

# TÜRKİYE' DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN VERGİ KAYIP VE KAÇAKLARI ÜZERİNE ETKİSİ

**Yazar:** Ahmet Burçin YERELİ(\*)

Oğuz KARADENİZ(\*)

**E-yaklaşım / Haziran 2004 / Sayı: 11**

## I- GİRİŞ

Literatürde vergi kayıp ve kaçakları denilince ilk akla gelen kayıt dışı ekonomidir. Kayıt dışı ekonomi denildiğinde ise ilk akla gelen faturasız mal ve hizmet alım satımı olmaktadır. Oysa kayıt dışı ekonominin istihdama yansıyan yönü hiç de küçümsenemeyecek boyutlardadır. Ülkemizde yaklaşık beş milyon kişinin kayıt dışında çalıştığı tahmin edilmektedir. Bir başka anlatımla beş milyon kişinin daha çok ücret olmak üzere elde ettiği kazançlar kayıt dışında kalmaktadır. 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. Çalışmamızda Türkiye' de kayıt dışı istihdamın vergi kayıpları üzerindeki etkisi incelenmeye çalışılacak ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi için alternatif öneriler üzerinde durulacaktır.

## II- TÜRKİYE' DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMA

Türkiye' de kayıt dışı çalışma konusu incelenirken, öncelikle üzerinde durulması gereken iki önemli nokta bulunmaktadır. İlki, 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 olabileceği gibi, bazı ücretliler de kendi iradeleriyle kayıt dışı çalışmak isteyebileceklerdir. Emekli olup da bir işte çalışanlar ile dul ve yetim aylığı alıp da bir işte çalışanlar bu konuya örnek olarak gösterilebilir. Bir diğer 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 da haberdar olsalar bile işlerini kaybedebilecekleri endişesiyle ses çıkaramamakta veya çalıştıkları süre ya da hak ettikleri ücret eksik olarak bildirilmektedir.

### A- Türkiye' de Kayıt Dışı Çalışma Potansiyeli

Kayıt dışı çalışmanın hangi mesleklerde yoğunlaştığını tespit edebilmek için, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılan Hane Halkı İşgücü Anketlerinin sonuçlarına göz atmak gerekmektedir. Yukarıdaki tabloda, ekonomik sektörlere göre, çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olup olmadıklarının dağılımı görülmektedir. Tabloda yer alan meslek grupları itibariyle yapılan değerlendirmede, tarım dışı üretim alanında çalışan ve ulaştırma makineleri kullanan 2.250.000 kişi; tarımsal faaliyetler ile uğraşan 6.758.000 kişi; hizmet işlerinde çalışan 741.000 kişi; ticaret ve satış personeli olarak çalışan 978.000 kişi herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmaksızın faaliyetlerini sürdürmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere kayıt dışı çalışma daha çok tarım sektörü ve imalat sanayinde yaygındır. 2002 yılı itibariyle kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 11.133.000 kişinin yarısından fazlası tarım kesiminde yer almaktadır. Bu tespit, uzun yıllardan beri tartışılan tarım kesimindeki gizli işsizlik olgusunu kanıtlayacak önemli bir bulgudur.

**Tablo: 1 – Türkiye' de 2002 Yılı İtibariyle Kayıt Dışı İstihdamın 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	502	969	107	137	3	1.719
Müteşebbisler, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	184	143	218	69	1	617
İdari Personel v.b. İşlerde Çalışanlar	659	456	11	164	2	1.291
Ticaret ve Satış Personeli	622	7	731	978	3	2.341
Hizmet İşlerinde Çalışanlar	878	387	213	741	1	2.220
Tarım, Hayvancı, Ormancı, Balıkçı ve Avcılar	89	1	662	6.758	1	7.511
Tarım Dışı Üretim Faaliyetlerinde Çalışanlar ve Ulaştırma Makineleri Kullananlar	2.540	83	554	2.250	3	5.430
Meslekleri Tayin Edilemeyenler	97	92	0	35	0	225
<b>Toplam</b>	<b>5.573</b>	<b>2.139</b>	<b>2.495</b>	<b>11.133</b>	<b>15</b>	<b>21.354</b>

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**, <<http://lmsnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 19.12.2003.

