iş yerlerinde tamamını, diğer yerlerdeki iş yerlerinde ise %80'ini aşamaz.” hükmü getirilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 4. maddesinde; “31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere, 2. maddenin (a) bendi kapsamındaki illerde, 01.10.2003 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu iş yerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilâve olarak yeni işe aldıkları ve bu iş yerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler için, 17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 72. ve 73. maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hissesinin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı, diğer yerlerdeki iş yerleri için %80'i Hazine'ce karşılanır. Hazine'ce karşılanacak tutar, organize sanayi ve endüstri bölgelerindeki iş yerleri için 506 Sayılı Kanun'un 78. maddesi uyarınca belirlenen kazanç alt sınırına göre hesaplanan işveren hissesi prim tutarını, diğer yerlerdeki iş yerleri için 506 Sayılı Kanun'un 78. maddesi uyarınca belirlenen kazanç alt sınırına göre hesaplanan işveren hissesi prim tutarının %80'ini aşamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

Kapsama giren illerde, 01.10.2003 tarihinden itibaren işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yanlarında çalıştırdığı işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ek olarak yeni işe aldıkları ve bu işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler bu yasadan yararlanacaklardır.

Bu düzenleme, ülkemizin bazı yörelerinde işverenlerin mali yükümlölüklerini azaltmak amacıyla getirilmiştir. Uygulamadan

“Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı’nca 2001 yılı için belirlenen kişi başına gayri safi yurtiçi hâsıla tutarı 1.500.-\$ veya daha az olan iller”’in yararlanacak olması bazı tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Düzenleme, ülkemizin gelişmişlik düzeyi açısından geri kalan yörelerini kapsamaktadır. Dolayısıyla burada salt işverenlerin maliyetlerinin düşürülmesi değil, gelir düzeyi düşük yörelerde yatırım yapan veya istihdamı artıran işverenlerin mali yükümlülüklerinin azaltılması amaçlanmaktadır.

M. 5198 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

24.06.2004 tarihinde kabul edilen 5198 Sayılı *Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*’un 9. maddesi ile 506 Sayılı Kanun’da değişiklik yapılarak *“Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, 4857 Sayılı İş Kanunu’nun 39. maddesine 16 yaşından büyükler için belirlenen günlük asgari ücrettir; üst sınırı ise günlük asgari ücretin 6,5 katıdır.”* hükmü getirilmiştir. Bu suretle fiilen ödenmeyen ücretin sigorta priminin ödenmesi uygulaması kaldırılmış ve bu şekilde istihdam üzerindeki prim maliyeti azaltılmıştır. Bu Kanun ile, 1981 yılından günümüze kadar devam eden ve farklı yöntemlerle belirlenen asgari ücret ve sigorta primine esas kazanç tutarları arasındaki karmaşa ve ödenmeyen sanal ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi uygulaması sistemine son verilmiş ve işverenlerin en çok yakındığı uygulama yürürlükten kaldırılmıştır.

Ayrıca, bu Kanun’un 8. maddesi ile 506 Sayılı Kanun’un 8. maddesinin sonuna eklenen bir fıkra ile *“Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer merciler yapı ruhsatı verdikleri inşaatları ruhsat tarihinden itibaren bir ay içinde Kurum’a bildirmekle yükümlüdürler.”* hükmü getirilmiştir. Böylece kamu

kurumları tarafından yapılan bildirimlerle inşaat işyerleri ve buralarda çalışan işçilerin kayıt altına alınması hedeflenmiştir. Böylelikle 1992’den beri yürürlükte olan ancak yasal zemine oturmadiğı için zaman zaman güçlüklerle karŐılaŐılan uygulama, valilikleri de içine alacak Şekilde genişletilmiş ve yasal zemine oturtulmuŐtur.

II. UYGULAMAYA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Kayıt dışı çalışmaya yönelik olarak yapılan yasal düzenlemelerin yanı sıra uygulamaya yönelik olarak yapılan bazı düzenlemeleri de şu şekilde ele almak mümkündür.

A. İnşaat Ruhsatlarının Belediyelerce Sosyal Sigortalar Kurumu'na Gönderilmesi

1987 yılında 3395 Sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu'na belirli işlerde belirli işçilik bildirimini zorunlu kılan ölçümleme sisteminin kaldırılması sonucunda, bu yıldan itibaren özel kesimdeki işyeri ve sigortalı sayısı azalmaya başlamış; özellikle sigortalı sayısı 480 binlerden 330 binlere kadar düşmüştür. 04.09.1992 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan ve T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanan bir genel tebliğ ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde işçi çalıştırılmak suretiyle yapıldığı halde Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmemiş bina inşaatı işyerlerinin saptanarak tescil edilmesi, çalışan işçilerin sosyal güvenliğinin sağlanması, aynı zamanda Kurum'un sigortasız işçi çalıştırılmasından kaynaklanan prim kaybını önlenmesi üzere valilik ve belediyelerce:

- Yapı ruhsatı verilen inşaatların işverenleri ile adreslerini gösterir listelerin her ay Sosyal Sigortalar Kurumu'nun ilgili sigorta müdürlüğüne gönderilmesi,
- Tamamlanmış binalara yapı kullanma izni belgesi verilirken, bu inşaat işyerlerinden dolayı işverenin Sosyal Sigortalar Kurumu'na prim borcunun bulunmadığını kanıtlayan, ilgili sigorta müdürlüğünce düzenlenmiş bir belgenin yapı sahibinden istenilmesi uygun ve gerekli görülmüştür.

Tablo: 35 - İnşaat İşkolundaki İşyeri Sayılarının Yıllar İtibariyle Gelişimi

Yıllar	İşyeri Sayısı Toplam	İşyeri Sayısı Kamu	İşyeri Sayısı Özel
1986	75.525	3.145	72.380
1987	86.412	3.360	83.052
1988	87.644	3.252	84.392
1989	83.104	3.373	79.731
1990	88.036	5.105	82.931
1991	84.326	3.901	80.425
1992	85.266	3.953	81.313
1993	101.158	3.965	97.193
1994	112.405	4.555	107.850
1995	136.546	4.253	132.293
1996	138.523	4.126	134.397
1997	137.354	4.094	133.260

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu İstatistik Yıllıklarından düzenlenmiştir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere adı geçen tebliğin yayımlanmasından sonra Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen işyeri sayısında önemli bir artış olmuştur. Nitekim, bu şekilde Sosyal Sigortalar Kurumu'na tescilli işyeri sayısı 1992 yılından 1993 yılına 16.000 adet artarak 101.000'e çıkmıştır. Daha sonra bu artış hızlanmış ve Sosyal Sigortalar Kurumu'na tescil edilen inşaat sayısı da artmıştır.

B. Özel Bina İnşaatı ve İhaleli İşlerde Asgari İşçilik Uygulaması

Ölçümlemenin kaldırılması ile birlikte, özellikle özel bina inşaatlarından bildirilen sigortalı sayılarında önemli ölçüde düşüş meydana gelmiştir. 3917 Sayılı Kanun'un uygulamaya sokulması ile birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından 16-86 Sayılı Genelge ile özel bina inşaatları ve ihale konusu işlere asgari işçilik oranları getirilmiştir. Bunun sonucunda, 1994 yılından itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen sigortalı sayısında önemli artışlar sağlanmıştır.

Tablo: 36 - Yıllar İtibariyle İnşaat İşyerlerinden Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilen Sigortalı Sayısı

Yıllar	Sigortalı Sayısı Kamu	Sigortalı Sayısı Özel	Sigortalı Sayısı Toplam
1986	179.129	448.636	627.735
1987	174.187	456.432	636.619
1988	187.854	404.346	592.200
1989	198.964	393.890	592.854
1990	202.243	386.416	588.659
1991	210.101	338.950	549.051
1992	209.741	330.489	540.230
1993	212.830	363.687	567.517
1994	250.867	518.825	769.692
1995	228.690	623.923	852.613
1996	227.984	601.377	829.361
1997	228.636	639.834	868.470

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu İstatistik Yıllıklarından düzenlenmiştir.

Tablodan da açıkça görüleceği üzere, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda asgari işçilik oranının altında bildirimde bulunulmasını engelleyen sistemin uygulamaya sokulması özel kesimde 330 binlere düşen sigortalı sayısını %70'lik bir artışla 1994 yılında 518 bine, 1997'de ise 639 bine çıkarmıştır.

Buradan iki sonuç ortaya çıkmaktadır: Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki bilgi akışı ve eşgüdüm Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen özel bina inşaatı işyeri sayısını artırmıştır. Kuruma belirli tutarın altında işçilik bildirilemeyeceğini belirten prim güvenlik tedbirleri ise (ölçümleme ve asgari işçilik uygulaması) özel bina inşaatlarından bildirilen sigortalı sayısını artırmıştır.

C. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Olarak Yürütülen Çalışmalar

Dünyadaki ekonomik ve teknolojik gelişmelerin dengesiz bir seyir izlemesi sonucu her yıl daha fazla sayıda çocuğun çalışma yaşamına girdiği görülerek Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1991 yılında *IPEC - Çocuk Çalıştırılmasının Sona*

Erdirilmesi Programı uygulanmaya başlamıştır. IPEC, bu konuda ülkelere yardımcı olmak ve dünya çapında bir bilinç oluşumunu teşvik etmek suretiyle, çocuk çalıştırılmasının aşamalı olarak ortadan kaldırılmasını hedefleyen bir programdır. 1991 yılında ülkemizle birlikte 6 ülkede uygulanmaya başlamış olup, bugün yirminin üzerinde ülke tarafından uygulanmaktadır¹. IPEC kapsamında 1990-1999 döneminde T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplam 10 proje yürütülmüştür. Bu projelerin uygulanmasında hedef kitle ve stratejiler belirlendikten sonra işyeri ziyaretleri, kurumlar arası işbirliği ile işverenlerin çocuk işçiliği sorununa karşı duyarlılığının artırılmasına çalışılmıştır. Yapılan projeler ile Milli Eğitim Bakanlığı Çıraklık Eğitim Merkezleri ile Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu - TESK bünyesindeki odaların kurumsal yapılarının, çalışan çocukların sorunları konusunda daha etkili olabilmeleri için güçlendirilmesine, eğitim çalışmaları ile katkı verilmiştir.

D. Sosyal Sigortalar Kurumu’nun Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Yönelik Uygulamaları

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik olarak yapılmakta olan en ciddi çalışmalar Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir. Aşağıda, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından kayıtlılık oranını artırmaya yönelik olarak yapılan çalışmalarla ilgili bilgiler verilecektir.

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Çalışan Çocuklar Projesi Raporu**, Ankara 2000, s. 6.

1. Broşürler, El İlanları ve Afişler

Sosyal Sigortalar Kurumu bünyesinde, sigorta il müdürlükleri ve hastaneler tarafından afişler asılarak ve konu ile ilgili açıklayıcı bilgilerin yer aldığı broşürler dağıtılarak¹ sigortalılık bilinci yaygınlaştırmaya çalışılmaktadır. Yine, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun erişim sayfası(www.ssk.gov.tr)'ni tanıtan ve sigortalıların hak ve yükümlülükleri ile ilgili olarak afişlerin Kurum tesislerinin yanı sıra diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, sendikalara ve işyerlerine dağıtımı yapılmış ve kamuya açık yerlere asılmıştır. Ayrıca, sağlık karnelerinin arkalarına sigortalılıkla ilgili hak ve yükümlülükleri anlatan bilgiler konulmuştur.

2. Basın Toplantıları ve Eğitimler

Sigorta il ve sigorta müdürlükleri tarafından ilk, orta ve lise öğrencileri ile askerliğinin bitimine az bir süre kalmış er ve erbaşlara sosyal güvenlik bilinci ile sigortalıların hak ve yükümlülükleri hakkında, 2003 yılı boyunca eğitimler verilmiştir. Ayrıca, yerel basında da sigorta il ve sigorta müdürlükleri tarafından aynı konularda belli dönemlerde açıklamalar yapılmaktadır². Öte yandan, 2003 yılı Mart ayı içerisinde Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı sigorta müfettişleri ile sigorta il ve sigorta müdürlerinin katılımıyla tüm sivil toplum örgütleri, sendikalar ve işveren kuruluşlarına sigortalı ve işverenlerin hak ve yükümlülükleri hakkında bilgi verilmiştir.

¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından sigortalılara yönelik olarak 2.000.000 adet broşür basılmış ve dağıtılmıştır.

² Bu konuda bkz. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, 09.04.2003 tarihli Genel Yazı.

3. İnternet Üzerindeki Düzenlemeler (24 Saat Açık Sanal Sigorta Müdürlüğü - www.ssk.gov.tr)

Türkiye’de sayıları her geçen gün artan yaklaşık 6 milyon civarında internet kullanıcısı bulunmaktadır. İnternet bağımlılığıyla beraber bu sayı 20 milyonu aşmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu’nun erişim sayfası, çağımızın gereklerine uygun olarak, bürokrasiyi azaltacak ve kişilerin sosyal güvenlikle ilgili soru ve sorunlarına cevap bulabilecek şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Yenilenen erişim sitesi yukarıdaki kriterlerin bir çoğuna cevap verebilmektedir. İnternet üzerinden sigortalı hizmet dökümü, ne zaman emekli olurum, elektronik ortamda bordro alınması gibi uygulamaların başlatılması ile birlikte sigorta il ve sigorta müdürlüklerindeki iş yükünün %50 oranında azalacağı beklentisi mevcuttur. Sigortalıların günlerini toplatmak, ne zaman emekli olacaklarını, kıdem ve ihbar tazminatlarını, emekli iseler o ayki aylık miktarlarını öğrenmek, mevzuat ile ilgili sorularına cevap bulmak, form ve dilekçelere ulaşmak için özellikle uzak yöreler açısından sigorta müdürlüklerine gidilmesine gerek kalmamış, bireylerin yol, zaman ve emek; sigorta müdürlüklerinin ise memurdan işgücü tasarrufu sağlanmıştır. Ayrıca, çalışanların sosyal güvenlikle ilgili bilgilerinde artış olacağı tahmin edilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu erişim sayfasını 10 ayda 10 milyon kişi ziyaret etmiştir. Siteye girenlerin %55’i lise altı okul mezunudur¹.

4. Tele Bilgi Hattı (0 312 435 13 13)

Sosyal Sigortalar Kurumu Tele Bilgi Hattı Projesi ile sigortalıların çalışmalarının Kurum’a bildirilip bildirilmediğinin tespitini telefon aracılığı ile yapma olanağı getirilmiştir.

¹ Oğuz KARADENİZ, “Dünyadaki Sosyal Güvenlik Kurumları ve S.S.K. Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü’nde Yeni Yönetim Uygulamaları”, **S.S.K. Bülteni**, S. 85, Temmuz-Eylül 2002, s. 29.

E. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yürütülen Çalışmalar

Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamının önlenmesi ile işsizlikle mücadele kapsamında T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde 2004 yılı içerisinde iki önemli proje başlatılmıştır. Özellikle sosyal tarafların desteği alınarak gerçekleştirilmesi planlanan projeler çerçevesinde kısa, orta ve uzun vadede kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı ile mücadelede önemli mesafeler alınabilecektir¹.

¹ Bu konudaki çalışmalar için bkz. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Yayın No: 116, Ankara, Ağustos 2004.

BEŞİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİNE YÖNELİK YENİ STRATEJİLER

Kayıt dışı çalışma sadece ülkemizin değil, hemen hemen dünyadaki tüm ülkelerin yüz yüze kaldığı önemli bir sorundur. 1970’li yılların başında fordist üretim tarzının artan uluslararası rekabette yetersiz kalması, yeni üretim tarzlarının yaygınlaşması ve uluslararası sermayenin ucuz işgücü bulabilmek adına üçüncü dünya ülkelerine göçü beraberinde kayıt dışı çalışan insanların artmasına yol açmıştır. Kayıt dışı çalışmanın bir parçasını oluşturan kurumsallaşmamış enformel sektör yakın zamana kadar çoğu ülkede işsizliği önleyen ve yoksulluğu gideren bir organizasyon olarak görülmüşken, günümüz ve gelecek bu kimselerin sosyal güvenliklerinin nasıl sağlanacaklarının sorusunu içinde barındırmaktadır. Öte yandan post fordist üretim tarzı ile uygulamaya giren kısmi süreli çalışma, belirli süreli hizmet akitleri, ödünç iş ilişkisi, ev çalışması, aracının yanında çalışma gibi çalışma şekillerinde de kayıt dışı çalışma yaygındır. Özellikle gelişmiş ülkelerde standart dışı çalışma şekilleri sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmışken, gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ekonomilerinde standart dışı çalışma şekillerinin mevzuat tarafından kapsamadığı ve genellikle kayıt dışı çalışmanın şekli olarak ortaya çıktığı görülmektedir¹.

¹ I.L.O., “VI. Decent Work and the Informal Economy, Sixth Item on the Agenda”, **International Labour Conference**, 90th Session Report, Geneva 2002, s. 2.

Tablo: 37 - Ülkeler İtibariyle Kayıt Dışılık - Bürokrasi ve Yoksulluk İlişkisi

Ülkeler	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
A.B.D.	5	5	0,60	Yüksek gelir: OECD	35.400	12,60		25,50	4,10	19
Almanya	9	45	5,90	Yüksek gelir: OECD	22.740	16,30	19,00		8,10	16
Arjantin	15	32	15,07	Yüksek orta gelir	4.220	25,10		42,90	12,80	93
Avusturya	9	29	6,01	Yüksek gelir: OECD	24.000	10,00	16,00		4,70	14
Azerbaycan	14	123	14,70	Düşük gelir	710	60,60	50,70		1,20	125
Bangladeş	7	35	91,00	Düşük gelir	380	35,60	40,90	10,00	2,50	
Benin	8	32	207,90	Düşük gelir	380	45,20		47,90		
Bolivya	15	59	175,50	Düşük orta gelir	900	67,10		52,90	4,20	106
Botsvana	11	108	11,30	Yüksek orta gelir	3.010	33,40		19,30	21,50	30
Brezilya	17	155	11,70	Düşük orta gelir	2.830	39,80		37,70	9,60	53
Bulgaristan	10	30	9,30	Düşük orta gelir	1.770	36,90	30,40		14,10	54
Çek Cumhuriyeti	10	40	10,80	Yüksek orta gelir	5.480	19,10	12,60		8,80	56
Danimarka	4	4	0,00	Yüksek gelir: OECD	30.260	18,20	15,40		5,40	3
Ekvator	14	92	47,40	Düşük orta gelir	1.490	34,40		52,50	11,50	114
Endonezya	12	151	130,70	Düşük gelir	710	19,40		20,62	6,10	
Ermenistan	10	25	7,00	Düşük orta gelir	790	46,30	40,30		9,30	78
Etiyopya	7	32	77,70	Düşük gelir	100	40,30		33,00		94
Fil Dişi Sahilleri	11	58	133,60	Düşük gelir	620	39,90		52,70		
Filipinler	11	50	19,50	Düşük orta gelir	1.030	43,40		17,00	10,10	97
Fransa	7	8	1,10	Yüksek gelir: OECD	22.240	15,30	6,00		10,00	23

Ülkeler	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Gana	12	85	87,50	Düşük gelir	270	38,40		78,50	4,70	73
Guatemala	15	39	62,80	Düşük orta gelir	1.760	51,50		53,47		100
Güney Afrika	9	38	9,10	Düşük orta gelir	2.500	28,40		17,40	23,30	49
Gürcistan	9	25	13,70	Düşük gelir	650	67,30	53,20		13,80	127
Hırvatistan	12	49	14,40	Yüksek orta gelir	4.540	33,40	27,40	6,20	20,60	60
Honduras	13	62	73,30	Düşük orta gelir	930	49,60		55,20	3,70	107
İran	9	48	7,30	Düşük orta gelir	2.000	18,90		17,90		79
İspanya	6	108	16,90	Yüksek gelir: OECD	14.580	22,60	11,50		14,10	24
İsveç	3	16	0,70	Yüksek gelir: OECD	25.970	19,10	19,80			6
İtalya	9	13	23,30	Yüksek gelir: OECD	19.080	27,00	30,00		10,80	35
Jamaika	7	31	15,50	Düşük orta gelir	2.690	36,40		23,50	15,70	57
Kamerun	12	37	182,50	Düşük gelir	550	32,80		57,30		126
Kazakistan	9	25	10,50	Düşük orta gelir	1.520	43,20	33,60			101
Kenya	12	47	54,40	Düşük gelir	360	34,30		58,60		
Kırgızistan	8	21	11,50	Düşük gelir	290	39,80	29,40		21,20	
Kolombiya	14	43	27,40	Düşük orta gelir	1.820	39,10		46,90	20,10	59
Kosta Rika	11	77	25,90	Yüksek orta gelir	4.070	26,20		40,00	6,00	50
Kuveyt	13	35	2,40	Yüksek gelir: OECD ülkesi harici	16.340	0,00		11,90		36
Lesotho	9	92	58,20	Düşük gelir	550	0,00		8,50	39,30	
Letonya	7	17	16,80	Yüksek orta gelir	3.480	39,90	29,60	17,20		58
Litvanya	8	26	3,70	Yüksek orta gelir	3.680	30,30	20,30			41
Macaristan	6	52	22,90	Yüksek orta gelir	5.290	25,10	20,90		6,50	40