Tabloda dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta ise, işgücüne katılan yaklaşık 21.354.000 kişinin neredeyse yarısından fazlasının kayıt dışı faaliyette bulunduğuudur. Kayıtlı çalışan nüfusun yaklaşık on milyon kişi olduğu düşünülürse, Türkiye’ de kayıtlı olarak çalışanların %110’ u kadar bir nüfus kayıt dışı çalışmaktadır.

## B- Türkiye’ de Kayıt Dışı Çalışma Şekilleri

Türkiye’ de kayıt dışı çalışma olarak değerlendirilebilecek faaliyetleri bir kaç ana başlık altında toplayabiliriz.

### 1- Çalışanın Çalışmalarının İlgili Kamu Kurum/Kuruluşlarına Hiç Bildirilmemesi

Kayıt dışı çalışmanın en ciddi şekli çalışanların çalışmalarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının tamamen bilgisi dışında bırakmalarıdır. Aşağıdaki tabloda 2002 yılı itibariyle işteki pozisyonlarına göre çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık durumları gösterilmektedir. 2002 yılı itibariyle Türkiye’ de, ücretli veya maaşlı olarak çalışanların 1.751.000’ i; yevmiyeli olarak çalışanların 1.474.000’ i; işverenlerin 223.000’ i; kendi hesabına çalışanların 3.309.000’ i ve ücretsiz aile işçilerinin 4.374.000’ i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır. Buna göre, toplam 11.133.000 kişi kayıt dışındadır. Tablodan ortaya çıkan bir diğer sonuç ise 223.000 kayıtsız işverenin, aynı zamanda 223.000 kayıtsız işyerini ifade etmekte olduğu gerçeğidir.

**Tablo: 2– Türkiye’ de 2002 Yılı İtibariyle Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı(Bin Kişi)**

	S.S.K.	T.C. Emekli Sandığı	Bağ- Kur	Kayıtlı Değil	Diğer	Toplam
Ücretli veya Maaşlı	5.080	2.138	3	1.751	7	8.979
Yevmiyeli, (Mevsimlik, Arızı, Geçici)	170	0	0	1.474	1	1.646
İşveren	107	0	854	223	2	1.186
Kendi Hesabına	139	0	1.636	3.309	5	5.089
Ücretsiz Aile İşçisi	78	0	3	4.374	0	4.455
<b>Toplam</b>	<b>5.573</b>	<b>2.138</b>	<b>2.495</b>	<b>11.133</b>	<b>15</b>	<b>21.354</b>

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**, <<http://lmsnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 19.12.2003.

## 2- Çalışanın Çalışmalarının 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 bildirilmesidir. İşverenler, istihdam ettikleri personele daha yüksek ücret ödemekle birlikte, ilgili kamu kurumlarına genellikle asgari ücret üzerinden beyanda bulunmaktadır. 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’ dur[1].

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. Türkiye’ de, 2002 yılı itibariyle mevcut 5.083.000 aktif sigortalının bakmakla yükümlü olduğu eş, çocuk, anne ve baba sayısı yaklaşık olarak 16.113.110 kişidir[2]. Aktif sigortalılarda bağımlılık oranı ise 2002 yılı itibariyle 3.17’ dir. Yani, bir aktif sigortalı dört pasif sigortalıya bakmaktadır.

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 edilmektedir[3]. Buna göre, Sosyal Sigortalar Kurumu’ na beyan edilen ve üç kişiyi geçindirdiği öne sürülen ortalama prime esas kazanç tutarı, bu kişilerin neredeyse mutfak masrafına yakındır. 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 yükümlülükler kesildiğinde işçinin eline geçen net tutar daha da azalmaktadır.

**Tablo: 3 – 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
<b>TOPLAM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, **İstatistik Yılı** 2001, Yayın No: 650, Ankara 2001, s. 52.

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.

Yukarıdaki tabloda sigortalıların prime esas günlük kazançları belli aralıklara bölünmüş ve iki ana sektör açısından karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Kamu kesimi ve özel kesim arasında ücret bildirimlerindeki farklılık ilk bakışta göze çarpmak kadar belirgindir. 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 husus tartışmaya açıktır.

### 3- Çalışanın Çalışmalarının 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, ayda 15 ya da 20 gün çalışmış gibi gösterilebilmektedir.

1999 yılı itibariyle Sosyal Sigortalar Kurumu' na tam gün çalıştığı bildirilen sigortalı sayısı, toplam sigortalıların %48' i'dir. Çalışma sürelerinin eksik bildirilmesi, vergi mevzuatı açısından herhangi bir kayba neden olmamakta; ancak Sosyal Sigortalar Kurumu' nu önemli bir prim kaybıyla karşı karşıya bırakmaktadır.

### 4- İkinci Bir İşte Çalışıp Bu İşyerindeki Çalışmaların Bildirilmemesi

Son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle birlikte, düşük gelir gruplarındakiler esas işleri dışında bir başka işte çalışmaya yönelmişlerdir. Ülkemizde bazı memur ve işçilerin çeşitli şekillerde, asıl işleri dışında kalan zamanlarda, ikinci bir işte çalışmaları sık rastlanan bir durumdur. Türkiye' de ikinci bir işte kayıt dışı çalışma sonucu elde edilen gelir, esas işte elde edilen geliri katlamaktadır[4].

Aşağıdaki tabloda, Devlet İstatistik Enstitüsü' nün yapmış olduğu 2002 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre ek işi olanların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık durumu gösterilmektedir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, ek işi olan 375.000 kişinin 189.000' i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Yani, 189.000 kişi ikinci bir işteki çalışmalarını kamu kurum ve kuruluşlarının bilgisi dışında sürdürmektedir.

**Tablo: 4 – Türkiye' de 2002 Yılı İtibariyle Ek İş Olanların Kayıtlılık Durumu(Bin Kişi)**

Sosyal Güvenlik Kurumu	Sayı
Sosyal Sigortalar Kurumu	93
T.C. Emekli Sandığı	60
Bağ-Kur	83
Kayıtlı Değil	189
<b>Toplam</b>	<b>375</b>

Kaynak: Devlet İstatistik Enstitüsü, **İş Gücü Veri Tabanı**, <<http://lmsnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.exe>>, 19.12.2003.

### 5- Deneme Süresi İddiasıyla Kayıt Dışı Çalıştırma

Sigorta müfettişleri tarafından yürütülen denetimlerde en sık rastlanan konulardan biri de deneme süresinde çalıştırılan işçilerdir. 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.

## 6- Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilip Vergi Dairesi' ne Bildirilmeyen Ücretliler

Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirilip Vergi Dairesine bildirilmeyen ücretliler oluşturmaktadır. Özellikle basit usulde vergilendirilenlerin yayında çalışan ve diğer ücret geliri elde edenlerin çalışmaları, çoğu zaman sosyal güvence açısından Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmekte ancak, vergi dairesine bildirilmemektedir. Bu husus daha çok inşaat sektöründe yaygın bir görünüm arz etmektedir. Bunun en önemli nedeni, özel bina inşaatı yaptıranların belediyelerden oturma ruhsatı alabilmeleri için Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan prim borcu olmadığına dair belge almak zorunda olmalarıdır. Sosyal Sigortalar Kurumu belirtilen belgeyi verirken bir kontrol mekanizması olarak bina inşaatı için asgari işçiliğin bildirilip bildirilmediğini kontrol etmekte ve yeterli işçilik miktarı bildirilmişse ilişiksizlik belgesi vermektedir. Ancak, Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen işçilerin vergilerinin ödenip ödenmediği vergi idaresi tarafından kontrol edilememektedir. Konu ile ilgili olarak yapılmış bir araştırma ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır.