Ülkeler	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Madagaskar	13	44	69,60	Düşük gelir	230	39,60	57,70			89
Makedonya	13	48	11,60	Düşük orta gelir	1.710	45,10	35,10		34,50	108
Mali	13	42	187,40	Düşük gelir	240	41,00	71,00			81
Meksika	8	58	16,70	Yüksek orta gelir	5.920	30,10		35,30	2,00	64
Moğolistan	8	20	8,10	Düşük gelir	430	18,40		28,20	5,70	
Moldova	10	30	18,60	Düşük gelir	460	45,10	35,10		11,10	102
Özbekistan	9	35	17,00	Düşük gelir	310	34,10	33,20			103
Pakistan	11	24	36,00	Düşük gelir	420	36,80		67,10	5,80	96
Panama	7	19	25,10	Yüksek orta gelir	4.020	64,10		32,30	11,90	67
Paraguay	17	74	157,60	Düşük orta gelir	1.170	0,00		57,90		130
Peru	10	98	36,40	Düşük orta gelir	2.020	59,90		48,20	8,00	62
Polonya	10	31	20,60	Yüksek orta gelir	4.570	27,60		12,80	16,70	65
Romanya	5	28	7,70	Düşük orta gelir	1.870	34,40	24,30		10,80	85
Rusya	9	36	6,70	Düşük orta gelir	2.130	46,10	40,90			87
Slovakya	9	52	5,60	Yüksek orta gelir	3.970	18,90	16,30	19,20	18,90	63
Slovenya	10	61	12,00	Yüksek gelir: OECD ülkesi harici	10.370	27,10	21,60		7,50	29
Şili	10	28	10,00	Yüksek orta gelir	4.250	0,00		32,40	9,90	20
Tanzanya	13	35	203,60	Düşük gelir	290	58,30		66,95	3,20	98
Tayland	8	33	6,70	Düşük orta gelir	2.000	52,60		5,95		75
Tunus	9	14	10,80	Düşük orta gelir	1.990	38,40		38,60	2,70	39
Türkiye	8	9	26,10	Düşük orta gelir	2.490	32,10		15,00	8,30	77
Ukrayna	15	34	17,60	Düşük orta gelir	780	52,20	41,20	4,90	11,90	111

Ülkeler	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Uruguay	11	45	48,20	Yüksek orta gelir	4,340	51,10		46,60	11,30	34
Zambia	6	35	28,10	Düşük gelir	340	48,90		80,70	15,00	99
Zimbabve	10	96	743,20	Düşük gelir	463	59,40			6,00	112

Kaynak: Kaynak: Friedrich SCHNEIDER, “The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries”, 2002IZA DP No. 514, <www.iza.org>, 10.08.2004; Doing Business 2003, Transparency International's Corruption Perception Index for 2003, <http://www.gwdg.de>, I.L.D., K.I.L.M. 2001-2002'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

A: İşlem sayısı

B: İşlem süresi (Gün)

C: Maliyet (Kişi Başına G.S.M.H.'nın Yüzdesi)

D: Gelir Kategorisi

E: Kişi Başına Milli Gelir (2002 - \$)

F: Kayıt Dışı Ekonomi / GSMH

G: Toplam İşgücü İçerisinde Kayıt Dışı İstihdam

H: Kentsel İstihdamın Yüzdesi Olarak Enformel Sektör

I: İşsizlik Oranı (%)

J: Yolsuzluk Sıralaması (2003)

I. DÜNYA’DA KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı istihdam, dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin en önemli sorunları arasındadır. Kayıt dışı istihdamla ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında ters bir orantılı bir ilişki görölmektedir. Refah düzeyleri yüksek, işsizlik oranları diğer ülkelere göre daha düşük olan ülkelerde kayıt dışı istihdam oranları da nispeten düşüktür.

Yukarıdaki tabloda, ülkeler itibariyle yeni işe başlayan bir girişimcinin işlem maliyeti, ülkenin gelişmişlik düzeyi, kişi başına milli gelir, kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı istihdam, işsizlik ve ülkelerin yolsuzluk sıralamasındaki yerleri görölmektedir. Gelir düzeyi düşük ülkelerde işe başlamak için gereken işlem sayısı fazla, yeni bir iş kurmanın maliyeti yüksektir. Buna bağlı olarak gayri safi hâsıla içindeki kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı istihdam ve işsizlik oranları da yüksek çıkmaktadır. Bununla beraber gelişmişlik düzeyi arttıkça kayıt dışı istihdamın azalacağı yönünde tek yönlü bir bağlantı kurulması yanlıştır. Bazı ülkelere ulusal gelir arttığı halde kayıtlılık oranında artma olmamaktadır¹. Dolayısıyla, gelişmişlik düzeyinin sadece kişi başına düşen milli gelirin artması anlamında değil, aynı zamanda kişilerin kayıtlı çalışma konusundaki bilinç düzeyinin artması ve ilgili kamu kurumlarının idari kapasitelerinin geliştirilmesi ile yakından bağlantılı olduğu göz ardı edilmemelidir.

Aşağıda dünyanın belli bölgeleri itibariyle kayıt dışı istihdamın yapısı ve özellikleri ele alınacaktır.

¹ Wountner Van GINNEKEN, “Social Protection For Workers” in “The Informal Economy: New Challenges for Asia and The Pasific”, **Towards More Effective Social Security in Asia and Pasific**, ISSA, Asia and Pasific Series, Social Security Documentation No: 26, Manila 2001, s. 68.

A. Afrika’da Kayıt Dışı İstihdam

Afrika’da tarım dışı sektörlerde enformel istihdamın %80’ler dolayında olduğu, kentsel istihdamın %60’nın ve yeni işlerin %90’ının enformel sektör içinde olduğu hesaplanmaktadır¹. Sahara Afrika’sında tarım dışı sektörlerdeki iş fırsatlarının kadınlar için %92’si, erkekler için 71’i enformel sektördedir. Bu işlerde çalışanların yaklaşık %95’i kendi adına çalışırken, sadece %5’i ücretli işçilerdir². Benin’de ise aktif nüfusun sadece %5’i sosyal güvenlik kapsamındadır³.

Sahara Afrika’sında sokak satıcıları enformel sektörde daha yaygındır. Angola, Nijerya, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Uganda’da enformel işçilerin yarısından fazlasının perakende satış sektöründe çalıştığı tahmin edilmektedir.

Bununla birlikte, yiyecek satışı, seyyar satıcılık gibi enformel faaliyetler ticaretin serbestleşmesinden etkilenmiştir. Örneğin, sepet üreten kadınları Asya’dan ithal edilen ucuz sepetler olumsuz yönde etkilemiştir. Güney Afrika Cumhuriyeti’ne başka kıtalardan gelen yabancı satıcılar da yerli satıcıların yerini almıştır. Öte yandan sınır ticareti de Afrika’da enformel ekonomi içerisinde önemli bir yer tutmaktadır⁴.

B. Latin Amerika’da Kayıt Dışı İstihdam

Uluslararası Çalışma Örgütü’ne göre Latin Amerika’da 1990’lı yıllarda %52 olan kentsel enformel sektör, 1997 yılında

¹ J. CHARMES, “Cited at Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing”, **(WIEGO) Second Annual Meeting**, Cambridge, Massachusetts, 22-24 May 2000, s. 16.

² CHARMES, a.g.e., s. 16.

³ Bernardin GAUTHE, “Social Security for the Informal Sector in Benin”, **Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Developing Countries**, I.L.O., Geneva, 1999, s. 167.

⁴ CHARMES, a.g.e., s. 16-17.

%58'e yükselmiştir¹. Bu artışta, köyden kente göç kadar işgücüne katılım oranının artması gibi etkenler de rol oynamıştır. Latin Amerika'da kayıt dışı istihdam, küçük işletmelerde ve kendi adına yapılan çalışanlarda yaygındır. Kayıt dışı çalışanların önemli bölümünü yabancı kaçak işçiler oluşturmaktadır. Örneğin, her yıl giyim, inşaat ve hizmetler sektöründe çalışmak üzere Bolivya, Peru ve Paraguay'dan binlerce kişi Arjantin'e gelmekte ve yasa dışı çalışmaktadır².

El Salvador'da ekonomik olarak aktif nüfusun sadece %26'sı sosyal güvenlik kapsamındadır³.

Brezilya'da 1999 yılı Hane Halkı İş Gücü Anketlerine göre özel sektörde istihdam edilen 64 milyon kişinin %62'si sosyal güvenceden yoksun yaşamaktadır. Bu oran 1985 yılında %53 olarak tahmin edilmiştir. Kayıt dışı çalışma oranı kadınlar arasında daha yüksektir (%66). Tarımda çalışanların %90'ı, inşaat sektöründe çalışanların ise %72'si kayıt dışındadır. Brezilya'da çocuk işçilik de yaygındır. 10-14 yaş arası çocukların %15'i çalışmaktadır⁴.

C. Geçiş Ekonomilerinde Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam oranının en yüksek olduğu ülke gruplarından birisi de 1990'lı yılların başından itibaren serbest piyasa ekonomisi sürecine geçiş aşamasında olan merkezi ve doğu Avrupa ülkeleri ile Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleridir.

¹ F. VERDERA, "Informality in Latin America: Recent Trends, Policies and Prospects", Paper Prepared for I.L.O. Technical Workshop on **Old and New Facts of Informality**, Geneva, 2001, s. 18.

² VERDERA, a.g.e., s. 18.

³ Ruth de SALORZONA, Victor RAMIREZ, "Basic Social Security in El Salvador", **Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Developing Countries**, I.L.O., Geneva, 1999, s. 148.

⁴ VERDERA, a.g.e., s. 18.

Geçiş öncesi eski doğu bloğu ülkelerinde özel sektör faaliyetleri yasaklanmış olmasına karşın, enformel faaliyetler daha çok kişisel hizmetler, inşaat, ev içi üretim gibi faaliyetlerin yanı sıra yasa dışı ilaç ve döviz ticareti gibi alanlarda yaygındır¹. Geçiş sürecinde devlet işletmelerinin özelleştirilmesi ile birçok kişi işsiz kalmıştır. Yüksek işsizlik oranları, başta bavul ticareti olmak üzere kendi adına çalışmayı yaygınlaştırmıştır. Geçiş sürecindeki birçok ülkenin vatandaşları iş bulabilmek için başta komşu ülkeler olmak üzere geçici sürelerle komşu ülkelere göç etmişlerdir. Bu göçlerden en çok etkilenen ülkelerden biri de Türkiye’dir.

Geçiş ekonomilerinde, ikinci bir işte kayıt dışı çalışma yaygındır. Bunun yanı sıra, düşük prim ve vergi ödemek amacıyla ücretlerin gerçek tutarının çok çok altında bildirildiğine de rastlanılmaktadır.

Geçiş ekonomilerinde yaygın olan kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden bir tanesi de sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlardır. Ödenen prim ile alınan emekli aylığı ya da işsizlik ödeneği arasında bağlantı olmaması, yüksek prim ödeyen sigortalıların emekliliklerinde düşük prim ödeyenlerle aynı ücreti almaları gibi nedenler kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir². Yine kişisel bazda prim kayıt sisteminin olmaması ve emeklilikte yüksek prim ödeyenlerin istense bile tespit edilememesi kayıt dışı istihdamı artırmaktadır³.

Bu ülkelerde vergi ve sosyal güvenlik birimlerinin etkinsiz çalışmaları da kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri arasındadır.

¹ VERDERA, a.g.e., s. 19.

² H.S. JENSEN, J. LASSILA, “Reforming Social Security in a Transition Economy: The Case of Lithuania”, **Discussion Paper No 2001-17**, Centre for Economic and Business Research, January 2003.

³ A. DOBRONOGOV, “Social Protection in Low Income C.I.S. Countries”, **Lucerne Conference of the C.I.S.-7 Initiative**, January 20-22, 2001, <www.worldbank.org>, 01.03.2004, s. 12.

D. Asya’da Kayıt Dışı İstihdam

Dünya nüfusunun yaklaşık %60’ı Asya’da yaşamaktadır. Oysa güney Asya’da nüfusun sadece %5’i ile %10’unun sosyal güvenlik şemsiyesi altında olduğu ifade edilmektedir¹. Hindistan’da işçilerin sadece %13’ü (kamu çalışanları dâhil) sosyal güvenlik kapsamındadır². Dünya nüfusunun yaklaşık beşte birinin yaşadığı (yaklaşık 1,4 milyar) Çin’de nüfusun sadece %30’u kentlerde yaşamını sürdürmektedir. Çin’de 1980’lerin sonundan itibaren özel sektör yatırımlarına izin verilmesiyle kayıt dışılık artmaya başlamıştır. Çin’de kayıt dışı çalışanlar genellikle genç işgücüdür. Bu kesimin sosyal güvenlikle ilgili bilinç düzeyi düşüktür. Genç işçiler günlük geçimlerini sosyal güvenceye tercih etmektedirler. Gençlerin genellikle sağlık sorunlarının olmaması, yaşlılıklarını düşünmemeleri, iş kazası geçirdiklerinde ya da meslek hastalığına tutulduklarında bunların işverence tazmin edilmesinin sağlanması kayıt dışı çalışmayı artırmaktadır³. Yüksek prim yükü, sosyal güvenlik kurumunun idari kapasite eksikliği de kayıt dışı çalışmayı artıran diğer önemli etkenlerdir. Gerçekten de, Çin’de 3.500 sosyal sigorta müdürlüğünde 63.000 memur iş kazası, meslek hastalıkları, hastalık, analık, emeklilik sigorta kollarında 100 milyon çalışan ile emekli nüfusa hizmet vermektedir. Yine 100 milyon çalışan için İşsizlik Sigortası Kurumu 20.000 çalışanı ile görevini sürdürmektedir. Çin’de enformel sektörde çalışan 24 milyon kişi toplam çalışanların %25’ini oluşturmaya karşın; dağınık biçimde ve kendi adlarına çalışmaları sosyal güvenlik kurumlarının bu kişileri kapsam altına

¹ GINNEKEN, a.g.e., s. 65.

² Shaski JAIN, “Basic Social Security in India”, **Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Developing Countries**, I.L.O., Geneva 1999, s. 45.

³ Xiaoyi HU, Renhua CAI, Xu ZHAI, “Extending the Covarege of Social Security Protection in China”, **Social Security For The Excluded Majority, Case Studies Of Developing Countries**, I.L.O., Geneva 1999, s. 45.

almadaki idari maliyetlerini artırmaktadır¹. Çin’de tarımda çalışan ve kentlere gelip 3-5 yıllık sürelerle kentlerde çalışan ve tekrar kırsal kesime dönen milyonlarca çiftçi bulunmaktadır. Düzensiz işgücü emeklilik gibi uzun dönemli sosyal sigorta programlarının uygulanmasını güçleştirmektedir².

E. Gelişmiş Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdam

Gelişmiş ülkelerde oranı diğer ülkelere göre daha düşük de olsa kayıt dışı çalışmaya rastlanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı çalışma kısmi süreli çalışanlar, geçici iş ilişkisi ile çalışanlar, evde çalışanlar gibi esnek çalışma sistemi içerisinde çalışanlar³ ve yabancı kaçak işçilerden oluşmaktadır. Başta Avrupa Birliği ve Kuzey Amerika olmak üzere gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik programları ülkede ikamet eden tüm nüfusu kapsamaktadır. Bu ülkelerde temel sorun vergi ve sosyal güvenlik programlarının gereklerine işveren ve sigortalılarca tam olarak uyulmamasıdır. Vergi dairelerine ve sosyal güvenlik kurumlarına ücretler yönünden eksik bildirim sıklıkla rastlanan bir durumdur. İkinci bir işte çalışanlar ise çalışmalarını çoğunlukla kamu idarelerinden saklamaktadırlar. Bir başka ifadeyle, belirtilen ülkelerde yarı kayıtlı ekonomik istihdam şeklinde adlandırabileceğimiz “*gri istihdam*” yaygındır⁴.

Aşağıdaki tabloda 1998, 2001 ve 2004 yıllarında Avrupa Birliği ülkelerinde kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektörler görülmektedir.

¹ Xiaoyi HU, “Challenges to Providing Social Security the Informal Sector in People’s Republic of China”, **Towards More Effective Social Security in Asia and Pasific**, I.S.S.A., Asia and Pasific Series Social Security Documentation No: 26, Manila, s. 103-104.

² HU, CAI, ZHAI, a.g.e., s. 89.

³ VERDERA, a.g.e., s. 23.

⁴ Daha geniş bilgi için bkz. Sander MATEMAN, Piet RENOOY, **Undeclared Labour in Europe: Towards an Integrated Approach of Combatting Undeclared Work**, European Commision Report, European Commission Directorate - General for Employment and Social Affairs Unit, Amsterdam, Brussels, 2004.

Tablo: 38 - Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Yaygın Olduğu Sektörler

ÜLKELER	Kayıt Dışı Çalışanların Nitelikleri ve Kayıt Dışı Çalışmanın Yaygın Olduğu Çalışma Alanları
İngiltere	Tarım, toplum, sosyal ve kişisel hizmetler (temizlik, bakım gibi), inşaat, turizm, otel ve yiyecek içecek, moda ve giyim imalatı. Sektörler hakkında çok az bilgi mevcuttur, ancak çeşitli önlemler ve yaptırımlar yukarıdaki alanları hedeflemektedir. İngiltere’de kayıt dışı işęücü, daha çok çift işe sahip olanlar (bağımsız çalışanlar dâhil) ve daha az seviyede mevsimlik çalışanlar, işsizler, sigorta yardımı hak sahipleri ve yasadışı göçmenler şeklindedir.
İsveç	Bağımsız çalışanlar veya özel sektörde çalışan nitelikli erkekler, yiyecek içecek sektörü ve temizlik işleri.
İspanya	Tarım, hizmetler ve özel hizmetlerde çalışan genç işçiler, kadınlar ve nitelikli işçiler.
Portekiz	Kaçak göçmenler, kadınlar, tekstil, ticaret ve inşaat sektörleri.
Hollanda	İki işe sahip nitelikli işçiler, otel, yiyecek içecek sektörü, metal endüstrisi, giyim sektörü, taksicilik.
Lüksemburg	İnşaat sektörü.
İtalya	Kadınlar, genç işçiler ve emekliler, inşaat, özel hizmetler ve tekstil sektörü.
İrlanda	Öğrenciler, inşaat sektörü.
Yunanistan	Emekliler, yasal ve yasa dışı göçmenler, öğrenciler, ev işçileri, turizm, taşımacılık, ev hizmetleri, tekstil.
Almanya	Almanya’da kayıt dışı istihdam tarım, el işleri, kişisel ve sosyal hizmetler ve inşaat alanlarında yaygındır. Kayıt dışı istihdama katılanlar emeklilik aylığı alanlar, yabancı kaçak işçiler, öğrenciler, işsizler ve ikinci bir işte çalışanlardır.
Fransa	Fransa’da kayıt dışı çalışma 1996 yılı itibariyle G.S.M.H.’nın %4’ü ile %14’ü arasında tahmin edilmektedir.
Finlandiya	Genç işçiler, inşaat, otel, yiyecek içecek sektörü.
Danimarka	Öğrenciler, nitelikli ve niteliksiz işçiler, bebek bakıcılığı, temizlik ve inşaat.
Belçika	Kayıt dışı çalışma çoğunlukla düşük nitelikli genç erkek işçiler arasında daha çok yiyecek içecek sektörü, inşaat, tekstil, ulaşım, ev hizmetleri ve tarımda yaygındır.

Kaynak: E.U., <<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/04/feature/eu9804197f.html>>, 28.10.2004.

II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE YENİ POLİTİKALAR

Dünya’da gerek gelişmekte olan ülkelerde gerekse gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdam ile mücadelede yeni stratejiler geliştirilmektedir. Gelişmiş ülkelerin kayıt dışı istihdamla mücadelesi gelişmekte olan ülkelere nazaran daha kolay olmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal alt yapısının (bilgi işlem, insan gücü vb.) kuvveti olması, işgücünün kayıtlı çalışma konusunda nispeten daha bilinçli olması, tüm bunlardan öte ülkede çalışan ya da ikamet eden herkesi kapsamayı kayıt dışı istihdamla mücadele etmeyi kolaylaştırmaktadır.

Kayıt dışı istihdam ve sosyal sigorta suuistimalleri Avrupa Birliği ülkelerinin mücadele etmek zorunda olduğu en önemli konular haline gelmiştir. Özellikle, doğu Avrupa ülkelerindeki ucuz işgücünün, bu ülkelerin birliğe dâhil olması ile birlikte üye ülkelere göç edeceği ve büyük bir olasılıkla orta vadede kayıt dışı olarak çalışacakları beklentisi mevcuttur. Nitekim Avrupa Birliği uzmanlarının 1998, 2001 ve 2004 yıllarında kayıt dışı istihdam konusunda hazırladıkları raporlarda, kayıt dışı çalışma ile mücadelede alınacak tedbirlere yer verilmiş ve kayıt dışı çalışma ile mücadelenin istihdam stratejisinin bir parçası olarak görülmesi istenmiştir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele için kayıt dışı istihdamın nedenlerinin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği’nde kayıt dışı istihdam dört ana nedenle ortaya çıkabilmektedir¹.