Söz konusu çalışmada, sigorta primi ve vergi tahsilâtının %75' inin yapıldığı 22 ilde[5] Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve Maliye Bakanlığı'na yapılan işçi bildirimlerinin çapraz kontrolü yapılmıştır[6]. Elde edilen sonuçlar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

**Tablo: 5 - 22 İlde 2001 Yılı İtibariyle Sosyal Sigortalar Kurumu ve Maliye Bakanlığı İşçi Kayıtlarının Karşılaştırılması**

Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilen İşçi Sayısı	4.593.387
Maliye Bakanlığı'na Bildirilen İşçi Sayısı	2.314.772
Vergiden Muaf Olanların Sayısı (Kapıcı vb.)	600.000
S.S.K.'na Bildirilip Maliye Bakanlığı'na Bildirilmeyen İşçi Sayısı	1.714.772

Kaynak: 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.

Sosyal Sigortalar Kurumu ve vergi idaresi arasında otomasyon ve eş güdümün bulunmaması nedeniyle vergi idaresi her yıl yaklaşık 300 trilyon TL. 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.

## 7- 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. Örneğin, yabancı kaçak işçiler kayıtlı çalıştıkları anda yakalanacaklar ve sınır dışı edileceklerdir[7]. Emekli çalışanlar ile yetim aylığı alıp çalışanların ise kayıtlı çalışmaları halinde aylıkları kesilmektedir. Çocuk işçiye ise, derhal işten el çektirilecektir. Bu nedenle bu kimseler hiçbir şekilde kayıtlı çalışmak istememektedirler.

### a) 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 çalışmalarını durumunda kaçak işçi sayılmaktadırlar[8].

Bir ülkede hem yaygın bir işsizliğe, hem de yabancı kaçak işçiliğe aynı anda rastlanabilir. Teorik olarak kaçak işçiliğe tam istihdamın sağlandığı bir ekonomik yapıda rastlanması gerekir. Ancak, gerçek yaşamda yabancı kaçak işçilik, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı ülkelerde de ortaya çıkabilmektedir.

**Tablo: 6 – 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.

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 faktör de globalleşme olgusudur. Bu süreç ve giderek artan uluslararası rekabet işçilik maliyetlerini üretimde ciddi bir sorun haline getirmiştir. Bunun sonucunda daha az maliyetli kaçak işçilerin sayısı artmıştır[9].

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 getirilmeye çalışılmıştır.

Yukarıdaki 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 yabancıya 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. 1998 yılında ülkemize çalışmak amacıyla gelen 341.713 yabancıdan aynı dönem itibarıyla sadece 27.000’ inin Sosyal Sigortalar Kurumu’ nda kaydı bulunmaktadır. Yine, 2001 yılında yaşanan ağır ekonomik krizde alınan idari önlemler ülkemizde çalışan yabancı kaçak işçi sayısını azaltmıştır. Özellikle eski doğu bloğu ülkelerinden gelenlerin sayısında büyük düşüş görülmektedir. Örneğin ülkemize 1998 yılı itibarıyla Romanya’ dan 505.766 kişi giriş yapmışken, bu sayı 2001 yılında

180.000' e düşmüştür. Aynı şekilde güvenlik güçlerinin yakaladığı ve çeşitli nedenlerle kaçak durumuna düşmüş yabancı sayısında da önemli bir düşüş meydana gelmiştir[10]. Her şeye rağmen Türkiye' de, özellikle tekstil, inşaat, ev hizmetleri ve turizm sektörlerinde çok sayıda yabancıyı kaçak olarak çalıştığı tahmin edilmektedir.

## b) 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 Hıfzısıhha Kanunu ile İş Kanunu' nda düzenlenmiş bulunmaktadır. Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 12 yaşından küçüklerin çalıştırılmayacağını 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 sektöründe çalışmaktadır. Bu nüfusun 387.000' i maaşlı; 257.000' i yevmiyeli; 31.000' i ise kendi hesabına çalışırken, 961.000' i ise ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir. Aşağıdaki tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 6-14 yaş grubunda olup ekonomik işlerde istihdam edilen çocukların %68' i hane halkının ihtiyaçlarına katkıda bulunmak için çalıştırılmaktadır.

**Tablo: 7 - 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
<b>TOPLAM</b>	<b>1.725</b>	<b>2.542</b>

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

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 Çıraklık ve 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. Yine ülkemizde, çıraklık okullarına 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.

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 en önemli 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 çalışmaktadır[11].

### **c) 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, gazetelerde çıkan iş ilanlarında emeklilere yönelik çok ciddi bir talep olduğu dikkat çekmektedir.

Diğer yandan, emekli işçilerin iş deneyimlerinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmelerinde önemli bir etkidir. Bununla birlikte emekli aylığı alan kimsenin çalışabilmesi SSK veya Bağ-Kur' a tabi bir işte çalışabilmesi için çalışmasının türüne göre adı geçen kurumlara sosyal güvenlik destek primi ödemesi gerekmektedir.

### **d) Yetim Aylığı Alarak Kayıt Dışında Çalışanlar**

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 yetim aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin aylıklarının kesilmemesi için başka bir sosyal güvenlik kuruluşuna tâbi olarak çalışmamaları gerekmektedir. Aksi takdirde aldıkları aylıklar kesilmektedir. Diğer yandan sosyal güvenlik kanunlarımız uyarınca ölüm halinde geride kalan eşe herhangi bir işte çalışıp çalışmadığına bakmaksızın ölüm aylığı bağlanmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik kurumundan aylık almakta olan eş kendi işinde kayıt dışında çalışabilmektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 2002 yılı itibariyle işgücüne katılan ve eşinden ayrılmış olduğunu beyan eden 200.000 kişiden 92.000' inin; eşinin öldüğünü beyan eden 318.000 kişiden 265.000' inin kayıt dışı çalıştığı anlaşılmaktadır[12]. Eşinden ayrılan ya da eşi ölen kimselerin kayıt dışı çalışma nedenleri arasında en büyük etken kuşkusuz belirtilen kimselerin zaten eşlerinden ya da anne veya babalarından dolayı sosyal sigorta aylığına hak kazanmış olmalarıdır. Eşinden ayrılan ve anne veya babasından ölüm aylığı alan kadın çalışan, anne veya babasından aldığı maaşın kesilmemesi için kayıt dışı çalışırken, eşinin ölümü nedeniyle eşinden aylık alan dul eş ise zaten sağlık ve emeklilik yönünden sosyal güvenceye sahip olduğundan kayıtlı çalışmaya ihtiyaç duymamaktadır.

### **e) Malullük Aylığı Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar**

Sosyal Sigortalar Kurumu' ndan malullük aylığı alan kişinin çalışması halinde malullük aylığı kesilmektedir. Bu nedenle belirtilen kimseler herhangi bir şekilde istihdama katıldıklarında, malullük aylıklarının kesilmemesi için kendi istekleriyle kayıt dışı çalışabilmektedirler.

### **f) İşsizlik Ödeneği Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar**

Ülkemizde işsizlik sigortası uygulaması 4447 Sayılı Kanun ile 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İlk işsizlik ödenekleri ise Şubat 2002 tarihi itibariyle işsizlere ödenmeye başlamıştır. Henüz işsizlik ödeneği alan kişi sayısı az olmasına karşın bazı kimselerin hem işsizlik ödeneği alıp, hem de kayıt dışı çalıştıkları saptamalar arasındadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortası en fazla suiistimal edilen sigorta kolu olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik ödeneklerinin tutarının yüksek ve ödenek sürelerinin uzun olduğu ülkelerde işsizlik ödeneği alan bazı kişiler hem işsizlik ödeneği almakta, hem de kaçak çalışmaktadırlar. Pasif istihdam politikalarından olan işsizlik ödenekleri kişileri kayıt dışı çalışma yönünde teşvik edebilmektedir.