Bunlardan birincisi piyasa ilişkileridir. Emek, mal ve hizmet ile bilgi piyasalarındaki eksiklikler kayıt dışı çalışmaya neden olabilmektedir. Emek piyasasında kayıtlı arz ve talep karşılanamadığı zaman açık, kayıt dışı çalışma ile kapatılmaktadır.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. MATEMAN, RENOY, a.g.e., s. 90.

Emeğin yüksek maliyeti, esnek olmaması gibi etkenler kayıt dışı çalışmaya zemin hazırlamaktadır. Yine kayıtlı mal ve hizmet piyasasında üretilen mal ve hizmetlerin pahalı olması ile bu hizmetlerin kıt olması da kayıt dışı çalışma üzerinde etkili olmaktadır. Kayıtlı iş konusunda yeterli bilgi ağıının olmaması ile kayıt dışı iş konusundaki aile ya da akraba tavsiyesi gibi sosyal ağlar da kayıt dışı çalışmanın artmasına neden olabilmektedir.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinden bir diğeri kurumsal; yani, bireyin kamuya ve kamu hizmetlerine olan güvensizliğidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal yetersizlikleri, mevzuatın yeterince açık olmaması, denetim ve kurumlar arası koordinasyon yetersizliği, yüksek vergi oranları kayıt dışı çalışmaya neden olabilmektedir.

Kayıt dışı istihdamın bir diğeri bireysel özelliklerdir. Ailenin eğitim durumu, iş ve beceri seviyesi gibi durumlar kayıt dışı çalışmaya neden olabilmektedir. Aynı zamanda, kayıtlı emek piyasasında cinsiyet ayrımcılığı da kayıt dışı çalışmayı artırabilmektedir.

Küreselleşme ve göç gibi çevresel etkenler kayıt dışı çalışmanın bir diğeri olarak görülmektedir. Göçmenler kayıt dışı çalışmaya potansiyel bir arz niteliğindedir.

Avrupa Birliği Konseyi'nin *Kayıt Dışı Çalışmadan Düzenli İstihdama Dönüşüm* isimli taslak raporunda¹ kayıt dışı istihdam ve sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadelede üye ülkelerin yetkili kurumları arasında işbirliğinin geliştirilmesi, *Avrupa İstihdam Stratejisi* çerçevesinde ulusal eylem planlarında her ülkenin kayıt dışı istihdamla mücadelede alacağı önlemleri hazırlaması

¹ E.U., Council of the European Union, **Council Resolution on Transforming Undeclared Work into Regular Employment**, (10 October 2003, 13456/03 Limite Soc 398 Note Draft), Brussels, <www.eu.int>, 01.03.2004.

önerilmiş ve üye ölkelerce alınması tavsiye edilen tedbirlere yer verilmiştir¹.

a) *Avrupa İstihdam Stratejisi* içinde kayıt dışı çalışmayı önleyici tedbirlerin geliştirilmesi, sürdürülebilir sosyal güvenliği sağlayacak, kayıt dışında çalışan tüm işçi ve işverenlerin kayıtlı ekonomiye girişinin teşvik edilmesini sağlayacak ve aşağıdaki hususları içeren tedbirlerin alınması uygun olacaktır.

- Kayıtlı çalışmayı, iş geliştirmeyi teşvik edecek işlemlerin basitleştirilmesi ve maliyetlerinin azaltılması, kayıtlı çalışmayı artıracak teşviklerin artırılması, düşük ücretliler üzerindeki vergi yüklerinin yeniden düzenlenmesi,
- Kayıtlı çalışmayı sağlayacak uygun istihdam politikalarının düzenlenmesi,
- İşsizlik ve yoksulluğu azaltacak vergi ve yardımlar arasındaki istenmeyen etkileşimlerin ortadan kaldırılması.

b) Sosyal tarafların aktif olarak destek vereceği ve kabul edeceği uygun cezaların artırılması, kayıt dışı çalışanlara yönelik koruma programlarının artırılması, polis vergi dairesi vb. kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesi,

c) Üye ölkeler arasında kayıt dışı çalışma ve sosyal sigorta suiistimleri konusunda işbirliğinin artırılması,

d) Kayıt dışı çalışmanın zararlarının anlatıldığı kampanyaların artırılması.

¹ Daha geniş bilgi için bkz., E.U., a.g.r.

Avrupa Birliği Komisyonu’nun yaptığı bir araştırma sonucu ortaya koyduğu raporda, kayıt dışı istihdamla m¼cadele i¼in karma politikalar ¼nerilmektedir¹. Bunlar:

- Sistemin değiştirilmesi,
- Kayıtlı ekonomiye giriőin zorlanması,
- Sistemin uygulanmasına y¼nelik zorlamalar,
- Davranışları ve/veya hareketleri deęiőtirme.

Avrupa Birliği’nde kayıt dışı ¼alıőmanın kayıt altına alınabilmesi i¼in kayıt dışılığın nedenlerinin ¼lkelere g¼re iyi belirlenmesi ve sadece denetimin artırılması veya sadece primlerin ya da vergilerin d¼ő¼r¼lmesi gibi tek yanlı uygulamaların baőarı getirmeyeceği ve nedenlere g¼re ara¼ların aynı anda kullanılması ¼nerilmektedir.

A. Kayıtlı Sisteme Giriş Zorlama

Kayıtlı sisteme zorlama denetim ve cezaların artırılması ile m¼mk¼n olmaktadır. **Almanya**’da denetimler ve cezalar kayıt dışı istihdamla m¼cadelede temel noktaları oluşturmaktadır. Son on yıl i¼inde kayıt dışı ¼alıőmayla ilgili ¼nemli d¼zenlemeler yapılmıştır. Cezaları ve kontrol tedbirlerini i¼eren temel yasa: *Bildirilmeyen ¼alıőmaya Karőtı Yapılacak İşlemler İle İlgili Kanun*’(Gezets zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) dur. Kanun 1957 yılında ¼ıkarılmıőt ve 1998 yılında modifiye edilmiştir. Kanunun temel amacı kayıt dışı istihdamla m¼cadeledir. Bununla birlikte kayıtlı ¼alıőmayı teşvik edici tedbirler de getirilmiştir. Vergi ve sigorta

¹ Kayıt dışı ¼alıőmaya ¼zellikle gelişmekte olan ¼lkelerde k¼¼¼k iőtletmelerde rastlanılmaktadır. Bunların kayıt olmadaki b¼rokratik zorlukları y¼ksektir. Diğer yandan, bu gibi iőt yerlerinin denetimi ve kayıt altına alınması da zordur. Clieve BALEY, “Governance of Social Security Schemes”, I.S.S.A., **Meeting Of Directors of Social Security Organizations in Asia and the Pacific**, İstanbul, 25-27 September 2002.

primleri indirilmiştir. Kaçak işçi çalıştıranlar için cezalar 1 milyon DM ‘a kadar idari para cezası veya 5 yıla kadar hapse çıkarılmıştır¹.

B. İşveren Üzerindeki Mali Yükümlölüklerin Azaltılması

Avrupa Birliği’nde kayıt dışı istihdamla mücadelede diğer araç işveren üzerindeki mali yükümlölüklerin azaltılmasıdır. Pek çok ölkede bu konuda çalışmalar yürütölmektedir. **İspanya**’da kayıtlı çalışmayı teşvik amacıyla sigorta primleri yeni işe alınanlar için düşürölmüş²; sigorta primi oranları 1997’de, gelir vergisi oranları da 1999’da azaltılmıştır. Bunun sonucunda gayri safi milli hâsıla 1996’dan 1999’a kadar yıllık ortalama %3,5 artarken, istihdam yıllık %4,5 artmış ve istihdam 1996 yılında 9.270.000 kişiden 420.000 kişi artarak 9.690.000 kişiye ulaşmıştır.

Fransa’da 25 Mayıs 1999 tarihli direktife göre katma değer vergisi oranları işin performansını, ana yapısını, gelişimini etkileyen işlerde düşürölmüşdür. Gelir vergisi oranları büyük ekipman gerektiren işlerde %15, bakım ve masraf gerektiren işlerde %5 oranında azaltılmıştır. Söz konusu düzenlemelerin kayıt dışı istihdam üzerine etkisi olumlu olmakla birlikte sonuçları ölçölememiştir³.

Almanya’da kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesi amacıyla gelir ve yaşlılık sigorta primlerinde indirimlere gidilmiştir. 1999 ve 2000 yıllarında uygulanan vergi reformu ile vergi muafiyetleri artırılmış, gelir vergisi oranında indirimle gidilmiş ve çocuk

¹ MATEMAN, RENOÖY, a.g.e., s. 20; Uygulanan sıkı denetimler ve artırılan cezalar sonucunda saptanan kayıt dışı çalışmanın 1999’da 1998’e göre %13,5 azalarak 254.640’dan 220.161’e; yabancı kaçak çalışma olaylarının ise 1996’ya göre 1999 yılında %11,5 azalarak 85.648’den 75.829’a gerilediği belirtilmektedir.

² Sophie ROBIN, Lucile BARROS, “Measures Undertaken to Prevent and Combat the Employment of Foreigners in Irregular Situation in Certain O.E.C.D. Member Countries”, Seminar On **Preventing and Combatting the Employment of Foreigners in an Irregular Situation**, United States 22-23 April 1999, O.E.C.D. Papers DEELSA/ELSA/MI(99)4 76918.

³ MATEMAN, RENOÖY, a.g.e., s. 8.

yardımları artırılmıştır. Vergi indirim ve muafiyetleri 2005 yılına kadar kademeli olarak sürecektir. Vergi reformunun en önemli amacı kayıtlı çalışmayı teşvik etmektir¹. Öte yandan Almanya’da Nisan 1999’a kadar 630 DM’lık işler iş kazası ve meslek hastalığı sigorta primi dışında primlerden istisna tutulmuşken kapsamı dışında tutulmuştur². Bu tarihten sonra kayıt dışı çalışmanın önlenmesi için 24.03.1999 tarihli yasa ile işverene de diğer sigorta kollarına prim ödeme yükümlülüğü getirilmiştir³. Önemsiz derecede çalışmalar için iki ölçü bulunmaktadır. İlk ölçünün ilk şartı, bir çalışmanın haftada düzenli olarak 15 saatten daha az bir süre yürütülmesidir. İkinci şart ise aylık 630 DM’lık kazançtan fazla gelir elde edilmemesidir. Önemsiz derecede çalışma konusunda ikinci ölçü ise çalışmanın niteliği veya sözleşme gereği bir yılda en fazla iki ay veya 50 iş gününü aşmaması gereğidir. Kısmi çalışma durumunda prim yükünün tamamını işveren ödemektedir⁴.

Hollanda’da kayıtlı çalışmayı desteklemek amacıyla katma değer vergisi oranları bazı sektörlerde (berberler, ev restorasyonları, ayakkabı ve elbise tamircileri gibi küçük sektörlerde) istihdamı teşvik amacıyla %17’den %6’ya indirilmiştir. 1990’dan bu yana iş gücü maliyetlerini düşürücü tedbirler alınmış ve bu doğrultuda gelir vergisi oranları düşürülmüştür. Yine ücretlileri gelir vergisinden istisna eden oranlar artırılmıştır. Düşük gelirli işçiler ile 12 ay ve daha fazla süredir işsiz olan kimseleri istihdam eden işverenler için vergi avantajları getirilmiştir.

Kayıt dışı istihdamın en ciddi sorunlardan biri olarak kabul edildiği **İtalya**’da öncelikle katma değer vergisinde indirimlere

¹ MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s. 18.

² MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s. 21.

³ Ali Nazım SÖZER, “Kısmi Süreli Çalışan İşçilerin Sosyal Sigorta Hakları”, İstanbul Barosu, **Çalışma Hukuku Komisyonu Bülteni**, S: 4, Yıl: 2000, s. 71.

⁴ SÖZER, a.g.m., s. 71.

gidilerek sorunla mücadelele çalışılmıştır. Tarım, inşaat ve tekstil alanlarında yoğunlaşan ve gayri safi milli hasılanın %20-26'sı olarak¹ tahmin edilen kayıt dışı istihdamın önlenebilmesine yönelik olarak öncelikle, 2000 yılında konutların onarımı ile ilgili hizmetlerdeki katma değer vergisi oranı %20'den %10'a düşürülmüştür. Bu önlem, ev sahiplerinin onarımla ilgili harcamalarını gelir vergisinden düşmelerine olanak tanıyan düzenleme ile de bağlantılıdır. Böylelikle, inşaat firmalarından alınan tüm hizmetlerin düşük bir katma değer vergisi ödenerek beyan edilmesi sağlanmıştır. Bu tedbirin amacı; her zamanki gibi inşaat sektöründe emek yoğunlaşmasına yardımcı olmaktır. Bu yeni düzenlemelerin başlangıcı Avrupa Birliği'nin 99/85 sayılı Direktifi'dir.

Bu düzenleme, ev sahiplerinin bir vergi dönemi içinde yapılan olağanüstü onarım harcamalarında kişisel gelir vergisinin %41'ini indirmelerini sağlamaktadır. Böylece, mükellefler inşaat firmalarından almış oldukları bütün hizmetleri daha düşük bir katma değer vergisi oranı ödeyerek bildirmeleri için teşvik edilir. Bu vergi politikasının amacı, inşaat alanındaki vergilendirebilir alanı kapsamak ve şirketler tarafından istihdam edilen işçilerin sayısını artırmak için bu hizmetlere olan talebi teşvik etmektir. Ayrıca, şirketlerin işgücü maliyetlerini ve kayıt dışı çalışmaya olan eğilimlerini azaltmak amacı da güdülmektedir.

İtalya'da, işletmelerin işgücü maliyetlerini düşürerek kayıt dışı çalışma eğilimlerini azaltmak amacıyla yeni işçi istihdamında bazı vergi kolaylıkları getirilmiştir. Bu uygulamalar şu şekildedir:

- İşsizlik oranının %20'nin üzerinde olduğu alanlarda küçük ve orta ölçekli işletmeler tarafından her yeni işçi istihdamı için 1999 yılı vergilendirme döneminde 1

¹ E.U., European Commission, **Commission Targets Undeclared Work**, <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/feature/eu9804197f.html>>, 07.12.2003.

milyon lîret ve 2000 ile 2001 yılları vergilendirme dönemlerinde 3 milyon lîret olmak üzere, yıllık en çok 60 milyon lîret tutarında yatırım indirimi uygulaması getirilmiştir.

- Kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde küçük ve orta ölçekli işletmelerce istihdam edilecek her yeni işçi için kredi uygulaması başlatılmıştır. Bu teşvik, 1 Ocak 1997 - 31 Aralık 2000 tarihleri arasında ve küçük ve orta ölçekli işletmelerce işçi istihdamı halinde, istihdam edilen ilk işçi için 10 milyon lîret, diğerleri için ise 8 milyon lîret olarak uygulanmıştır. Toplam kredi miktarı, her bir vergilendirme döneminde 180 milyon lîreti aşmamaktadır. İstihdam kredisinden yararlanılabilmesi için belirsiz süreli hizmet akdi ile ya da 3 yıl süreli geçici hizmet akdi ile yeni işçi istihdam edilmesi gereklidir.

İtalya’da yeni işçi istihdamı halinde sosyal güvenlik katkı paylarının indirilmesi şeklinde bir destek uygulaması da söz konusu olmuştur. İlk kez 1994 yılında uygulanan bu tedbir, İtalya’da belli bölgelerde 31 Aralık 1998 tarihi itibarıyla istihdam ettikleri işçi sayısını artıran işverenlere üç yıllığına (1999-2001) sosyal güvenlik katkı paylarında indirim hakkı tanınmıştır. Ancak bu indirim, vergi teşvikleri ile birlikte uygulanmamaktadır. Bu indirimden yararlanılabilmesi için aşağıdaki koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir:

- İlgili bölgelerde en az 24 ay süreyle tam zamanlı ve belirsiz süreli istihdam edilenlerin sayısında artış olmalıdır.
- Tamamen yeni kurulmuş işletmeler olmalıdır.
- Yeni işçi istihdamı ile ulaşılan istihdam seviyesi sürdürülmelidir.

- İlgili toplu iş sözleşmesi hükümlerine uyulmalıdır.
- Hijyen, iş sağlığı ve çevre ile ilgili düzenlemelere uygun davranılmalıdır.

İtalya’da inşaat sektöründe yoğunlaşan kayıt dışı istihdamın önlenebilmesine yönelik olarak, bu sektördeki sosyal güvenlik katkı paylarında indirim yapılmıştır. Bu tedbir, işçilerin emeklilik sigorta kolu hariç, tüm sigorta kollarına (iş kazaları dâhil) ilişkin prim oranlarının düşürülmesini kapsamaktadır. Uygulama 1995 yılında başlamış ve günümüze kadar gelmiştir. Halen uygulanmakta olan indirim oranı %11,5’tir. Söz konusu indirimden yararlanılabilmesi için işverenin, *İnşaat İşverenleri Fonu*’na kayıtlı olması, gerekli katkı paylarını zamanında ödemesi ve toplu iş sözleşmesi hükümlerine uygun davranması gerekmektedir. Bu tedbir, diğer sosyal güvenlik paylarındaki indirimle birlikte uygulanabilmektedir.

C. Formel Sektöre Giriş İle İlgili İşlemlerin Kolaylaştırılması

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

1. İşyeri Açma İle İlgili İşlemlerin Basitleştirilmesi

Fransa’da mesleki faaliyetlerin tanımlanması, değiştirilmesi ve oluşturulmasının basitleştirilmesi için işverenler *Centre de formalites entreprises* (C.F.E.) ile sözleşme yapmak zorundadır. C.F.E. bir “one stop shop” (tek durak dükkân) olup, yasal düzenlemeler, idari, sosyal, vergi ve istatistiksel bilgilerin bilgilendirilmesi gereken tek yerdir. Bu işlem; şirket yöneticileri tarafından çeşitli hizmetler ve uygulamaların ayrı ayrı bildirilmesini önler. Merkezin görevi diğer idareleri ve şirket idarecilerini hizmetler hakkında bilgilendirmektir.

İşçinin işe alınması sırasında “*tek istihdam bildirimi*” olarak adlandırılan bir belgedeki bilgiler doldurulmaktadır, Bu bildirim ev işlerinde işçi çalıştırılması hariç bütün işverenler için zorunludur.

Tek istihdam bildirimi şu formaliteleri içermektedir: sosyal güvenlik hizmetlerine kaydolma, ilk kaydolma bildirimi, işsizlik yardımlarına kaydolma, kısmi süreli iş için çalıştırılan insanların sosyal güvenlik ödemelerinden çıkarılma talebi, ilk işçiler için muafiyet bildirimi, tıbbi hizmet için kaydolma talebi ve tıbbi check-up için talep.

Tek istihdam bildirimi kayıt dışı çalışmayı denetim altında tutmak için önemli bir araçtır. Çünkü bu belge yeni bir ye alınmadan önce URSSAF (L’Union de Recouvrement des cotisations de Scurit Sociale et d’Allocations Familiales)’a gönderilmek zorundadır. Tek istihdam bildiriminin yapılmaması kayıt dışı çalışmaya bir kanıt olabilir. Bu nlem URSSAF’ın veri tabanından yasal işçilerin doğrudan denetimini saėlamaktadır¹.

1996 yılında hizmet fişleri (service vouchers: sunulan hizmetlerin belgeye dayandırıldığı sistem) aileler için veya konutlarında ev hizmetleri için işçi çalıştırmalarını teşvik etmek için geliştirilmiştir. İşçinin izniyle, hizmet fişlerinin kullanımı işverenleri, işçinin istihdam edilmesi veya kiralanması ile ilgili bürokratik faaliyetlerin formalitelerinden muaf tutmaktadır. Fiş, sabit zaman veya kısmi süreli bir iş için istihdam sözleşmesi gibi ve ödeme aracı anlamında kullanılabilir.

Hizmet fişlerinin kullanımı başka avantajları da kapsamaktadır. Örneğin, işçiye ödenen ücretlerde vergi muafiyeti gibi. (denen ücretin maksimum %50’si limitlerinde olacak şekilde 45.000 Fransız frangına kadar vergi indirimleri).

¹ MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s.

Almanya’da, 1999 yılı Nisan ayından itibaren emek piyasasındaki kanunlarda yapılan değışiklikler kayıt dışı ekonominin sınırlandırılmasına yardım etmiş ve kayıt dışı faaliyetlerin bir kısmı yasal olarak yapılır hale getirilmiş; ayrıca bu işler daha düşük vergi oranlarına tâbi tutulmuştur. 1999 yılı Nisan ayında Kanun değışmiş ve o zamandan beri bu şekildeki işlerde çalışanların bütün sosyal güvenlik yükleri tekrar ödenmiştir.

Hollanda’da işyeri açma ile ilgili bürokratik işlemlerin azaltılması MDW operasyonu olarak adlandırılmaktadır. MDW piyasa güçlerini yeniden düzenleme ve yasal nitelik projesini desteklemektedir. 1994’de başlayan bu operasyonun temel amacı; rekabeti yaygınlaştırmak ve yasalardaki engelleri kaldırmaktır. MDW operasyonunun önemli bir unsuru teşebbüsler için idari engellerin azaltılmasıdır. Bu husus, özellikle teşebbüslerin devleti bilgilendirme zorunlulukları nedeniyle şirketler tarafından yapılan idari maliyetleri azaltmakla ilgilidir. Bir çok yasal işlem ve prosedür basitleştirilmiştir. Örneğin, vergi beyanları ve ruhsatlar için gereken kriterler basitleştirilmiştir. Böylece işletmeler için idari maliyetlerde önemli bir tasarruf sağlanmıştır. Bu basitleştirme ve tasarruflar kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelik güdüleri azaltmıştır. Hollanda’da yapılan bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi uygulaması sonucunda; 1997 yılı itibariyle yani, uygulama başladıktan 3 yıl sonra, şirketlerin yönetim maliyetlerinde %10 azalma sağlanmıştır. Yine işletmelerin bürokratik yükünü azaltmak, bilgilendirilmelerini sağlamak ve başta vergi beyannameleri olmak üzere formları sadeleştirmek amacıyla bir kurul kurulmuştur¹.

İngiltere’de yapılanları ise şu şekilde ele alabiliriz:

Çalışmak İçin İş Arayanların İzinlerinin Nakledilmesi:
Hak sahiplerinin yeniden çalışmaya başladıkları rapor edildiğinde

¹ MATEMAN, RENOY, a.g.e., s. 37.

haklar durdurulma yerine askıya alınmaktadır. Eğer, işin geçici veya sosyal güvenlik kapsamı dâhilinde olmadığı anlaşılırsa, hakkın tekrar başlatılması kolaylaştırılmış, gecikmeler ve bürokratik engeller kaldırılmıştır.

İş Arama İzni ve Gelir Desteklemesi: Bu tür refah yardımları; yeni bir işin ilk aşamalarının desteklenmesi ile son yardım ödemeleri ve ilk ücret arasındaki uçurumun kapatılması için yapılmaktadır. O.N.E., yapılan bu tür yardımlar ile iş arama, eğitim ve tavsiye vermeye yönelik pilot bir girişimin ismidir. İngiltere hükümeti bu pilot projelere başvurmayı düşünmekte ve “Working Age Agency” projesini uygulamaktadır. Bu proje ile yardım ajanslarının ve istihdam hizmetinin bir kaç fonksiyonu birleştirilecektir. Böylece, çeşitli New Deal programları altında bütün hedef grupları tek bir ajanstan yardımlarını alabilecek ve kendi emek piyasası fırsatlarını kurabilmek için kişisel danışmanlarıyla “iş hedefli görüşmeler” yapabileceklerdir.

2. Servis Fişleri Uygulaması

AB bazı ülkeler özellikle ev hizmetlerinde (çocuk bakıcılığı, ev temizliği vb.) işlerde çalışanların kayıt altına alınabilmesi için yapılan ödemelerin hizmet fişleri ile yapılmasına olanak tanımışlar ve böylelikle bu ödemeleri kayıt altına almaya başlamışlardır. Servis fişleri ile yapılan ödemede işyeri açma ve bildirge verme gibi yükümlölükler bulunmamaktadır. Servis fişinin vergi oranı nakit ödemeye göre daha düşüktür. Sigorta primi de kesilip artan tutar çalışana banka vb. kurum tarafından verilmektedir.

Fransa’da 1996 yılında hizmet fişleri (aileler için veya konutlarında ev hizmetleri için işçi çalıştırmalarını teşvik etmek için geliştirilmiştir. İşçinin izniyle hizmet fişlerinin kullanımı işverenleri, işçinin istihdam edilmesi veya kiralanması ile ilgili bürokratik faaliyetlerin formalitelerinden muaf tutmaktadır.

Fiş, sabit zaman veya kısmi süreli bir iş için istihdam sözleşmesi gibi ve ödeme aracı anlamında kullanılabilir¹.

Hizmet fişlerinin kullanımı başka avantajları da kapsamaktadır. Örneğin işçiye ödenen ücretlerde vergi muafiyeti veya ödenen ücretin maksimum %50'si limitlerinde olacak şekilde 45.000 Fransız frangına kadar vergi indirimleri gibi.

Belçika'da 1990'lı yılların ortasında belediyeler bünyesinde yerel istihdam ofisleri kurulmuştur. Bu kurumlar uzun süreli işsizler ile ev hizmetlerinde işçi arayanlar arasında köprü görevini görmektedir. Tüm ödemeler işverenler tarafından hizmet fişleri ile yapılmakta ve belirtilen fişlerden vergi ve sigorta primi kesilerek çalışana net ücreti verilmektedir². Benzer uygulama Danimarka'da da mevcuttur³.

D. Kamu Kurumları Arasında İşbirliği ve Eşgüdümün Artırılması

Kayıt dışı istihdamla mücadelede Avrupa Birliği ülkelerinde önemli diğer bir araç, başta vergi idaresi, sosyal güvenlik kurumları ve belediyeler olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları arasındaki eşgüdümün artırılmasıdır. Öte yandan, sanayi ve ticaret odaları ile sendikalar kayıt dışı çalışmanın önlenmesi konusunda kurulacak sosyal bir diyalog açısından üzerinde durulması gereken taraflardır.

Fransa'da kayıt dışı çalışma ile mücadele için birçok özel organizasyon kurulmuştur. 1997 yılında kayıt dışı çalışma ile

¹ MATEMAN, RENOY, a.g.e. s. 9.

² Piet RENOY, Staffan IVARSSON, Olga van der WUSTEN, Gritsai Emco MEIJER, Undeclared Work in an Enlarged Union an Analysis of Undeclared Work: An In - Depth Study of Specific Items Employment Analysis, European Commission Report, European Commission Directorate - General for Employment and Social Affairs Unit, EMPL/A/1, Manuscript completed in May 2004, s. 159.

³ RENOY vd., a.g.e., s. 34.

m¼cadele i¼in Interministerial Delegasyonu (DILTI) oluŐturulmuŐtur. DILTI, İstihdam ve DayanıŐma Bakanlığı'na bağlı olup, İstihdam ve DayanıŐma Bakanlığı'nın resmi ve sivil personelinden, y¼ksek dereceli memurlarından ve kayıt dışı ¼alıŐmayla m¼cadeleden sorumlu birimlerden oluşmaktadır.

DILTI ulusal d¼zeyde;

- Başbakanın y¼netiminde kayıt dışı ¼alıŐma ile m¼cadele i¼in devlet politikasını belirler ve organize eder.
- Bu alanda yetkili olan farklı bakanlıkların faaliyetlerini koordine eder. İstihdamdan sorumlu bakan koordineyi sağlar. İdarelerin ve kuruluşların koordinasyonuna katılır. Denetim ve ønleme eğilimlerini, yerel kuruluŐlardaki tercihli faaliyetlerden sorumlu memurları belirler.
- Hizmetleri organize ve koordine eder.

DILTI'nin rol¼:

- Ulusal komisyonlar tarafından belirlenen politika ønlemlerinin uygulanmasına katılmak,
- Denetim hizmetleri i¼in gerekli b¼t¼n faydalı yardımları sağlamak (y¼ksek dereceli memur, kayıt dışı ¼alıŐma ile ilgili karıŐık bilgilerin veya bazı sahtekârliklerle ilgili karmaşık bilgilerin verilmesi vb.),

Bu yardımlar aynı zamanda hem referans kitapların hem de periyodik yayınlar gibi øzel dok¼manların y¼ksek memurlara ve denetim elemanlarına dağıtılmasını da kapsar.

Sonu¼ olarak, denetim kuruluşlarının yardımları denetim elemanlarıyla d¼zenli bir diyalogu gerektirir. Bu diyalog hem fiili hem de yazılı ara¼ların, karmaşık sahtekârlik olaylarında ihtiya¼ları olan analizlerin kendilerine verilmesi anlamındadır.

- Kayıt dışı çalışma alanındaki sahtekârlıkların değerlendirilmesiyle ilgili bütün bilgileri incelemek ve bir merkezde toplamak,
- Kayıt dışı çalışmaya daha fazla açık sektörlerin mesleki organizasyonları arasındaki işbirliğini geliştirmek,

Gerçekten daha sonra bu organizasyonlar, kayıt dışı çalışmayla mücadelenin devletin sorunu olduğunu düşünmeden kendileri gönüllü olarak bu mücadelenin içinde yer alacaklarıdır. 24 Ocak 1992 tarihinde Başbakanın bir genelgesi ile temelleri belirlenmiş olan kayıt dışı çalışma ile mücadelede ortaklık anlaşmasındaki ortakların imzaları da bunu göstermektedir.

- Çalışma ve İstihdam Bakanı başta olmak üzere delegasyondan gelen bilgiler temelinde kayıt dışı çalışma ile mücadelede etkili olabilecek önerileri kamu yetkililerine sunmak
şeklindedir.

Dİİİ yerel düzeyde;

- Kayıt dışı çalışma ile mücadelede departman organizasyonları kurulmuştur. Her bir departmanda kayıt dışı çalışma ile mücadele için bir komisyon teşkil edilmiştir. Bütün personel tarafından yerel seviyedeki bilgilerin iyi bir şekilde kullanılabilmesi için departman komisyonları yetki alanları dahilindeki yıllık durum raporlarının yayınlanmasından sorumludur. Bu raporda; kayıt dışı çalışmayla mücadelede departman programları dahilinde yapılacak faaliyetleri önerirler.
- Kayıt dışı çalışma ile mücadelede yürütme komitesi kayıt dışı çalışma alanında yetkili olan denetim kuruluşlarının üyelerinden oluşur. Yürütme komitesi her iki ayda bir toplanır ve bir denetim elemanı tarafından sağlanan sürekli bir sekreterliğe sahiptir. Yürütme

komitesi kayıt dışı çalışma alanındaki denetim faaliyetlerini belirler ve uygular. Bu belirleme ve uygulama departman programı ıőıėında veya onun kabul ettiği bilgi temellerinin önceliğinde yapılır. Yürütme komitesi, denetimden sorumlu farklı kuruluşlar arasında iyi bir bilgi alış verişinin olmasını saėlar¹.

Kayıt dışı çalışma ile mücadelede ortaklık anlaşmaları kamu yetkilileri, mesleki işçi sendikaları, yerel yetkililer arasında önlemeye yönelik sözleşmeye dayalı önlemlerin uygulanması için Başbakanın bir genelge yayınlamasını müteakip 1992 yılı Ocak ayından itibaren gelişmiştir. Genelde, bu anlaşmaların temel amacı mesleki örgütlerin, kamunun, tüketicilerin ve müşterilerin bilgilendirilmesidir.

1997 yılının ilk haftasında, 7 ayrı ulusal ortaklık toplantısında aşağıdaki sektörler hakkında anlaşma imzalanmıştır;

- Bina inşaatları,
- Giyim endüstrisi,
- Tekstil,
- Garaj ve otomobil onarım,
- Taksi,
- iek satış işleri,
- Canlı ve video gösterileri ve şovları.

Yerel seviyede ortaklık mekanizmalarının başarıyla sonuçlanması sonucunda 200’den fazla anlaşma imzalanmıştır.

Hollanda’da vergi ve sosyal güvenlik idareleri nezdinde kullanılmak üzere tek sosyal güvenlik numarası sistemi uygulamaya konulmuştur.

¹ MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s.

E. Sosyal Güvenlik Primlerinin Vergi İdaresi Tarafından Toplanması

Başta bağımsız çalışanlar olmak üzere kayıtlılık ve prim tahsilat oranının artırılabilmesi için sosyal güvenlik primlerinin vergi idaresi tarafından tahsili de önerilen yollardan bir tanesidir¹. Sosyal güvenlik primlerinin vergi idaresi tarafından tahsili ile birlikte kayıt, prim tahsili, icra ve denetimin tek elden yürütülebileceği, bu yolla işveren üzerindeki bürokratik yükümlülüklerin azaltılabileceği, daha da önemlisi vergi ve sosyal güvenlik idaresine yapılan farklı bildirimlerin önlenebileceği ifade edilmektedir². Prim tahsilatının vergi dairelerine devredilebilmesi için:

- Prim ve gelir vergisi ödeyen kimseler mümkün olduğunca aynı olmalı,
- Vergi idaresi kişi bazında çalışma ve prim kayıtlarını tuttuktan sonra bunları en geç ertesi ay sosyal güvenlik kurumlarına aktarmalı,
- Hem sosyal güvenlik idaresi hem de vergi idaresinin bilgi işlem alt yapıları iyileştirilmeli ve memurları mevzuat hakkında iyi eğitilmeli,

¹ Kemal KILIÇDAROĞLU, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği**, TÜRMÖB Yayınları, Ankara 1997, s. 83; Standford G. ROSS, “Common Issues of Social Security and Taxation Systems”, **Interactions of Social Security and Taxation Systems**, I.S.S.A., O.E.C.D.; I.S.S.A. European Series Social Security Documentation, Switzerland 1997, s. 9; David WILLIAMS, “Legal and Institutional Aspects of Social Security and Taxation Reforms”, **Interactions of Social Security and Taxation Systems**, I.S.S.A., O.E.C.D.; I.S.S.A. European Series Social Security Documentation, Switzerland 1997; Warren R. Mc GILLIVRAY, “Administrative Issues in the Implementation of Social Security Reforms”, **Interactions of Social Security and Taxation Systems**; BALEY, TURNER, a.g.e.; W.R. McGILLIVRAY, **Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes**, September 2001, <www.pensions-policy.org>, 05.02.2003.

² Bkz., KILIÇDAROĞLU, a.g.e., s. 83.

- Hem işveren takibi hem de sigortalı takibi için tek numara kullanılmalıdır¹.

Aşağıdaki tabloda ülkelere göre primlerin nasıl tahsil edildiği görülmektedir. Başta A.B.D., İsveç, Norveç, İngiltere gibi gelişmiş ülkeler olmak üzere bir çok ülkede primlerin tahsili vergi idareleri tarafından yapılmaktadır. Özellikle serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan geçiş ekonomilerinde de primlerin tahsili vergi dairelerine bırakılmıştır. İngiltere’de işverenin üzerindeki bürokrasiyi azaltmak ve primlerin tahsilinde etkinliği sağlamak üzere primlerin tahsili 01.04.1999 tarihinden itibaren vergi dairelerine devredilmiştir.

¹ ROSS, a.g.e., s. 24; WILLIAMS, a.g.e., s. 31.

Tablo: 39 - Ülkelere Göre Sosyal Güvenlik Primi Tahsil Teknikleri

Primlerin Gelir İdaresi Tarafından Tahsil Edildiği Ülkeler	Primlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarınca Tahsil Edildiği Ülkeler	Primlerin Özel Fonlar Tarafından Tahsil Edildiği Ülkeler
Hollanda	Almanya	Arjantin
ABD	Belçika	Kosta Rika
Avustralya	Brezilya	Malezya
Estonya	Fransa	Hong Kong
Hırvatistan	İspanya	Singapur
İngiltere	Polonya	Şili
İrlanda	Türkiye	El Salvador
İsveç	Uruguay	
İtalya	Çin	
Kanada	Japonya	
Letonya	Meksika	
Macaristan	Uruguay	
Norveç	Çek Cumhuriyeti	
Özbekistan	Gürcistan	
Rusya	Litvanya	
Slovenya		
Yeni Zelanda		
Bulgaristan		
Romanya		
Arnavutluk		
Slovak Cumhuriyeti		
Sırbistan		

Kaynak: Stanford G. ROSS, “Efficient Collection of Social Security Contributions Collection of Social Contributions: Currentpractice and Critical Issues”, International Social Security Association, **International Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration**, Cracow, Poland, 3-4 June 2004, ISSA/OM/CONF/2004/1c, <www.issa.int>, 30.07.2004.

F. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Kampanyaları

Kayıt dışı istihdamla mücadeleyi içeren en önemli araçlardan bir tanesi de kayıt dışı çalışma riskini önleyen ya da kayıtlı çalışmayı teşvik eden bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarıdır. Avrupa Birliği’nde Fransa, İngiltere, Hollanda, İtalya, Portekiz, Lüksemburg İspanya ve İsveç’te kayıt dışı istihdamla mücadele için kampanyalar başlatılmıştır.

Fransa’da bir kaç ulusal ve yerel kampanya başlatılmıştır. Bu konuda verilebilecek en güzel örnek, 1996 yılı Ekim ayında işverenler federasyonunun ulusal kampanyasıdır. 200 bin poster ve broşür dağıtılmıştır. Esnaf federasyonu ile küçük ölçekli firmalar tarafından özellikle Paris’te ve Üst Alplerde 1995 yılı ilkbaharında yasadışı çalışmaya karşı uyarma kampanyası yapılmıştır. Otomobil tamircileri ve kuaförlerin katılımı ile birlikte yüksek dereceli memurların ve esnafın da katıldığı geniş bir kampanya yapılmıştır. 1997 yılı Mart’ından 1999 yılı Mart’ına kadar DILTI her kentte ve denizaőırı Fransız bölgelerinde bakanlıklar arası oturumlar düzenlemiştir. Bu oturumların amacı; bütün denetim birimlerince düzenlemelerin daha iyi bilinmesini sağlamaktır. Daha sonra, denetim birimlerinde çalışan denetim elemanları için eğitim programları hazırlanmıştır¹. Ayrıca, DILTI tarafından çok sayıda broşür ve afiş basılmış ve dağıtılmıştır.

1996-1998 yılları arasında Hollanda Sosyal Güvenlik Teşkilatı LISV tarafından “*Kaçak Çalışma Herhangi Birisinin Ağzındaki Ekmeği Çalmaktır*” adlı bir kampanya yapılmıştır. Kampanyaların ana amacı kayıt dışı çalışmanın herkese zarar verdiği hakkında bütün toplumda ortak bir bilinç oluşturmaktır. Kampanya daha çok billboard ilanları, radyo ve televizyon reklamları ve gazete ilanları şeklinde olmuştur².

İtalya’da, 1998 yılında merkezi düzeyde ve Başbakanlık bünyesinde *Kayıt Dışı Çalışmayla Mücadele Komisyonu* kurulmuştur. Bu komisyonun görev alanı içerisinde okullarda ve medyada bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yapmak da bulunmaktadır.

¹ MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s. 9-10.

² MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s. 38.

İngiltere’de 22 Haziran 2000 tarihinde vergi ve sigorta yardımları danışma hattı kurulmuştur. Bu hat kayıt dışı çalışmayı terk edecek insanlara danışmanlık görevi vermektedir.

İsveç’te primlerin tahsilinden sorumlu vergi idaresi ve sosyal sigorta yardımlarının yapılmasından sorumlu sosyal güvenlik kurumları tarafından kayıt dışında çalışmayı önlemeyi hedef alan kampanyalar düzenlenmektedir. Kampanyalardan bir tanesinde özellikle genç nüfus hedef alınmış, medya ve meslek okullarında eğitim yoluyla sosyal güvensiz yaşamının riskleri anlatılmıştır¹.

Arjantin’de hükümet, 1996 yılının sonunda kayıt dışında çalışan ve işgücünün %42,6’sını oluşturan yaklaşık 3,76 milyon kişiyi kayıt altına alabilmek için kayıt dışı istihdamla mücadele kampanyası başlatmıştır. Kampanya çerçevesinde etkin denetimin gerçekleştirilmesi için kamu kurum ve kuruluşları arasındaki eşgüdüm artırılırken, kampanyaya sosyal tarafların katılımı sağlanmış, ayrıca işçi ve işverenlere yönelik eğitim kampanyaları düzenlenmiştir. Program çerçevesinde denetim birimlerinin merkezi biçimde çalışması ve eşgüdümü sağlanmıştır².

G. Sosyal Güvenlik Suiistimallerinin Önlenmesi

Kayıt dışında çalışanların önemli bir kısmını da herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yardım ya da ödenek alıp kayıtlı çalışması halinde ödeneği kesilecek kimseler oluşturmaktadır. Bunlar;

- İşsizlik ödeneği alanlar,
- Malullük aylığı alanlar,
- Yaşlılık aylığı alanlar,

¹ RENOY vd. a.g.e., s. 34.

² I.L.O., <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/index.htm>>, 05.07.2004.

- Yetim aylığı alanlar,
- Yeşil kart gibi primsiz sosyal güvenlik sisteminden sağlık yardımlarını karşılayanlar,
- Muvazaalı evlenme ya da muvazaalı boşanma ile eş veya anne babadan aylık alanlardır.

Yine sağlık sisteminde başkasının sağlık karnesi ile ilaç yazdırma ülkemizde olduğu gibi bazı Avrupa Birliği ülkelerinde de görölmektedir.