### **g) Yeşil Kart Sahipleri**

Kayıt dışında çalışıp kayıt altına girmek istemeyen bir kesim de kuşkusuz sağlık yardımını yeşil kart yoluyla sağlayanlardır. Ülkemizde Sağlık Bakanlığı verilerine göre yaklaşık onüç milyon yeşil kart sahibi bulunmaktadır. Yeşil kart uygulaması 1992 yılında ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerini karşılamak üzere uygulamaya konmasına karşın, özellikle Bağ-Kur sigortalısı olması gereken kişiler tarafından haksız yere kullanılmıştır. Nitekim 2002 yılı itibarıyla hak etmediği halde yeşil kart sahibi olan 860.000 kişinin yeşil kartı iptal edilmiştir[13].

### **III- KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN VERGİ KAYIP VE KAÇAKLARI ÜZERİNE ETKİSİ**

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 ortaya 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 içeriği itibarıyla yanıltıcı belge kullanmakta zorunda kalmasıdır. Sonuçta gelir, kurumlar ve damga vergileri açısından kayıp söz konusu olmaktadır. Kayıt dışında çalışanlar, yukarıda incelendiği üzere tamamen ücretli ve yevmiyeli kesim değildir. Tarımda ücretle ve yevmiyeli çalışanların önemli bir kısmı vergiden muaf tutulmuştur. Dolayısıyla kayıt dışında beş milyon kişinin çalıştığı ifade edilerek bunun asgari ücretle çarpılıp 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 kaçığı aşağıda kayıt dışı istihdamın şekillerine göre ayrı ayrı incelenmektedir.

#### **A- Kayıt Dışında Çalışıp Tamamen Bildirilmeyen Ücretli ve Yevmiyeli Olarak Çalışanlardan Dolayı Vergi Kaybı**

Kayıt dışında çalışanların önemli bir kesimini ücretli ve yevmiyeli çalışanlar oluşturmaktadır. 2002 yılı itibarıyla ücretli olarak 1.751.000 ve yevmiyeli olarak 1.474.000 olmak üzere toplam 3.225.000 kişi kayıt dışında çalışmaktadır. Yevmiyeli olarak çalışanların 2002 yılı itibarıyla 337.000' i tarım kesiminde çalışmaktadır[14]. Yine 2002 yılı itibarıyla işveren statüsünde çalışan 223.000 kişi ile kendi hesabına çalışan 3.309.000 kişinin herhangi bir sosyal güvenlik kurumunda kaydı bulunmamaktadır. Ücretsiz aile işçileri dışında herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışanların toplam sayısı 6.759.000' i bulmaktadır. Bu kişilerin neden olduğu vergi kaybının hesap edilmesinde ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan 3.225.000 kişi ile kendi hesabına çalışan 3.309.000 kişi ve işveren konumunda bulunan 223.000 kişi ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan 3.225.000 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. 3.225.000 kişi açısından bu rakam 2.185.408.350.000.000.-TL. olacaktır.

Aylık 423.000.000.-TL. olan brüt asgari ücret üzerinden binde 6 oranında ödenen damga vergisi ise 2.538.000.-TL.' dir. Bu vergi yılda 30.456.000.-TL. olmakta ve 3.225.000 kişi açısından yılda 98.220.600.000.000.-TL. tutarında bir kaybı ifade etmektedir.