Başta A.B.D. olmak üzere İngiltere, Hollanda gibi ülkeler sosyal sigorta suiistimalleri ile sert biçimde mücadele etmektedirler. Mücadele araçlarından en önemlileri denetimlerin artırılması, cezaların ağırlaştırılması (hapis vb.) kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması, halkı bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları düzenlenmesi olmuştur. Yine ödenek ya da sağlık yardımı talebinde bulunanın kimliğini tespit etmek üzere Malezya¹, Filipinler ve Güney Afrika'da parmak izi yoluyla kimlik tespitine gidilmeye başlanmıştır².

İspanya'da 1996 yılında bir *Kamu Sosyal Menfaatleri Kayıt Kurumu* kurulmuştur. Yeni kurumun görevleri, sağlanan yaratıcı bölüm veya yasalara bakılmaksızın kamu fonları yoluyla kısmen veya tamamen sağlanan tüm emeklilik haklarını kapsamaktadır. Anılan yasada hak sahiplerini istihkakta etkileyen bütün koşulları bildirme yükümlülüğü ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Devamlı istihkakın denetiminin kolaylaştırılması ve sosyal güvenlik menfaatlerinin hileli ve yasa dışı yollarla kullanılmasına karşı mücadele etmek üzere bütün sosyal güvenlik tiplerini içeren

¹ Raif KUMAR, **The Experience of Employees Provident Fund of Malaysia Social Security Institutions Respond To New Demands**, I.S.S.A. Social Security Documentation No: 27, Manila 2003, s. 209 vd.

² Charlotte ROY, **New Management Practices in Social Security: Social Security at Dawn of the 21st Century**, International Social Security Series, Transaction Publishers, New Jersey 2001, s. 31.

verilerin otomatik işleme tâbi tutulması hükme bağlanmaktadır. Yasa ile aynı zamanda, verilerin diğerk ülkelerle paylaşılması ve bilgilerin düzeltilmesi ile birlikte geçiş koşullarının da bu çerçeveye alınmasını öngören hükümler ihdas olunmaktadır¹.

Birleşik Krallık'ta 1997 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile hileli hak taleplerini önlemek üzere kimlik belirlemelerinde katı hükümler konulmuş ve verdikleri bilgileri kasten yanlış beyan eden veya böyle bir beyandan kaçınan ve bu yolla menfaat sağlayan talep sahiplerine karşı cezai yaptırım seçeneğini getirilmiştir. Söz konusu tedbirlerde yasa dışı yollarla elde edilen miktarların tamamının geriye ödenmesi yanında, böyle bir meblağı yasa dışı yollarla elde eden herhangi bir kişinin yargılanmanın önlenmesini istemesi halinde hile ile elde edilmiş miktarın %30'u kadar bir ceza ödeme koşulu getirilmiştir².

Bazı kurumlar katılımcılarını elde ettikleri menfaatlere ilişkin sorumluluklar ve yasal gereklere aykırı davranışlar halinde karşılaşıacakları cezalar konusunda bilgilendirmek üzere aydınlatıcı mahiyette bilgi kampanyaları (İngiltere örneğindeki gibi) düzenlemiştir. Diğerleri ise hileye başvurma sonuçlarını hakkında kamuoyu bilincinin artırılması ve hileli uygulamanın sonuçları ile ilgililerin yargılanmasının sonuçları hakkında toplumun aydınlanmasını sağlamada medyayı bir araç olarak kullanmaktadırlar. 2000 yılında bir pilot proje ile North West'te, yaptırımları ilan etmek ve insanları sahtekârlıkları bildirmeleri için teşvik etmek üzere bir kampanya yürütülmüştür. Bu kampanya televizyon ve radyolarda, gazetelerde ve reklam panolarında yapılmıştır³. İngiltere'de her yıl yaşanan sosyal sigorta sahtekârlıklarının devlete maliyetinin 2 milyar sterlin (yaklaşık 6 katrilyon TL.) civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu

¹ ROY, a.g.e., s. 32.

² ROY, a.g.e., s. 31.

³ MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s. 58-59.

sahtekârlıkların önlenmesine yönelik olarak İngiltere *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dairesi* bünyesinde;

- Sahtekârlıkların önlenmesi ile ilgili olarak <www.targetingfraud.gov.uk> isimli bir web sitesi oluşturulmuş,
- Bu site aracılığı ile sahtekârlıkların on-line olarak kuruma bildirilmesine olanak sağlanmış,
- Ayrıca, *Ulusal Sosyal Sigorta Sahtekârlığı Acil Hattı* (0800 854 440 No'lu telefon hattı) kurulmuştur.

9 Eylül 2001 tarihinden itibaren sosyal sigorta suiistimallerini önlemek üzere; HEDEF SAHTEKÂRLIK (GÖZÜMÜZ ÜZERİNİZDE) adlı bir kampanya başlatılmıştır.

Kurumların prim ödemeleri, istihdam geçmişı ve kazançlar gibi menfaatlerle istihkakı etkileyecek katılımcı bilgi kayıtlarının daha doğru ve güncel bir şekilde korunması için modern teknoloji ile alt yapılarını güçlendirmeleri sağlanmıştır. Aynı şekilde, hak sahiplerinin ölümünden sonra ödemelerin devam etmesi gibi olayların azaltılması için kurumlar, demografik bilgi toplayan kuruluşlar gibi kamu organlarıyla bilgi alışverişine girişmişlerdir¹.

Bazı Avrupa Birliği ülkelerinde aylık alma amacı ile muvazaalı evlilikleri önlemek üzere evlenen çiftler arasında büyük bir yaş farkı varsa, kişinin ölümünden sonra geride kalan eőe aylığın bağlanabilmesi için belirli staj zorunlulukları getirilmiştir.

Yine bazı ülkeler, işsizlik ödeneği alırken kaçak çalışanları cezalandırmak yönünde düzenlemelere gitmişlerdir.

¹ ROY, a.g.e., s. 32.

Tablo: 40 - Bazı Ülkelerde Ölüm Aylığındaki Suiistimalleri Önlemek Üzere Yapılan Düzenlemeler

ÜLKELER	YASAL DÜZENLEMELER
BELÇİKA	Anlaşmalı evlilik yoluyla bazı sosyal hakların elde edilmesinde evlilik birlikteliğinin belirli süre gerçekleşmiş olması koşulu aranmaktadır. Dul eşin 45 yaşını doldurmuş ve ölümünden önce bir yıldır evli olması durumunda, Dul eşin ölüm tarihinde 45 yaşından küçük ancak en az bakmakla yükümlü bir çocuğı var ise veya %66 veya daha fazla oranda çalışma gücünü kaybetmişse ölüm aylığı bağlanmaktadır.
AVUSTURYA	Dul aylığına hak kazanabilmek için yapılan evliliklerin önlenmesi için; 1 - Geride kalan eş, sigortalının ölüm tarihinde 35 yaşını doldurmamış ve evlilik 10 yıldan az sürmüş ise, dul aylığı ölüm tarihinden itibaren 30 ay ödentikten sonra kesilir. 2 - Geride kalan eş, sigortalının ölüm tarihinde 35 yaşını doldurmuş olmakla birlikte, evlilik akdi sigortalının yaşlılık veya maluliyet aylığına hak kazandığı tarihten sonra yapılmış ise yine 30 ay maaş ödentikten sonra aylık ödemesi durdurulur. Ancak bu durumdaki eşlere a - Evliliğın en az 3 yıl sürmüş olması ve eşler arasındaki yaş farkının 20 yıldan fazla olmaması, b - Evliliğın en az 5 yıl sürmüş olması ve eşler arasındaki yaş farkının 25 yıldan fazla olmaması, c - Eşler arasındaki yaş farkının 25 yıldan fazla olması, ancak evliliğın en az 10 yıl sürmüş olması halinde süresiz dul aylığı bağlanır.
İSVEÇ	İsveç'te dul eşin bir başkasıyla evlenmesi ya da birlikte yaşamaya başlaması halinde aylıkları durdurulmaktadır.
HOLLANDA	Hollanda'da dul eşin bir başkasıyla birlikte yaşamaya başlaması, hatta birkaç arkadaşıyla birlikte aynı evde oturması halinde bile birlikte yaşamının ortak giderleri azaltacağından hareketle aylığı kesilmektedir.

Kaynak: MİSSOC, 2001.

III. TÜRKİYE İÇİN KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMENE YÖNELİK STRATEJİLER

Kayıt dışı istihdamın önlenmesinde ölkemize yönelik temel strateji noktalarını aşağıdaki gibi belirleyebiliriz:

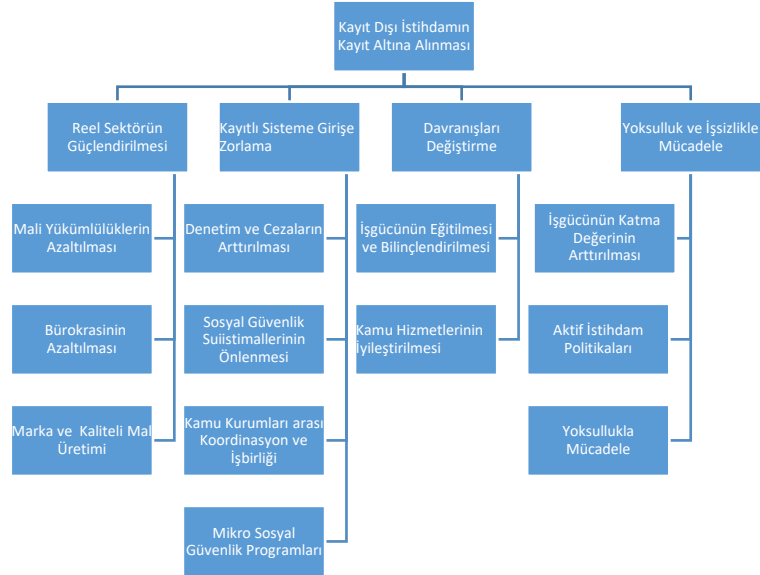
A. Reel Sektörün Güçlendirilmesi

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli araç üreten birimlerin güçlendirilmesi ve dünya piyasaları ile rekabet edebilir hale getirilmesidir. Bunun için işveren üzerindeki istihdamla ilgili mali yükümlölüklerin azaltılması, işyeri açma ve yönetim bürokrasisi ile mevzuatın sadeleştirilmesi, firmaların rekabet gücünün artırılması için marka yaratmalarının teşvik edilmesi ve kaliteli mal üretmelerinin sağlanması konuları büyük önem arz etmektedir. Sadece mali yükümlölüklerin azaltılması ile gelecek rekabet avantajı daimi olamaz. Bu noktada önemli olan, kurumsallaşmak, kaliteli mal ve hizmet üreterek bu mal ve hizmetlere olan talebi artırmaktır. Üretici birimler güçlendiğinde yatırımlar ve istihdam artarken, işsizlik ve yoksulluk azalacaktır. Bu durum, kayıt dışı istihdamın azalmasına neden olacaktır. Aşağıda, sistemin güçlendirilmesine yönelik olarak izlenmesi gereken stratejilere yer verilmiştir.

1. İşveren Üzerindeki İstihdama İlişkin Mali Yükümlölüklerin Azaltılması

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam, göreceli olarak vergi oranlarının düşük, yasal düzenlemelerin ve bürokrasinin az olduğı ölkelerde, daha azdır. Birçok ölkedeki verilerden hareketle yapılan ekonomik model çalışmaları, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutunu ve gelişimini belirleyen temel etkenlerin yüksek vergi yükü, yüksek sosyal güvenlik katkı payları ve kayıtlı işgücü piyasasında esnekliğı bozan çeşitli etkenler olduğunu; ayrıca kayıtlı ekonomideki ücret düzeylerinin de bu hususlar üzerinde etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Şekil: 5 - Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt Altına Alınması



Vergiler ve sosyal güvenlik katkıları, kayıtlı ekonomideki işgücü maliyetini yükselttiğinden kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın büyümesinde rol oynayan temel etkenlerdir. Kayıtlı ekonomide toplam işgücü maliyeti ile vergi sonrası kazanç arasındaki farkın artması, işverenleri ve çalışanları kayıt dışı çalışmaya yönlendirmektedir.

Birçok araştırma, vergi rejiminin kayıt dışı ekonomi üzerinde etkili olduğuna dair güçlü bulgular ortaya koymuştur. Avusturya’da doğrudan vergi yükü (sosyal güvenlik katkıları dâhil) kayıt dışı ekonominin büyümesindeki en büyük etken olup, bunu firmaları ve çalışanları etkileyen çok sayıda düzenlemenin varlığı ve vergi sisteminin karmaşıklığı izlemektedir. Diğer çalışmalar İskandinav ülkeleri, Almanya ve A.B.D. için de benzer sonuçları ortaya koymuştur. A.B.D. için yapılan araştırmalar, gelir vergisinde %1’lik artışın, diğer koşullar aynı iken, kayıt dışılığın %1,4 oranında artmasına neden olduğuna işaret etmektedir¹.

Kanada’nın Quebec bölgesinde yapılan bir çalışmada da, kayıtlı sektörde ücret kesintileri azaldıkça bireylerin kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre doğru yöneldiği görülmektedir. Bu çalışma aynı zamanda, bireylerin vergi oranının çok yüksek olduğu inancını taşıdıklarında, vergi oranlarında artışa gidilmesinin, vergi gelirlerinde azalma ile sonuçlanacağını vurgulamaktadır².

Türkiye’nin içinde bulunduğu mevcut ekonomik konjonktürde, makroekonomik dengeler ve bütçenin genel dengesi açısından, kısa vadede işverenin istihdamla ilgili mali yükümlülüklerinin azaltılması pek mümkün görünmemektedir. Bununla beraber, başta sigorta primleri olmak üzere istihdam üzerindeki mali yükümlülüklerin azaltılması ve bu azalmaların neden olacağı açıklar için alternatif kaynaklar bulunması halinde,

¹ T.İ.S.K., **Kayıt Dışı İstihdam**,
<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=41>, 13.02.2004.

² Bkz. T.İ.S.K., a.g.r.

sosyal güvenlik primlerinin düşürölmesi söz konusu olabilir. Öte yandan, istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması ile ortaya çıkacak mali açık, kayıtlılık oranının artması sonucu elde edilecek vergi gelirleri ile kapatılabilecektir.

Sosyal güvenlik katkı paylarının azaltılmasına yönelik öneriler yapılırken, sosyal güvenliğin genel finansman dengesi açısından işverenlere ek yük getirmeyecek ve devlet katkısını sağlayacak formüller geliştirilmelidir. Bu aşamada sigara ve alkol üzerinden alınan özel tüketim vergilerinin sosyal güvenliğin finansmanında kullanılması alternatif bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şekilde tahsil edilen toplam vergi tutarına bağılı olarak, aynı tutardaki sosyal sigorta primi işveren katkı payı, çalıştırılan işçi sayısı da dikkate alınarak azaltılabilir. Nitekim ölkemizde sigara ve alkol üzerinden alınan özel tüketim vergileri toplamının, 2002 yılı itibariyle, 4 katrilyon TL. olduğı dikkate alınırsa, sosyal sigorta primi işveren katkı payında yaklaşık %50 oranında bir azalma sağlanabileceğı düşünölebilir. Sigara ve alkolün insan sağığı üzerindeki olumsuz etkileri dolayısıyla sosyal güvenlik harcamalarını artırdığı bir gerçektir. Bu nedenle, bu tür tüketim malları üzerinden alınacak vergilerin sosyal güvenliğin finansmanında kullanılması, bir şekilde hastalık ve ölüm risklerini kullanıcıların üstlenmesini sağlayacak ve işveren üzerindeki sosyal sigorta prim yükü azalacaktır.

Dünyada sigara üzerinden alınan vergilerin sosyal güvenliğin finansmanında kullanılması sınırlıdır. Fransa'da tütün ve alkol üzerinden alınan vergiler sosyal güvenliğin finansmanında kullanılmaktadır¹. Kosta Rika'da fakirliğı azaltmak için kurulan primsiz emeklilik rejimi N.C.P.'nin finansmanında, 1999 yılında onaylanan bir yasayla sigara üzerinden alınan vergiler kullanılmaya başlanmıştır. Sigara, bira ve likör üzerinden alınan

¹ I.L.O., **Social Health Insurance**, Social Security, 5, Geneva 1999, s. 19.

vergiler belirtilen programın finansmanının %46,2'sini oluřturmaktadır¹. Güney Kore'de ise devlet tarafından kendi işine sahip olanlar için yapılacak devlet yardımlarının toplam sağlık maliyetlerinin %40'ını kapsaması ve sigara geliri yardımının da %10 oranını kapsaması şart koşulmaktadır. Böylece, %50 oranındaki devlet yardımı yerine getirilmiş olmaktadır. Sigara vergisinden gelen gelirler göz önüne alındığında, fabrikada ya da bağlı bir bölgede tediye edilen miktara göre paket başına 150 won toplanmaktadır².

2. İşyeri Açma ve Yönetim Bürokrasisinin Azaltılması

İdari düzenlemeler (işgücü piyasası düzenlemeleri, ticaret engelleri, izin belgesi alma zorunluluğu, yabancı işçilerin çalışmalarına ilişkin sınırlamalar gibi) kayıtlı sektördeki işletmelerin işgücü maliyetini önemli ölçüde artırmaktadır. Birçok alışma, ekonomilerinde fazla düzenlemeye sahip olan ülkelerin, aynı zamanda daha büyük kayıt dışı ekonomiyeye sahip olduklarını göstermektedir. Örneğin, gelişmiş, gelişmekte ve geçiş ekonomilerini içeren 84 ülkede, idari düzenleme indeksindeki (1-5 arasında) 1 puanlık bir artışın, kayıt dışı ekonomide %10'luk artışla ilişkili olduğu grlmştr. Özellikle işgücü piyasası düzenlemeleri, işgücü maliyetleri ve çalışanların teşviki üzerinde önemli etkiye sahiptir. Birçok O.E.C.D. lkesinde yüksek işgücü maliyetleri, yüksek resmi işsizlik oranlarının ve işsiz birçok kişiye istihdam eden kayıt dışı ekonominin eş zamanlı olarak büyümesinin önemli bir nedenidir³.

¹ Fabio Duran -VOLVERDE, "Anti-Poverty Programmes in Costa Rica, The Non Contributory Pension Scheme" I.L.O., **Extension Of Social Security**, ESS Paper No: 8, Geneva 2002, s. 17.

² Jinso KIM, "Challenges Of Health Care Delivery In Korea", I.S.S.A., **Meeting of Directors of Social Security Organizations in Asia and the Pacific**, Istanbul, 25-27 September 2002, ss. 26-27.

³ T.İ.S.K., a.g.r.

Ülkemizde, kayıt dışı istihdamı bir ölçüde körükleyen nedenlerden biri de ağır bir bürokratik yapının mevcudiyetidir. Kamu bürokrasisinin azaltılabilmesi açısından, yerli ve yabancı sermaye yatırımlarına ilişkin tüm işlemler tek bir merkezden yürütülmelidir. Yatırım yapacakların işlemleri tek bir form ile takip edilmelidir. Yatırımcılarla ve istihdamla ilgili tüm bilgiler bu merkezden Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bölge Çalışma Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Hazine Müsteşarlığı, Çevre Bakanlığı, ilgili vergi daireleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına dağıtılmalıdır. Bu aşamada kamu kurum ve kuruluşları arasındaki eşgüdüm artırılıp, çapraz denetimler de yapılabilir.

Bürokratik işlemlerde mümkün olduğunca e-devlet uygulamalarından faydalanılmalıdır. Bütün bu işlemler elektronik ortamda oluşturulacak bir e-devlet portalından yürütülebilecek işlemlerdir. Söz konusu e-devlet portalından başvuru yapacaklara tüm işlemlere ve mükellefiyetlere ilişkin olarak tek bir kayıt numarası verilmelidir. T.B.M.M. tarafından 15.1.2004 tarihinde kabul edilen 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu'ndan sonra bu sürecin hukuki alt yapısı da tamamlanmış bulunmaktadır.

Ülkemizdeki çalışma mevzuatı, belli sayının üzerinde işçi çalıştıran işyerleri için belirli yükümlölükler getirmektedir. Elli kişinin üstünde işçi çalıştıran işyerleri için işyeri hekimi, eski hükümlü ve özürlü çalıştırma yükümlölüğü; 30 kişinin üstünde işçi çalıştıran işyerleri için iş güvencesinin getirilmesi gibi. Birçok işveren belirtilen sayı sınırlarının altında işçi çalıştırmak için ya işyerlerini bölmekte ya da belirtilen sayının üstündeki işçilerini kayıt dışı çalıştırmaktadırlar. Bu nedenle, çalışma mevzuatındaki bu tip sayısal sınırlar günün gereklerine göre yeniden ele alınmalı, azaltılmalı hatta tamamen kaldırılmalıdır.

3. Marka Yaratılması ve Kaliteli Mal Üreten İşletmelerin Desteklenmesi

Rekabet gücünü elde etmede kalite en önemli etkenlerden biridir. Kaliteli mal üretilmesi ve marka yaratılması sayesinde ürünlerin satışı artarken, üretim ve istihdam da artırılabilir. Kaliteli ve ismini duyurmuş, bir başka anlatımla marka olmuş malların fiyatı ne kadar yüksek olursa olsun dünyanın her yerinde alıcı bulabildikleri bir gerçektir. Kalite yönetimi işletmede emek ve zaman tasarrufu sağlarken, işletmenin gelen taleplere karşı daha esnek olabilmesine yardımcı olmaktadır. Kalite yönetimi sayesinde makine, araç, gereç ve üretim girdileri optimum olarak kullanılabilir. Öte yandan, toplam kalite yönetimi felsefesinde çalışanların performansları ölçülebildiğinden, üretim ve katma değer kendiliğinden artmaktadır. Özellikle, çalışan ve çalışmayan personelin ayrımında ve genç fikirlerin ortaya çıkıp filizlenmesinde toplam kalite yönetimi çalışmalarının önemi büyüktür. İşten çıkarmalarda objektif kriterlerin uygulanması ancak kalite çalışmaları sayesinde yapılabilir. Özellikle, uluslararası rekabette kalite yönetim sistem belgesine sahip firmaların rekabette üstün olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, ülkemizde kalite çalışmalarına hız verilmeli kalite belgeli işletme ve firmalara çeşitli teşvikler uygulanmalıdır.

B. Kayıtlı Sisteme Giriş Zorlama

1. Denetimin Etkinleştirilmesi

Denetimin etkin kılınabilmesi için sigorta müfettişlerinin kayıt dışı istihdamla ilgili olmayan ve denetim gerektirmeyen iş yükleri azaltılmalıdır. İnşaat sektöründeki asgari işçilik uygulamalarının kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektörlerde de başlatılması kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. Belirli olaylardan çok tüm sistemin denetlenmesine yönelik mekanizmaların geliştirilmesi kayıt dışı istihdamla

mücadelede önemli bir adım olacaktır. Bunun için başta sigorta müfettişleri olmak üzere tüm denetim elemanlarının işyerleri ve sigortalılar ile ilgili verilere ulaşmasını sağlayacak ve tek işyeri ve tek vatandaşlık numarası ile takibin yapılabilceğı veri tabanları oluşturulmalı ve var olan farklı kamu kurumlarındaki veri tabanları birleştirilmelidir. Özellikle ihbar ve şikâyetlere anında el konulabilmesi için illerde çalışan sigorta yoklama memurlarının sayısı artırılmalı ve özlük hakları iyileştirilmelidir. Çalışanların sigortasız çalışmalarını bildirebilecekleri ihbar ve şikâyet telefonları açılmalıdır. Denetim elemanlarının gerekli araç ve gereçle donanımı kayıt dışı istihdamla mücadeleyi kolaylaştıracaktır.

Denetimin artırılmasının kaçak işçi çalıştırmanın önüne geçeceğı açıktır. Ancak salt denetim kayıt dışı kesimi ortadan kaldırmada pek etkili olamayacaktır. Bunun için sendikaların gönüllü olarak denetim görevini üstleneceğı uygun bir ortama gereksinim bulunmaktadır. 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesi ve 506 Sayılı Kanun'un 6. maddesine eklenecek yeni hükümler ile işyeri bildirgesi ve/veya işe giriş bildirgesi vermemiş işletmelerde çalışan işçiler sendikalara üye olur, Sosyal Sigortalar Kurumu'na çalışmakta olduğunu bildirir ve değinilen sebeplerle işten çıkartılacak olur iseler, yargı kararı ile işe iadeleri garanti edilebilir. Bu nedenle 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 6. maddesine aşağıdaki hüküm eklenmelidir:

“Bu kanundan doğan haklardan biri nedeniyle iş akdi sona erdirilen sigortalı, aksi işveren tarafından ispat edilmedikçe İş Mahkemesi tarafından seri yargılama usulüyle en geç iki ay içinde işine iade edilir. Sigortalının işten çıkarıldığı tarih ile mahkemece yeniden işe başlatıldığı tarih arasında kalan süreye ait kazançları toplamı kendisine işverence tam olarak ödenir. Sigortalıya ödenen kazanç tutarı üzerinden kesilen primler ile işe başladığı mahkemece 79. maddeye

göre hükmen tespit tarihinden itibaren ödenmeyen primler, faizleriyle birlikte işveren tarafından Kuruma yatırılır. Sigortalının diğer kanunlardan doğan hakları saklıdır”.

Yine bu fıkra, Sendikalar Kanunu’nun 31. maddesinin son fıkrasına eklenecek aşağıdaki hüküm ile desteklenmelidir:

“İşverenin üçüncü ve beşinci fıkra hükümlerine aykırı hareket etmesi halinde, sendika üyesi hakkında 30. maddenin usul ve esasa ilişkin hükümleri birlikte uygulanır veya işçinin talebi üzerine ücretinin bir yıllık tutarından az olmamak üzere bir tazminata hükmedilir. Ancak bu fıkra göre tazminata hükmedilmesi halinde, iş kanunlarındaki kötü niyet tazminatı uygulanmaz”.

Böylelikle, Sendikalar Kanunu’nun 30. maddesinde öngörülen sendika temsilciliği güvencesi, Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 6. maddesine eklenmesi önerilen fıkra paralel bir düzenleme ile sendika üyelerine de tanınmış olacak, sigortalı olması nedeniyle işten atılan işçinin, üyesi olarak arkasına aldığı sendikası aracılığı ile hakkını savunması mümkün olacaktır¹.

¹ Bkz. Fevzi DEMİR, **Sendikalar Hukuku**, İzmir 1999, ss. 205-206; “Sosyal Devlet ve Kayıt Dışı İşçiliğin Önlenmesi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 1999 Kasım - 2000 Ocak, Yıl: 2, S. 6, ss. 45-53; “Kayıt Dışı İşçiliği Önlemeye Yönelik Yeni Bir Sendikal Örgütlenme Modeli I” **TES-İŞ Dergisi**, Yıl: 2001, S. 2, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Görüşler ve Düşünceler Bülteni**, Ekim 2001, s. 39-41; Ali Nazım SÖZER, “Sosyal Sigorta Haklarında Değişiklik” **Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri**, Antalya, 24-27 Eylül 1999, ÇMİS, Ankara 2000, s. 86.

2. Sosyal Güvenlik Sistemindeki Suiistimallerin Önlenmesi

Sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışılığı özendirecek yeşil kart uygulamaları, isteğe bağı sigortalılık uygulamaları gibi uygulamalar yeniden gözden geçirilmelidir. Bu bağlamda, kişilerin kayıt dışı çalışarak sosyal güvenlik primsiz sosyal güvenlik sisteminden ya da Bağ-Kur veya Sosyal Sigortalar Kurumu'nun isteğe bağı sigortalılarından haksız yere faydalanmaları önlenmelidir. Bu arada bir tür hizmet affı niteliğinde olan hizmet borçlanması kanunlarının çıkarılmasına son verilmelidir. Sosyal sigorta yardımlarını suiistimal edip kaçak çalışan, ölüm ve emekli aylığı alanların sistemi suiistimal etmesi önlenmelidir

3. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasındaki Eşgüdümün Artırılması

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçağının önlenmesinde en önemli tedbir gelir idaresi ile başta sosyal güvenlik kurumları (S.S.K. ve Bağ-Kur) olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü, belediyeler, emniyet birimleri arasında sıkı bir eşgüdüm ve iş birliğinin geliştirilmesidir¹. Böylelikle, gelir idaresi kayıtları ile diğer kurumların işçi kayıtları çapraz denetime tâbi tutulabilecektir. Tablo: 41'de gelir idaresinin kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçağını önleyebilmesi için kayıtlarını çapraz denetime tâbi tutabileceği kurumlar ve belirtilen kurumların işyeri ve işçi kayıtlarını hangi kanunlara göre kayda aldığı sıralanmıştır.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. Özkan BİLGİLİ, "Sigortasız İşçiler Kayda Alınabilir", e-Yaklaşım, Şubat 2004, S. 7, <www.yaklasim.com.tr>, 04.06.2004.

Tablo: 41 - Gelir İdaresinin Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklanan Vergi Kayıp ve Kaçaklarını Önleyebilmesi İçin Eşgüdüm İçinde alıőabileceėi Kurum ve Kuruluşlar

Koordinasyon Sağlanacak İlgili Kuruluş	İlgili Kanun	Açıklama
Sosyal Sigortalar Kurumu	506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu	S.S.K. gelir idaresinin kayıtlarını işçi ve işverenler yönünden çapraz kontrole tâbi tutacağı en önemli kurumdur. Özellikle inşaat sektöründeki kayıt dışı kalan işveren ve işçiler kayda alınabilecektir.
Bağ-Kur	1479 Sayılı Kanun 2926 Sayılı Kanun	Özellikle tarımda kendi adına çalışanların tespit edilebilmesi için Bağ-Kur kayıtlarından faydalanılabilir.
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlükleri	4857 Sayılı İş Kanunu	İş Kanunu gereği yapılan işçi bildirimleri, kayıt dışı kalan ücret ve tazminatların tespit edilmesinde belirtilen kurumdan faydalanılabilir.
Sigorta Teftiş Kurulu İş Teftiş Kurulu	506 Sayılı Kanun 4857 Sayılı Kanun 4817 Sayılı Yabancıların alıőma İzinleri Hk. Kanun	Yerli ya da yabancı kaçak işçilerle ilgili olarak yapılan tespitlerden faydalanılabilir.

Emniyet Birimleri Polis ve Jandarma Karakolları	1774 Sayılı Kimlik Bildirme Kanunu	2 ve 4 üncü maddelerine istinaden otel, motel, han, pansiyon, bekar odaları, kamp, kamping, tatil köyü ve benzeri her türlü, özel veya resmi konaklama yerleri ile özel sağlık müesseseleri, dinlenme ve huzur evleri, dini ve hayır kurumlarının sosyal tesisleri müesseselerinde sürekli veya geçici olarak çalıştırdıkları kimseleri ve bunların ayrılışlarını, örneğine uygun kimlik bildirme belgesi doldurarak 24 saat içinde bağlı oldukları en yakın kolluk örgütüne, 5 inci maddesine istinaden binalarda kapıcı, kaloriferci, bekçi, telefoncu ve benzeri idari, teknik ve yardımcı hizmetlerde çalışanlar için, bunların işe başlamalarını izleyen üç gün içinde, örneğine uygun kimlik bildirme belgesinin doldurulup mahalli genel kolluk örgütüne, 6 ncı maddesine göre de, sürekli veya geçici olarak konutta kalarak çalışan hizmetçi, aşçı, mürebbiye, bekçi ve benzeri her türlü hizmetler ile Kanun'un 2 nci maddesi dışında kalan her çeşit ticaret ve sanat amacı güden işyerlerinde çalışanlar ve buralarda barındırılanlar, öğrenci yurtları ve benzeri yerlerde çalışanlar ile buralarda kalan öğrenciler ve resmi dairelerde kalmalarına izin verilenlerin üç gün içinde genel kolluk örgütüne, bildirilmesi zorunludur. Yapılan kimlik bildirimleri çapraz kontrole tâbi tutulabilir.
İhale Konusu İşler	Kamu İhale Kanunu	İhale makamlarından ihale konusu işte çalışanlarla ilgili her türlü bilgi alınabilir.
İl Millî Eğitim Müdürlükleri	633 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu	Dershaneler, sürücü kursları ve özel okulların yaptıkları bildirimlerin kontrolü yapılabilir.
İl Sağlık Müdürlükleri		Özel sağlık kurumlarının yaptıkları bildirimlerin kontrolü yapılabilir.
Futbol Federasyonu		Türkiye Futbol Federasyonundan temin edilen profesyonel futbolcularla ilgili bilgiler (Profesyonel futbol şubesi bulunan kulüpler, futbol takımında görev alacak futbolcularla süresi, aylığı ve transfer ücreti bilgilerini taşıyacak şekilde düzenledikleri sözleşmeleri Futbol Federasyonuna göndermekte, Futbol Federasyonu da sözleşme yapılan futbolcunun sözleşmeyi gönderen kulüpte profesyonel futbolcu olarak görev yapmasını teminen lisans vermektedir. Belirtilen bilgiler vergi idaresi kayıtları ile çapraz kontrole tabi tutulabilir. Özellikle ücret yönünden vergi kayıp ve kaçakları önlenebilir.

Vergi idaresinin belirtilen çapraz denetimleri yapabilmesi için vergi ya da vatandaşlık numarasının tek bir numara olarak ve muhakkak sigorta numarası olarak, kurumlar arasında kullanılması gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm, kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaaını önlemek için tek yol değildir. Bununla beraber kayıt dışı istihdamı ortaya çıkartan nedenleri de ortadan kaldırmak gerekmektedir. Öte yandan işportacılar başta olmak üzere enformel sektörde çalışan ve gerçekten prim ve vergi ödeme kabiliyeti olmayan kesimlerin kayıt altına alınabilmesi polisiye önlemlerle başarılamaz. Bu nedenle belirtilen kesimlerin faaliyetlerini yasallaőtıracak düzenlemelere gidilmesi yerinde olacaktır¹.

4. Mevzuatın Kayıt Dışında Bıraktığı alıőma Şekillerinin Kapsama Alınması ve Mikro Sosyal Güvenlik Programlarının Geliştirilmesi

Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı eve iş verme sistemi içinde çalışanlar, aynı konutta aile içinde yapılan işlerde çalışanlar, vergi mükellefiyeti olmayan işportacılar gibi çalışanlar özel sosyal güvenlik programları ile kapsam altına alınabilir. Bu kesimin sosyal güvenlik ihtiyacı tipik çalışanlardan daha yüksektir. Bununla beraber hazırlanacak programların zorunlu sigortalılıktan muvazaalı kaçıőa neden olmasına izin verilmemelidir. Enformel sektörde çalışanların sosyal güvenlik sistemine girmeme nedenleri önündeki en büyük engel gelirlerinin büyük bir kısmını yatırdıkları primler, bürokrasi, kişilerin eğitim seviyelerinin düşüklüğü gibi etkenlerdir. Halen ölkemizde sosyal sigorta yegâne sosyal güvenlik aracı olarak görölmektedir. Vergilerle finanse edilen sosyal yardım ve hizmetler sosyal güvenliği sağlamada yetersiz kalmaktadır. Oysa başta tarım sektörü olmak üzere gerçekten prim

¹ Tahir BAşTAYMAZ, “İşportacılık: Günümüz Kentlerinde Cankurtaran Meslek”, <www.isguc.org>, 04.09.2004; AKGEYİK vd., a.g.e., s. 123.

ödeme gücü olmayan kişiler için sosyal yardım ve hizmetlerin geliştirilmesi ve bunların primsiz sosyal güvenlik rejiminden faydalandırılması kayıt dışılık ile mücadelede önemli bir adım olacaktır¹. Öte yandan sosyal güvenlik kurumları kişilerin sosyal güvenlik ihtiyaçlarını anlayabilip, onlara özel yeni programlar geliştirmelidir².

C. Kayıtlı Sisteme Giriş İçin Davranışları Değiştirme

Kayıt dışı çalışma için davranışları değiştirme uzun vadeli ancak en etkili araçlardan bir tanesidir. Başta işgücünün kayıtlı çalışmanın faydaları konusunda bilinçlendirilmesi olmak üzere kamuya ve kamu hizmetlerine güveninin artırılmasına ilişkin çalışmalar kayıtlı sisteme giriş için davranışları değiştirmede etkili olmaktadır.

1. İşgücünün Bilgilendirilmesi ve Bilinçlendirilmesi

Kayıt dışı istihdamın zararları ve kayıtlı çalışmanın yararları konusunda işverenin ve çalışanın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi son derece önemlidir. Bu nedenle ilkokuldan başlamak üzere kayıtlı çalışmanın ve sosyal güvenliğin önemi konularında eğitimler verilmeli, broşürler basılmalı, medyada kayıtlı çalışmanın yarar ve zararları hakkında yayınlar yapılmalıdır³. Bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yapılırken kayıt dışında çalışanların oranını vermekten kaçınılması yerinde olacaktır. Aksi takdirde insanlar başkalarının kayıt dışı çalışmalarını ya da çalıştırmalarını kendilerinin kayıt dışında çalışmaları ya da kayıt dışında işçi çalıştırmak için haklı neden

¹ Kadir ARICI, “Türkiye’de Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanların (Çiftçilerin) Sosyal Güvenliği”, **Kamu-İş**, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C. 7, S. 2/2003, s. 77.

² Wouter Van GINNEKEN, “Overcoming Social Exclusion”, **Social Security For The Excluded Majority Case Studies of Developing Countries**, I.L.O., Geneva 1999, s. 34.

³ Konu ile ilgili olarak Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yapılan çalışmalar hakkında bilgi almak için bkz. KARADENİZ, a.g.m. 31.

olarak görebileceklerdir¹. Özellikle sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleri başta olmak üzere sosyal güvenlik kurumlarının kayıt dışı çalışanlara yönelik yardım ve rehberlik bürolarının kurulması kayıt dışı çalışma oranını azaltacaktır.

2. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda İyileştirme

Kayıt dışı çalışma ile ilgili davranışların değiştirilebilmesi için kamuya olan güveninin sağlanması, bunun için de başta sosyal güvenlik hizmetleri olmak üzere kamu hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesi gerekmektedir. Kayıtlı çalışmak için ilgili kamu kurumuna başvuran kişinin uzun süre sırada bekletilmesi ya da kötü muamele ile karşılaşması kişiyi kayıtlı çalışmaktan vazgeçirebilmektedir. Yine, özellikle kayıtlı çalışmanın kısa vadeli yararları arasında sayılan sağlık hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesi de kayıtlı çalışmayı teşvik edebilmektedir.

D. Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele

Yoksulluk ve işsizlik kayıt dışına yol açan iki önemli unsurdur. Bu nedenle yoksulluk ve işsizlikle mücadele kayıt dışı istihdamı önlemek için büyük önem arz etmektedir. Yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik programlarından gerçekten hak edenlerin faydalanması için gerekli yasal ve idari önlemler alınmalıdır. Yoksulluğun objektif kriterlere göre ilgili kurumlarca tespiti yoksullukla mücadelede en önemli etkidir. Kayıt dışında çalışanların önemli kısmının ilkokul mezunu ya da okuma yazma bilmediği düşünüldüğünde, belirtilen kesimlere yönelik olarak eğitim programlarının geliştirilmesi yerinde olacaktır. Özellikle işgücünün üretime kattığı değerin artırılmasına yönelik eğitim programları düzenlenmelidir. Hem işçinin hem de işverenin prim ödeme kabiliyeti artırılmalıdır. İşsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarına yer verilmelidir. Kısa vadede iş gücü arz ve

¹ MATEMAN, RENOOY, a.g.e., s. 79.

talebini buluşturabilecek işgücü barometresi ya da iş gücü veri tabanları gibi uygulamaların yaygınlaştırılması işsizlikle mücadele için önemli bir adım olacaktır. Mesleki eğitim programları günümüz ihtiyaçlarını da dikkate alarak yeniden ele alınmalıdır. Çağımızın bilgi çağı olduğu düşünöldüğünde ekonomiye katma değeri yüksek ve dünyanın her yerinde kolaylıkla iş bulabilen bilgi işçileri yetiştirilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

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

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam birbirlerine bağlı kavramlardır. Aralarında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Kayıt dışı mal ve hizmet üretenler ve bunu kamunun bilgisi dışında bırakanlar aynı zamanda kayıt dışı işçi de çalıştırmaktadırlar.

Türkiye’de Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılan hane halkı işgücü anketlerinin, 2003 yılı verilerine göre, istihdam edilenlerin %26,1’i yaptığı işten dolayı Sosyal Sigortalar Kurumu’na, %9,9’u Emekli Sandığı’na, %11,4’ü ise Bağ-Kur’a kayıtlı olarak çalışmaktadır. Bunların, ülke genelinde %52,6’sı, kentlerde %32,8’i, kırsal yörelerde ise %74’ü sosyal güvenlik açısından kayıt dışı çalışmaktadır. Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların %60,9’unu erkekler oluşturmaktadır. Bununla beraber kadınların kayıt dışında çalışma oranı erkeklere göre daha yüksektir. Türkiye genelinde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışan yaklaşık 11 milyon kişinin, %67,5’i (7,7 milyon kişi) kırsal yörelerde bulunmakta ve bunların %86,4’ü tarım kesiminde çalışmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, çalışanların çalışmalarının kamu dairelerine hiç bildirilmemesi şeklinde olabileceği gibi, çalışmaların gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde de olabilmektedir. Bugün Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur sigortalısı olması gereken yaklaşık 6 milyon kişinin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir. Kayıt dışı çalışmaya daha çok tarımda kendi adına çalışanlarda, sanayi ve hizmet sektörleri ile

inşaat, tekstil, ulaşım ve turizm sektörlerinde rastlanılmaktadır. Emekli, dul ve yetim aylığı alıp çalışanlar ise kayıt dışı istihdamın bir başka yönünü oluŐurmaktadırlar. Bu grup zaten sosyal güvenceye sahip olduğu için, işverenlerle anlaŐabilmekte ve düşük ücretlere razı olabilmektedir. Dul ve yetimler, aldıkları yetim aylığının kesilmemesi için kayıt dışı çalışmaktadırlar. Kayıt dışı istihdamın bir diğer boyutu da  ocuk işçilerdir. Bunların bir kısmı (15 yaşın altındakiler) resmi istatistiklerde işgücüne dâhil olmayanlar Şeklinde g r lmektedir. Ancak  lkemizde, 15 yaşın altında çalışan  ocuk sayısı hiç de küçümsenemeyecek boyuttadır. İster 15 yaşın altında olsun, ister üstünde olsun, çocukların çalıştırılmaları ve ucuz işgücü olarak görülmeleri toplumsal bir yaradır.