Kayıt dışı olarak kendi hesabına çalışan 3.309.000 kişi ile işveren konumunda bulunan 223.000 kişi için yapılacak hesaplamada, 2004 yılında verilen gelir vergisi beyannamelerindeki ortalama rakamlar dikkate alınabilir. 2003 yılı itibarıyla Türkiye' de otomasyona geçen 22 ildeki 155 vergi dairesine 846.570 kişi gelir vergisi beyanname vererek 5.188.780.767.200.-TL. gelir beyan etmiş ve bu gelirler üzerinden toplam 1.598.702.712.650.-TL. gelir vergisi hesap edilmiştir[15]. 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 3.532.000 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 6.675.480.000.000.-TL. olacaktır.

### **B- 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 bildirim 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 yükselmiştir[16]. 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 kapsamı dolayısıyla[17] tam bir sonuç verememektedir.

### **C- Yabancı Kaçak İşçiler Dolayısıyla Vergi Kayıp ve Kaçığı**

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 212.430.600.000.000.-TL.' dir.

### **D- Sosyal Sigortalar Kurumu' na Bildirilip Maliye Bakanlığı' na Bildirilmeyen İşçiler**

Çalışmanın ilk bölümünde de incelendiği 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 bildirilmediği 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 edilmiştir[18]. 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' i dir. 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 5.076.000.000.-TL. olduğuna göre, diğer ücretlilerin yıllık gelir vergisi matrahı bunun %25' i olan 1.269.000.000.-TL. 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 161.797.500.000.000.-TL.' dir.

Geriye kalan 850.000 kişinin asgari ücret elde ettiği varsayılırsa, bunların neden olacakları yıllık gelir ve damga vergisi kaybı 601.886.700.000.000.-TL. olacaktır.

### **E- İkinci İşte Çalışmadan Dolayı Vergi Kaybı**

Devlet İstatistik Enstitüsü' nün 2002 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre ikinci bir işte çalışan 375.000 kişiden hiç bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanlar 189.000 kişidir. Kalan 186.000 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 189.000 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 133.831.278.000.000.-TL. olacaktır.

## VI - KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAN KAYNAKLANAN VERGİ KAYIP VE KAÇAĞINI ÖNLENMESİ İÇİN ÖNERİLER

Türkiye’ de kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan toplam gelir ve damga vergisi kaybı, tahmini olarak 10.069.055.028.000.000.-TL. Şeklinde hesap edilmiştir. Bu da yaklaşık olarak 7,2 milyar dolar düzeyindedir.

Kayıt dışı istihdam çok boyutlu bir olgudur ve kayıt dışı ekonomi ile yakından ilintilidir. Kayıt dışı istihdamın önlenmesi iş gücü üzerindeki mali yükümlölüklerin düŐürülmesinden, iş gücünün bilinçlendirilmesine, denetim ve cezaların arttırılmasına, işverenin iŐyeri açma ve iŐletme ile ilgili bürokratik iŐlemlerinin azaltılmasına ve kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyonun arttırılmasına kadar bir dizi önlemin hep beraber uygulanması ile mümkün olacaktır. Avrupa Birliği’ nin kayıt dışı istihdamla mücadelede önerdiği politika da belirtilen tedbirlerin hepsinin bir arada uygulanması ile mümkün olduğu yönündedir[19].

Ancak, kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçadının 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 koordinasyon ve iş birliğinin geliŐtirilmesidir. Böylelikle, gelir idaresi kayıtları ile diğer kurumların işçi kayıtları çapraz kontrole tabi tutulabilecektir. Diğer yandan, hem işlemlerin basitleŐtirilmesi hem de kayıt dışı istihdamla etkin mücadele açısında sosyal güvenlik primlerinin vergi idaresi tarafından toplanması yönünde görüŐler de bulunmaktadır[20]. AŞağıdaki tabloda gelir idaresinin kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçadını önleyebilmesi için kayıtlarını çapraz kontrole tabi tutabileceği kurumlar ve belirtilen kurumların iŐyeri ve işçi kayıtlarını hangi kanunlara göre kayda aldığı sıralanmıŐtır.