Son yıllarda artan yabancı kaçak işçiler, çalışmaları zaten diğer kanunlarla da yasaklandığından, kendileri isteseler bile çalışmaları sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmemekte, düşük ücretle çalışmakta ve işverenler tarafından işgücü maliyetini düşürücü bir unsur olarak görülmektedirler. Bu halleriyle sayıları önemli boyutlara ulaŐan ve özellikle doğu Avrupa ülkelerinden gelen yabancı i iler, yerli işçilerin sigortalı ve kayıtlı çalışmaları açısından işverenle olan pazarlık gücünü düŐürmektedir. Bu yönüyle yabancı kaçak işçilik ülkemizdeki işsizlik oranı üzerine olumsuz etkide bulunmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın çok çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Her Şeyden önce, kayıt dışı istihdamın nedenleri kayıt dışı ekonomi ile paralellik oluŐurmaktadır. Ülkemizde gelir dağılımı bozuk, işsizlik oranı yüksektir. Köyden kente göç giderek artmaktadır Bu ortamda iş bulamayan insanlar düşük ücretle ve sosyal güvenceden yoksun olarak kaçak çalışmaya razı olmaktadırlar. Ülkemizde kayıt dışı istihdam ile ekonomik büyüme ve işsizlik oranları arasında bir korelasyon vardır. Ekonominin küçüldüğü dönemlerde işsizlik ve kayıt dışı çalışma oranları artmakta,

ekonominin büyüdüğü ve işsizlik oranının düştüğü yıllarda ise kayıt dışı istihdam da gerileme meydana gelmektedir.

Kayıt dışı çalışmanın en büyük nedenlerinden biri de yoksulluktur. Yoksul olan ve gelirden en az payı alan kesimler günlük geçimlerini sağlayabilmek için yarınlarını feda ederek sigortasız çalışmayı kabul edebilmektedirler. Bundan da öte kayıt dışında çalışanların çoğunun ilkokul mezunu ya da okuryazar dahi olmadıkları göz önüne alındığında belirtilen kesimin işyerinde yarattığı katma değerin düşük olduğu düşünülebilir. Dolayısıyla çalışanların yarattığı katma değer kimi zaman işverenin çalışanlara ödediği ücreti dahi zor karşılamaktadır. Diğer yandan, ülkemizde ücretler reel olarak düşük olmakla birlikte işveren ve sigortalı üzerindeki mali yükümlülükler oldukça yüksektir. İşçi işverenle hizmet akdi esnasında brüt ücret üzerinden değil net ücret üzerinden anlaşılmaktadır. Bu durumda, işverenin ilgili kamu dairelerine işçi adına ödemekle sorumlu olduğu bazı kesintiler (vergi, sigorta primi işçi hissesi gibi) mükellef tarafından karşılanmaktadır. Aksi takdirde, işverenin işgücü maliyeti önemli ölçüde artmaktadır.

Türkiye’de çok sık çıkarılan ve af niteliğinde olan hizmet borçlanma yasaları da sistemi yozlaştıran uygulamalardan bir diğeridir. İmar ve vergi aflarının çıkartılmasında gösterilen cömertlik, sosyal güvenlik kurumlarının prim alacaklarında da gösterilmiştir. Kişiler çalışmadıkları ya da çalışıp ilgili kurumlara bildirmediikleri dönemlere ait primlerini düşük tutarlar üzerinden ödeyerek, hemen emekli olabilmiş ve ödedikleri primleri en geç birkaç yıl içinde emekli maaşı olarak geri alabilmişlerdir. Af beklentisi, çalışanların kayıt dışı istihdama yönelmelerini teşvik etmektedir. Bireylerin sosyal güvenlik hizmetlerine ve harcamalarına bakış açısının olumsuzluğu da kaçak çalışmayı artıran hususlardan biridir.

Kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden biri olarak mevzuattan kaynaklanan bazı sorunları da saymak mümkündür. Sosyal güvenlik sisteminde yer alan yeşil kart, isteğe bağlı sigortalılık gibi ucuz sosyal güvenlik araçları, gerçekten ihtiyacı olanların bu hizmetlerden yararlanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmemiőtir. Çalışanlar düşük prim yükü nedeniyle zorunlu Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalılığı yerine, isteğe bağlı sigortaya yönelmekte ve sosyal güvenlik hizmeti almaktadırlar. İsteğe bağlı sigortadan yararlanabilmek için kişilerin herhangi bir işte çalışmamaları gerekmektedir. Oysa birçok kişi kaçak olarak çalışmakta ve Bağ-Kur'a ya da Sosyal Sigortalar Kurumu'na isteğe bağlı sigorta primi ödemektedirler. Nitekim özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nda son on yılda zorunlu sigortalı sayısı %100 artarken, isteğe bağlı sigortalı sayısının %900 oranında artması bunun en güzel göstergesidir. Sosyal güvenlik mevzuatının da kayıt dışına çıkardığı bir istihdam grubu söz konusudur. Mevzuat, kişiler ve ücretler açısından belirli bir kesimi kayıt dışında bizzat kendisi bırakmaktadır.

Kamu kurumlarının, özellikle gelir idaresinin ve sosyal güvenlik kurumlarının örgütlenme yapısından kaynaklanan sorunlar ve kurumlar arası eşgüdümsüzlük kayıt dışı istihdamın önlenmesindeki en önemli engellerden bir diğeridir. Kamu kurum ve kuruluşları arasında çalışanlarla ve işyerleri ile ilgili veri tabanları arasında kopukluk vardır. Çalışanların ve işverenlerin nüfus ve ikametgâh kayıtlarının bazı durumlarda bulunmaması, bunların kamu kurumları tarafından izlenmesini zorlaőtırmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, bu şekilde çalışanları farklı biçimlerde ve olumsuz etkilemektedir. Kişiler kayıt dışı çalıştıklarında, iş ve sosyal güvenlik kanunlarının kendilerine ve ailelerine sağladığı sosyal güvenceden uzak yaşamaktadırlar. Özellikle, yabancı kaçak işçiler ve çocuk işçiler açısından kayıt dışı kesimde sağlıksız ve kötü işyeri koşulları hâkimdir. Kayıt dışı istihdam kayıtlı işçi

çalıştıran işverenlerle kayıtsız işçi çalıştıran işverenler arasında haksız rekabete, gelir dağılımının bozulmasına, kamu gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

1993 yılından bu yana sürekli açık veren sosyal güvenlik sistemimizin 2004 yılı itibariyle açığı bütçenin %12,6'sına; gayri safi milli hasılanın ise %4,5'na ulaşmıştır. Bu açığın en önemli nedenlerinden bir tanesi de kayıt dışı istihdamdır. Prim tahsilatının yeterli bir düzeye ulaşamaması, buna karşılık az prim ödeyerek daha fazla hizmet talep eden bir nüfusa yol açan erken emeklilik yasaları sonucunda aktüeryal dengeler alt üst olmuştur. Her yıl hazırlanan kamu bütçelerinin en önemli sorunlarından biri bu açıkların finansmanı olmaktadır.

1990 sonrasında, kayıt dışı istihdamı ve kayıt dışı ekonomiyi önlemek üzere çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerden bazıları kayıt dışı istihdamla doğrudan ilgili olmamakla birlikte kayıt dışı istihdamı azaltacak hükümler içermektedir. Örneğin, ilköğretimin beş yıldan sekiz yıla çıkartılması ile ilgili 4306 Sayılı Kanun, çocuk işçilerin sayısında önemli bir azalmaya neden olmuştur.

Sorunun çözümü için ülkedeki ekonomik yapının değişmesine, gelir dağılımında adaletin sağlanmasına, enflasyonun düşmesine ve konu ile mücadelede toplum desteğine gereksinim bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ülke ekonomisini canlandırıyor gibi görünse ve kişilerin refahını günlük olarak artırıyor olsa bile, orta ve uzun vadede ülke ekonomisinde önemli tahribatlara yol açmaktadır. Sorun yapısal olup, çözümü de yapısal reformlara bağlıdır. Ekonomik düzelme sağlandıkça kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutları da küçülecektir.

Kayıt dışı istihdam çalışanların ve ailelerinin bugünlerini ve yarınlarını çalmaktadır. Kişiler bugün elde edecekleri geliri gelecekte elde edecekleri faydalara tercih etmektedirler. Olayın

vergi vb. yükümlölüklerden kaçmadan da öte sosyal boyutu daha da önem kazanmaktadır. Türkiye henüz Avrupa'nın yaşadığı yaşlı nüfus sorunu ile karşı karşıya değildir. Bugünün gençleri 2050'lere doğru yaşlı nüfusa katıldıkça sosyal sorunlar daha da büyüyecektir. Bugünlerini yarınlara tercih etmek zorunda olan insanlar için yarınlarda daha ağır bir bedel ödenmemelidir. Kayıt dışı istihdamın giderek büyümesi başta sosyal güvenlik sistemi olmak üzere tüm dengeleri alt üst etmeye devam etmemelidir. Ucuz işgücü ile rekabet bir noktada tıkanacaktır. Bugün sosyal güvenceden yoksun milyonlarca insan çalıştıran üçüncü dünya ülkeleri ile rekabette sadece iş gücü ile değil, marka yaratarak, kaliteli mal üreterek rekabet etmenin daha güçlü olacağı görülmelidir. Elbette ki rekabette güç kazanmak adına başta işgücü maliyetlerinde ayarlamalara gitmek gibi bir takım önlemler alınabilir. Ancak, rekabette güç kazanmak adına kayıt dışı işçi çalıştırmak modern köle istihdam etmekten başka bir anlama gelmeyecektir. Öte yandan artık bir iş halini alan ve kurumsallaşmaya başlayan ve genellikle kayıt dışı üretilen malları ucuz yolla halka satan başta işportacılar olmak üzere enformel sektörde çalışanlara yönelik özel düzenlemelere gidilmeli ve bu kişilerin kayıtlı sektöre girişleri kolaylaştırılmalıdır.

Aşağıda kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik öneriler sıralanmaktadır:

- Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için kayıt dışı çalışmaya yol açan etkenlerin ve aralarındaki bağların iyi belirlenmesi gerekmektedir.
- Kayıt dışı çalışmanın önlenmesi konusunda tüm sosyal taraflar arasında toplumsal uzlaşma şarttır.
- Kayıt dışı çalışma ile mücadele, yoksulluk, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve işsizlikle mücadele çerçevesinde bir önlemler paketi içerisinde topluca dikkate alınmalıdır. Kişilerin yoksul olmasının en

önemli nedeni eğitimlerinin ve çalıştıkları işte yarattıkları katma değerın düşüklüğüdür. Kayıt dışı çalışan işçilerin, öncelikle ekonomide yarattığı katma değeri artırmak gerekmektedir. Kişilerin üretime kattıkları katma değeri arttığında beraberinde işverenin prim ödeme kabiliyeti de artacaktır. Katma değeri artırılması ise çalışanların mesleki yeterliliklerinin artırılması ile mümkün olacaktır. Bu nedenle çalışılan alanda verimliliği artırmaya yönelik eğitimler büyük önem taşımaktadır. Dünyanın içinde bulunduğı hızlı değışim içerisinde, dünyanın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetler iyi tespit edilmeli ve bunlara yönelik mesleki eğitim programları (bilgi işçiliğı vb.) geliştirilmelidir. İşsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarından faydalanılmalı ve kişilerin işsiz kalmasını önleyici tedbirlere ağırlık verilmelidir. Tüm ülke bazında iş gücü arz ve talebini belirlemek üzere işgücü anketleri detaylı ve düzenli biçimde yapılmalı ve sonuçları kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

- Ülkemizin rekabet gücünün artmasında en önemli iki faktör marka yaratılması ve kaliteli mal üretilmesidir. Dünya çapında marka olmuş ve tüketiciler tarafından talep edilen mal ve hizmet üreten firmalar rekabette güç kazanacaktır. Bu noktada işgücü maliyetleri belirtilen firmalar için önem taşımayacaktır.
- Özellikle enformel kesimde kendi adına ya da ücretli olarak çalışanların kayıt altına alınabilmesi için sosyal koruma önceliklerinin (kaza, hastalık, analık, ölüm vb.) belirlenmesi ve belirtilen kesimlere yönelik mikro sosyal güvenlik programlarının uygulamaya konulması yerinde olacaktır. Başta işportacılar olmak üzere enformel sektörde çalışanları kayıt altına almada

polisiye önlemlerden çok belirtilen çalışmaları yasallaştıracak ve belirten kesimi kayıt altına alacak uygulamalara gidilmesi yerinde olacaktır. Yine, başta eve iş verme sistemi içinde çalışanlar olmak üzere sosyal güvenlik programlarının kapsam dışı bıraktığı nüfus sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmalıdır.

- Başta tarım olmak üzere kendi adına çalışanların kayıt altına girmelerini özendirici prim toplama yöntemleri geliştirilmelidir.
- Bürokratik işlemler bağımsız çalışanların kayıt altına girmelerini özendirecek şekilde basitleştirilmelidir.
- Gerek işyerleri gerekse çalışanlar tüm kamu kurumları tarafından tek numara ile izlenmelidir. Tek numara hem sosyal sigorta suiistimallerini önleyecek hem de başta vergi dairesi olmak üzere sosyal güvenlik kurumlarının kayıtları arasında çapraz kontrol yapılabilmesine imkân tanıyacaktır.
- Kayıt dışı çalışma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında çapraz denetim ve işbirliği geliştirilmelidir. Bunun için ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında e-devlet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının personelleri kayıtlı çalışmayı ilgilendiren tüm mevzuat hakkında (başka kurumların mevzuatları dâhil) eğitilmelidir.
- Vergi idaresi ile sosyal güvenlik kurumları arasında eşgüdüm ve işbirliği geliştirilmelidir. Özellikle prim tahakkuku konusunda ilçelerde bile örgütü bulunan vergi idaresinden faydalanılmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşları arası eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanabilmesi

için merkezde ve taşrada eşgüdüm birimleri oluşturulmalıdır.

- Kişilerin kayıtlı çalışmasını sağlamak için bu konudaki bilgi eksikliklerinin giderilmesi gerekmektedir. Kısa ve orta vadede başta ilkokullar olmak üzere öğretim kurumlarına sosyal güvenlik ve kayıtlı çalışmanın önemi konusunda dersler konulmalıdır.
- Özellikle sendikalar başta olmak üzere sivil toplum örgütlerinin kayıtlı işçi çalıştırmaya yönelik eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına kaynak ayırmaları teşvik edilmelidir.
- Bilgilendirme ve bilinçlendirmeye yönelik olarak halkla ilişkilere önem verilmeli ve radyo ve televizyon kanallarında, tiyatro ve sinema salonlarında (film ya da sahne aralarında) sigortalılığın önemini anlatan haber ve dramalara ağırlık verilmelidir.
- Sigortalı ve işveren üzerindeki istihdamla ilgili mali yükümlülükler azaltılmalı, sektörlere ve yapılan işlere göre farklı mali yükümlülükler olmalıdır. Öte yandan İş Kanunu'ndaki esnek çalışma modellerine paralel olarak 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.
- İşveren üzerindeki işyerinin işletilmesi ile ilgili bürokratik yükümlülükler azaltılmalı ve işverenden mümkün olduğunca az belge alınmalıdır. İşverenlerin işlemlerini kolaylaştırmak amacıyla başta sanayi bölgeleri olmak üzere işyerlerinin yoğun olduğu bölgelere mobil ya da sabit bürolar açılmalıdır. Bu bürolarda işverenlerin işlemleri mümkün olduğunca yapılabilmesi ve sorunlarına çözüm bulunabilmelidir. Bürokratik işlemlerin azaltılabilmesi ve denetimin

etkinliği için Maliye Bakanlığı'nın VEDOP ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun e-bildirge türü e-devlet uygulamaları tüm kurumlara yaygınlaştırılmalıdır.

- Kayıtlı alışma konusunda toplumsal duyarlılık arttırılmalıdır. İşletmelerin sosyal sorumluluk belgesi alması teşvik edilmelidir.
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal tarafların desteği alınmalıdır. Bu noktada özellikle sendikalara işyerlerinde kısmen denetim yapma yetkisi verilmesi denetimin etkinliğini arttırabilecektir. Ayrıca, Sendikalar Kanunu'nda ve Sosyal Sigortalar Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle sigortalı olması nedeniyle işten atılan işçinin hakkını sendikası yoluyla elde etmesi sağlanmalıdır.
- Sosyal güvenlik sisteminde prim ödeme kabiliyeti olduğu halde prim ödemeyenlerin ve vergilerle finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerden yararlananların tespiti için başta tapu müdürlükleri olmak üzere trafik tescil, vergi daireleri, primli ve primsiz sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliği ve koordinasyon arttırılmalıdır. Bu noktada tüm belirtilen kurumların ortak bir veri tabanını kullanması suiistimleri önleyecek en önemli yoldur.
- Sosyal güvenlik mevzuatının dışında bırakılan kesimler (ev hizmetlerinde yevmiyeli çalışanlar, eve iş verme sistemi içinde çalışanlar vb.) için özel programlar geliştirilmelidir.
- Kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesi için denetimin caydırıcılığı esas alınmalı, sigorta müfettişleri başta olmak üzere tüm denetim elemanlarının yeterli araç ve gereç ile donanımlı olarak çalışmaları sağlanmalı,

re'sen prim hesaplama görevi üzerine başlayan çalışmalara devam edilmeli, tüm kamu görevlilerinin ve genelde tüm halkın kayıt dışı ekonomiyi denetlemelerini sağlayıcı sistemler geliştirilmelidir. Bu noktada yabancı ülke uygulamalarında görülen ihbar telefonları, erişim sayfaları uygulamaları geliştirilmelidir.

- Sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılırken tüm dünyadaki örneklerinde olduğu gibi denetimde merkezi planlama faaliyetlerine devam edilmeli ve dış denetimin bağımsız ve etkin yapılabilmesi için gerekli alt yapı ve organizasyon kurulmalıdır.
- Özellikle kayıt dışında çalışan ve kayıt altına girmek istemeyen, sosyal güvenlik sisteminden hak etmediği halde faydalananlarla ilgili yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Henüz yaygın olmamakla birlikte işsizlik ödeneği alıp kaçak çalışma da bir tür sosyal sigorta suiistimalidir. Bu nedenle belirtilen sigorta kolundan hak etmediği halde aylık alanlar ve bunları bilerek çalıştıran işverenlerle ilgili olarak özel cezai yaptırımlar düzenlenmelidir.
- Yine muvazaalı evlilikleri önlemek üzere bazı Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi aylık bağlanabilmesi için belirli süre evli kalma koşulu getirilmelidir.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri, “Anayasamızın Piyasa Ekonomisi İle Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi”, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi’nin 32. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, 28-29 Nisan 1994, Anayasa Mahkemesi Yayınları: 30, Ankara 1995.
- AKBULUT, Mesut, Sosyal Sigortalar Kurumu Tatbikatı, Çağ Matbaası, Ankara 1980.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2003.
- AKGEYİK, Tekin, Arif YAVUZ, Halis Yunus ERSÖZ, Süleyman ÖZDEMİR, Hasan ŞENOCAK, İstanbul’da Enformel Sektör: İşportacılar, Eminönü İlçesinde Bir Alan Araştırması, Erguvan Yayınları, İstanbul 2004.
- AKTAN, Coşkun Can, <http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm>, 07.12.2003.
- AKTAN, Coşkun Can, Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000.
- ALDEMİR, Ahmet, Sosyal Sigortalar Kanunu, MT Yayıncılık, Ankara 2000.
- ALKİN, Erdoğan, “KOBİ’ler ve Türkiye Ekonomisi”, 1.Orta Anadolu Kongresi, KOBİ’lerin Finansman ve Pazarlama Sorunları, 18-21 Ekim 2004, <www.kobinet.org.tr>, 03.04.2004.
- ALPER, Yusuf, Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, Alfa Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2000.
- ALPUGAN, Oktay, Küçük İşletme Kavramı, Kuruluş ve Yönetimi, İkinci Baskı, Der Yayınları, Ankara 1994.
- ALTUĞ, Osman, Kayıtdışı Ekonomi, Cem Ofset Matbaacılık Sanayi ve Ticaret A.Ş., İstanbul, 1994.
- ARICI, Kadir, “Türkiye’de Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanların (Çiftçilerin) Sosyal Güvenliği”, Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C. 7, S. 2/2003.
- ARICI, Kadir, Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1997.
- ASLANKOYLU, Resul, Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu, Ankara 2003.

- AYDEMİR, Fatih, Türkiye’de Orman İşçilerinin Sorunları, Türk-İş Yayınları.
- AYDEMİR, Şinasi, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul 1995.
- BALEY, Clieve, “Governance Of Social Security Schemes”, I.S.S.A., Meeting Of Directors Of Social Security Organizations in Asia and the Pacific, İstanbul, 25-27 September 2002.
- BALEY, Clieve, John TURNER, Contribution Evasion and Social Security; Causes and Remides, I.L.O., October 1997, <www.ilo.org>, 31.01.2003.
- BAŞTAYMAZ, Tahir, “İşportacılık: Günümüz Kentlerinde Cankurtaran Meslek”, <www.isguc.org>, 04.09.2004.
- BAŞTAYMAZ, Tahir, 6-15 Yaş Grubu Bursa’da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, İstanbul 1990.
- BAYAT, Bülent, O. Tanju DURUSOY, Taşeronlaşma Modern Çağın Kölelik Sistemi, Çimse-İş Yayınları, No: 2, Ankara 1996.
- BİLGİLİ, Özkan, “Sigortasız İşçiler Kayda Alınabilir”, E-Yaklaşım, Şubat 2004, S. 7, <www.yaklasim.com.tr>, 04.06.2004.
- CHARMES, J., “Cited at Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing”, (WIEGO) Second Annual Meeting, Cambridge, Massachusetts, 22-24 May 2000.
- ÇALIŞKAN, Ömer, Celal POLAT, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Etkili Bir Yöntem: S.S.K. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl: 4, S: 12 Aralık 2001.
- ÇELİK, Abdulhalim, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Dönüşüm ve Türkiye, Kamu-İş Yayınları, Ankara 2002.
- ÇUKUR, Mürsel, İşçiler Ne Düşünüyor?, <www.isyeri.tk>, 30.12.2003.
- DALMER D. And D. DOBBERNACK, Social Security At The Dawn Of The 21st Century, Transaction, U.S.A. 2000.
- DEMİR, Fevzi, “Kayıt Dışı İşçiliği Önlemeye Yönelik Yeni Bir Sendikal Örgütlenme Modeli I” TES-İŞ Dergisi, Yıl: 2001, S. 2, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Görüşler ve Düşünceler Bülteni, Ekim 2001.
- DEMİR, Fevzi, “Kayıt Dışı İşçiliğin Önlemeye Yönelik Yeni Bir Sendikal Örgütlenme Modeli II”, TES-İŞ Dergisi, Yıl: 2001, S. 2; T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Görüşler ve Düşünceler Bülteni, Ekim 2001.

- DEMİR, Fevzi, “Sosyal Devlet ve Kayıt Dışı İşçiliğin Önlenmesi”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl: 2, S. 6, 1999 Kasım - 2000 Ocak.
- DEMİR, Fevzi, Sendikalar Hukuku, İzmir 1999.
- DERDİYOK, Türkmen, “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini”, Türkiye İktisat, Mayıs 1993.
- DİNÇARSLAN, Birsen, Ramazan SAKA, “Vahidi Fiyat Uygulaması”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, S: 6.
- DOBRONOGOV, A., “Social Protection in Low Income C.I.S. Countries”, Lucerne Conference of the C.I.S.-7 Initiative, January 20-22, 2001, <www.worldbank.org>, 01.03.2004.
- E.U., <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/04/feature/eu9804197f.html>, 28.10.2004.
- E.U., Council of the European Union, Council Resolution on Transforming Undeclared Work into Regular Employment, (10 October 2003, 13456/03 Limite Soc 398 Note Draft), Brussels, <www.eu.int>, 01.03.2004.
- E.U., European Commission, Commission Targets Undeclared Work, <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/feature/eu9804197f.html>, 07.12.2003.
- E.U., Undeclared Work, Brussel, September 2001.
- EKİN, Nusret, Kayıt Dışı Ekonomi, Enformel İstihdam, İstanbul Ticaret Odası Yayını No: 1995/17, İstanbul 1995.
- ENGİN, Murat, “Türk İş Hukuku’nda Evde Çalışma”, Kamu-İş Dergisi, C. 5, S. 3, Nisan 2000.
- ERDUT, Zeki, “Esneklik”, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, İstanbul, 30 Kasım 1999, T.İ.S.K. Yayın No:195.
- ERDUT, Zeki, Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi, TÜHİS Yayınları, İzmir 1998.
- EYRENCİ, Öner, Kadriye BAKIRCI, Dünya’da ve Türkiye’de Evde Çalışma ve Eve İş Verme, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2000-32, İstanbul 2000.
- Forum Dergisi, “Geçim Derdi Göçü Tırmandırıyor”, Forum Dergisi, Nisan 1996.
- Friedrich Ebert Vakfı, Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik, Gürtaş Ofset, İstanbul 1995.
- GAUTHE, Bernardin, “Social Security for the Informal Sector in Benin”, Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Devolving Countries, I.L.O., Geneva, 1999.

- GINNEKEN, Wouter Van, “Overcoming Social Exclusion”, Social Security For The Excluded Majority Case Studies of Developing Countries, I.L.O., Geneva 1999.
- GINNEKEN, Wouter Van, “Social Protection For Workers” in “The Informal Economy: New Challenges for Asia and The Pacific”, Towards More Effective Social Security in Asia and Pacific, ISSA, Asia and Pacific Series, Social Security Documentation No: 26, Manila 2001.
- GÖKDERE, Ahmet, Asgari Ücretin Türk Ekonomisine Etkileri - Kobiler Açısından Yaklaşım, Tes-ar Yayınları No: 23, Ankara 1997.
- Hak-İş, <http://www.hakis.org.tr/faaliyet_raporu/tur_ekonomisi.htm>, 07.12.2003.
- HEATON, Herbert, Avrupa İktisat Tarihi - İlkçağdan Sanayi Devrimine, Çeviren: Mehmet Ali KILIÇBAY, İmge Kitabevi Yayınları: 113, Ankara 1995.
- HU, Xiaoyi, “Challenges to Providing Social Security the Informal Sector in People’s Republic of China”, Towards More Effective Social Security in Asia and Pacific, I.S.S.A., Asia and Pacific Series Social Security Documentation No: 26, Manila.
- HU, Xiaoyi, Renhua CAI, Xu ZHAI, “Extending the Coverage of Social Security Protection in China”, Social Security For The Excluded Majority, Case Studies Of Developing Countries, I.L.O., Geneva 1999.
- I.L.O., “VI. Decent Work and the Informal Economy, Sixth Item on the Agenda”, International Labour Conference, 90th Session Report, Geneva 2002.
- I.L.O., <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/index.htm>>, 05.07.2004.
- I.L.O., Dünya Çalışma Raporu 1, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara 1991.
- I.L.O., Social Health Insurance, Social Security, 5, Geneva 1999.
- ILGIN, Yılmaz, “Kayıtdışı Ekonomiye Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum”, Planlama Dergisi, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42inciyl/ilginy/kayitdis.pdf>>, 14.12.2003.
- ILGIN, Yılmaz, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 1999.

- İzmir Yerel Gündem 21, “İzmir’in Kentleşme, Çevre, Göç Sorunları ve Çözüm Önerileri”, C: 3, Göç Raporu, Birinci Basım, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayıncılık ve Tanıtım Hizmetleri A.Ş., İzmir 1998.
- JAIN, Shaski, “Basic Social Security in India”, Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Developing Countries, I.L.O., Geneva 1999.
- JENSEN, H.S., J. LASSILA, “Reforming Social Security in a Transition Economy: The Case of Lithuania”, Discussion Paper No 2001-17, Centre for Economic and Business Research, January 2003.
- KALCI, Ünal, Muhsin AKGÜR, Sevim ZİREK, Hilal USTA, İşyerlerinin Kamu Kuruluşlarının Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunları Araştırması, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2003/54, İstanbul 2003.
- KARABULUT, Özcan, Çocuk İşçiliğine Karşı Sendikal Mücadele: Türk-İş Modeli, Türk-İş Yayını, No: 224, Ankara, Mayıs 1998.
- KARADENİZ, Oğuz, “Dünyadaki Sosyal Güvenlik Kurumları ve S.S.K. Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü’nde Yeni Yönetim Uygulamaları”, S.S.K. Bülteni, S. 85, Temmuz-Eylül 2002.
- KARADENİZ, Oğuz, “İsteğe Bağlı Sigorta Uygulaması ve Sosyal Güvenlik Sistemine Etkileri”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, S: 1, Ankara 1998.
- KARADENİZ, Oğuz, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, Enflasyonla Mücadele Programı Semineri, Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası (TÜTSİS), 13 - 17 Mayıs 2000, Marmaris - Muğla.
- KILIÇDAROĞLU, Kemal, 35 Soruda S.S.K. Gerçeği, Ankara 1996.
- KILIÇDAROĞLU, Kemal, Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayınları, Ankara 1997.
- KIM, Jinso, “Challenges Of Health Care Delivery In Korea”, I.S.S.A., Meeting Of Directors Of Social Security Organizations In Asia And The Pacific, İstanbul, 25-27 September 2002.
- KOÇ, Yıldırım, Eve İş Verme Sorunlar, Öneriler, TÜRK-İŞ Yayınları, 2001, <www.turkis.org.tr/yayinlar.htm>, 01.12.2003.
- KOÇ, Yıldırım, Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik, <www.turkis.org.tr>, 05.12.2003.
- KORAY, Meryem, Alper TOPÇUOĞLU, Sosyal Politika, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1995.

- KUMAR, Raif, The Experience of Employees Provident Fund of Malaysia Social Security Institutions Respond To New Demands, I.S.S.A. Social Security Documentation No: 27, Manila 2003.
- LORDOĞLU, Kuvvet, “Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu”, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Kış 1998, C: 9, S: 31.
- LORDOĞLU, Kuvvet, Eve İş Verme Sistemi İçinde Kadın İş Gücü Üzerine Bir Alan Araştırması, İstanbul 1990.
- Maliye Hesap Uzmanları Vakfı ve T.O.B.B., Türk Vergi Sistemi, Sorunlar & Çözüm Önerileri, Doğuşum Matbaacılık, Ankara, 2003.
- MATEMAN, Sander, Piet RENOOY, Undeclared Labour in Europe: Towards an Integrated Approach of Combatting Undeclared Work, European Commision Report, European Commission Directorate - General for Employment and Social Affairs Unit, Amsterdam, Brussels, 2004.
- McGILLIVRAY, W.R. Contribution Evasion:Implications for Social Security Pension Schemes, September 2001, <www.pensions-policy.org>, 05.02.2003.
- McGILLIVRAY, Warren R., “Administrative Issues in the Implementation of Social Security Reforms”, Interactions of Social Security and Taxation Systems; <www.pensions-policy.org>, 05.02.2003.
- O.E.C.D., Labour Market Statistics Indicators - 2003.
- O.E.C.D., Revenue Statistics of OECD Member Countries, Paris, 2001.
- ORKA, Celal, “Türkiye’de Çalışan Yabancıların İkamet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Mevzuatı Karşısındaki Durumları”, Mükellefin Dergisi, Lebib Yalkın Yayınları, S: 77, Mayıs 1999.
- ÖZDEMİR, Burhan, “Ev Çalışması”, Kamu-İş Dergisi, C. 4, Haziran 1997.
- Öz-İplik İş, “Kayıt Dışı İstihdamın Faturası”, Radikal Gazetesi, <www.radikal.com.tr/veriler/2003/11/27/haber_96896.php>, 07.12.2003.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, “Gizli Ekonomi: Tanımı - Sebepleri - Türkiye’deki Boyutları”, İktisat Dergisi, 1993.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık, Ankara, Mart 1996.
- RENOOY, Piet, Staffan IVARSSON, Olga van der WUSTEN, Gritsai Emco MEIJER, Undeclared Work in an Enlarged Union an Analysis of Undeclared Work: An In - Depth Study of Specific Items Employment Analysis, European Commission Report, European Commission Directorate - General for Employment and Social Affairs Unit, EMPL/A/1, Manuscript completed in May 2004.

- ROBIN, Sophie, Lucile BARROS, “Measures Undertaken to Prevent and Combat the Employment of Foreigners in Irregular Situation in Certain O.E.C.D. Member Countries”, Seminar On Preventing and Combatting the Employment of Foreigners in an Irregular Situation, United States 22-23 April 1999, O.E.C.D. Papers DEELSA/ELSA/MI(99)4 76918.
- ROSS, Standford G., “Common Issues of Social Security and Taxation Systems”, Interactions of Social Security and Taxation Systems, I.S.S.A., O.E.C.D.; I.S.S.A. European Series Social Security Documentation, Switzerland 1997.
- ROSS, Standford G., “Efficient Collection of Social Security Contributions Collection of Social Contributions: Current practice and Critical Issues”, International Social Security Association, International Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, Cracow, Poland, 3-4 June 2004, ISSA/OM/CONF/2004/1c, <www.issa.int>, 30.07.2004.
- ROY, Charlotte, New Management Practices in Social Security: Social Security at Dawn of the 21st Century, International Social Security Series, Transaction Publishers, New Jersey 2001.
- SALİ, Ali Osman, Yaşlılık Sigortası Aktüer Hesaplarının Hukuksal Çerçevesi, S.S.K. Genel Müdürlüğü, Yayın No: 476, Ankara.
- SALORZONA, Ruth de, Victor RAMIREZ, “Basic Social Security in El Salvador”, Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Developing Countries, I.L.O., Geneva, 1999.
- SAPANCALI, Faruk, “Sosyal Politika Açısından Kentsel Enformel Sektörün Analizi”, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kamu-İş, C: 4, S: 1, Ocak 1995.
- SAVAŞAN, Fatih, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri”, XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Uludağ Üniversitesi, Belek / Antalya, Mayıs 2004.
- SCHNEIDER, Friedrich, “The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries”, <www.iza.org>, University of Linz and IZA Bonn, Discussion Paper, No. 514, June 2002.
- SÖNMEZ, Mustafa, “Anadolu Sahipsiz mi? Anadolu’nun Üçte İki Vasatın Altında”, Forum Dergisi, Nisan 1996, s. 4.
- SÖNMEZ, Mustafa, İstanbul’un İki Yüzü, Ankara 1996.
- SÖZER, Ali Nazım, “Kısmi Süreli Çalışan İşçilerin Sosyal Sigorta Hakları”, İstanbul Barosu Çalışma Hukuku Komisyonu Bülteni, S: 4, Yıl: 2000.

- SÖZER, Ali Nazım, “Sosyal Sigorta Haklarında Değişiklik” Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri, Antalya, 24-27 Eylül 1999, ÇMİS, Ankara 2000.
- SÜNGÜ, Yakup, “İstihdam Üzerindeki Mali Yükümlölükler ve Son Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, e-yaklasim, S: 15, Ekim 2004, <www.yaklasim.com.tr>, 10.10.2004.
- SÜZEK, Sarper, “İş Akdinin Türleri”, Mercek Dergisi, Yıl: 6, S. 22, Nisan 2001.
- ŞAKAR, Müjdat, “İşsizlik Sigortası Kanununun Getirdiğı Yeni Yükümlölükler”, Ekonomik Vizyon Dergisi, S. 40, 2000.
- T.C. Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, 2002 İstatistik Yıllığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 2003/1.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 1998 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, Ankara, Ekim 1998.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2002 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, <www.die.gov.tr>, 01.06.2003.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003 Yaşam Memnuniyeti Araştırması, <www.die.gov.tr>, 01.06.2004.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003 Yılı II. Dönem Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, Ankara, 2003.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003 Yılı III. Dönem Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, <www.die.gov.tr>, 01.11.2003.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları, Ekim 1994.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları, Ekim 1999.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, Gayri Safi Milli Hasıla Haber Bültenleri - 31.8.2001 İlk Alt Aylık Veriler, <www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/GSMH/310801.html>, 26.10.2001.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, Hane Halkı İşgücü Anketi Veri Tabanı, <www.die.gov.tr>, 01.06..2004.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, İş Gücü Veri Tabanı, <http://lmisnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>, 30.07.2004.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun İşgücü Durumu, <www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/121102t1.gif>, 14.02.2003.

- T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.
- T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <<http://plan8.dpt.gov.tr/kayitdis/>>, 07.12.2003.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışan Çocukların Korunması İçin Politika ve Eylem Programı Yöntem ve Önerisi (7 İş Kolu Örneği), Ocak 1995.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar, Ankara, Mart 2002.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Çalışan Çocuklar Projesi Raporu, Ankara 2000.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Yayın No: 116, Ankara, Ağustos 2004.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, 1998 Yılı İstatistik Yıllığı, Ankara 1999.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, 2000 Yılı İstatistik Yıllığı, <www.ssk.gov.tr>, 01.03.2003.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, 2001 Yılı İstatistik Yıllığı, <www.ssk.gov.tr>, 01.03.2003.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, İstatistik Yıllığı 2001, Yayın No: 650, Ankara 2001.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, S.S.K.'ya Nasıl Bakıyorlar?, S.S.K. Yayın No: 584, Ankara 1996.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Faaliyet Raporları 2000-2001-2002, <www.ssk.gov.tr>, 01.12.2003.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, İstatistik Yıllığı 2001, Yayın No: 650, Ankara 2001.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2003 Yıllık Ekonomik Rapor, Ekim 2003, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2004 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 2003, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Faaliyet Raporu, <www.gelirler.gov.tr>, 01.03.2004.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2003 Dönemi Yıllık Gelir Vergisinin Seçilmiş Faaliyet Gruplarına Göre Dağılımı, <www.gelirler.gov.tr>, 13.04.2004.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002 Konsolide Bütçe Performansı, <<http://www.muhasebat.gov.tr>>, 18.01.2003.

- T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni - Temel Ekonomik Büyüklükler, <www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T6-1.htm>, 26.10.2001.
- T.C. Turizm Bakanlığı, Yatırımlar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Turizm İstatistikleri Bülteni 1997, Yayın No: 1998/1, Mayıs 1998.
- T.C. Turizm Bakanlığı, Yatırımlar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Belediye Belgeli Konaklama İstatistikleri Bülteni 1997, Yayın No: 1998/2, Mayıs 1998.
- T.C. Turizm Bakanlığı, Yatırımlar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Konaklama İstatistikleri Bülteni 1997, Yayın No: 1998/3, Mayıs 1998.
- T.İ.S.K., 2001 Yılı Çalışma İstatistikleri ve İş Gücü Maliyetinin TİSK Çalışma Servisince Değerlendirilmesi, <www.tisk.org.tr>, 02.03.2003.
- T.İ.S.K., İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları, Ankara 2003.
- T.İ.S.K., Kayıt Dışı İstihdam Raporu, <<http://www.ekocerceve.com/egitimGelisim/detay.asp?i=65>>, 07.12.2003.
- T.İ.S.K., Kayıt Dışı İstihdam, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=41>, 13.02.2004.
- T.İ.S.K., Kayıt Dışı İstihdam, Yayın No: 233, Mayıs 2003.
- T.İ.S.K., Vergi ve Bürokrasi Reformları, <www.tisk.org.tr>, Ankara 2000.
- T.O.B.B., Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2. Baskı, T.O.B.B. Yayınları: 264, Ankara 1994.
- TEMEL, Adil, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddisi YAZICI, Kayıt-dışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, Eylül 1994.
- The ISO Survey, Twelfth Cycle (2002), Highlights, <www.iso.ch>, 06.08.2004.
- TOPCUK, Yılmaz, “S.S.K.’nda Gelir Arttırıcı Önlemler”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl: 4, S. 16, Ekim-Aralık 2002.
- TÖRÜNER, Mete, Kuvvet LORDOĞLU, Çalışma Ekonomisi, Beta Yayınları, İstanbul 1991.
- TUNCAY, Can, Yusuf ALPER, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, Ekim 1997.

- Türk-İş <www.turkis.org.tr>, 04.04.2003.
- Türk-İş, Kayıt Dışı İstihdam Hakkında Not,
<<http://www.turkis.org.tr/kayitdisi.doc>>, 07.12.2003.
- TÜSİAD, 21. Yüzyıla Doğru Türkiye: Geleceğē Dönük Bir Atılım Stratejisi, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1991.
- VERDERA, F., “Informality in Latin America: Recent Trends, Policies and Prospects”, Paper Prepared for I.L.O. Technical Workshop on Old and New Facts of Informality, Geneva, 2001.
- VOLVERDE, Fabio Duran, “Anti-Poverty Programmes In Costa Rica, The Non Contributory Pension Scheme” I.L.O., Extension Of Social Security, ESS Paper No: 8, Geneva 2002.
- WILLIAMS, David, “Legal and Institutional Aspects of Social Security and Taxation Reforms”, Interactions of Social Security and Taxation Systems, I.S.S.A., O.E.C.D.; I.S.S.A. European Series Social Security Documentation, Switzerland 1997.