Vergi idaresinin belirtilen çapraz kontrolleri yapabilmesi için vergi ya da vatandaşlık numarasının tek numara olarak kurumlar arasında kullanılması gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları arası eŐgüdüm kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçadını önlemek için tek yol değildir. Bununla beraber kayıt dışı istihdamı ortaya çıkartan nedenleri de ortadan kaldırmak gerekmektedir.

**Tablo: 8 – Gelir İdaresinin Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklanan Vergi Kayıp ve Kaçaklarını Önleyebilmesi İçin EŐgüdüm İçinde ÇalıŐabilecek Kurum ve Kuruluşlar**

Koordinasyon Sağlanacak İlgili Kuruluş	İlgili Kanun	Açıklama
Sosyal Sigortalar Kurumu	506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu	SSK gelir idaresinin kayıtlarını işçi ve işverenler yönünden çapraz kontrole tabi 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 ve İŞ Teftiş Kurulları	506 Sayılı Kanun 4857 Sayılı Kanun 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hk. Kanun	Yerli ya da yabancı kaçak iŐçilerle 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 çalıŐtırdıkları kimseleri ve bunların ayrılıŐlarını, 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,ahçı,mürebbiye,bekçi ve benzeri her türlü hizmetler ile Kanunun 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 tabi 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	Dersaneler, 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 önenebilir.

## V- SONUÇ

Kayıt dışı istihdam bağımlı ya da bağımsız çalışanların çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (başta vergi dairesi olmak üzere, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler vb.) hiç bildirilmemesi ya da gün ve/veya ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Türkiye’ de kayıt dışı istihdam analiz edilirken Devlet İstatistik Enstitüsü, Hane Halkı İşgücü Anketi veri tabanından faydalanılmıştır. Devlet İstatistik Enstitüsü Hane Halkı İşgücü Anketi 2002 yılı verilerine göre Türkiye’ de 1.751.000 ücretli veya maaşlı; 1.474.000 yevmiyeli; 223.000 işveren; 3.309.000 kendi hesabına çalışan herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmadan çalışmaktadır. Bu çalışmada herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışanların vergi idaresine de kayıtlı olmadığı varsayılmıştır. Diğer yandan, 2001 yılında yapılan bir çalışmada vergi ve prim tahsilatının %75’nin gerçekleştirildiği 22 büyük ilde vergi dairesi ve Sosyal Sigortalar Kurumu kayıtlarının çapraz kontrolü sonucu 1.700.000 civarında kişinin Sosyal Sigortalar Kurumu’ na bildirilip vergi idaresine bildirilmediği tespit edilmiştir. Kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçığı sadece kişilerin bildirilmemesi ile sınırlı değildir. Bunun yanı sıra çalışanların çalışmalarının ücret olarak eksik bildirilmesi de bir başka vergi kayıp ve kaçığını doğurmaktadır. Diğer yandan istatistiklere girmeyen ve kayıt altına girmek istemeyen kayıt dışında çalışanlar kesimini de yabancı işçiler oluşturmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi işveren üzerindeki mali ve bürokratik işlemlerin azaltılmasından iş gücünün bilinçlendirilmesine kadar çok yönlü politikaların hep birlikte uygulanmasına bağlıdır. Bununla birlikte ülkemizde kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi kayıp ve kaçığının önlenmesinde ilk adımın vergi idaresi ile başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere, emniyet birimleri, belediyeler, ihale makamları ve ilgili diğer kamu kurumları arasında eş güdüm olduğu bir gerçektir. Bununla birlikte belirtilen eş güdümün sağlanabilmesi vergi ya da vatandaşlık gibi tek bir numara ile takip edilecek bir kayıt sistemine bağlıdır.

## KAYNAKLAR

- AKTAN, Coşkun Can, Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000; <[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm)>, 07.12.2003.
- BALEY Clieve, John TURNER, "Contribution Evasion and Social Security; Causes and Remedies" ILO; October 1997.
- 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.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar Ankara Mart 2002.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, İş Gücü Veri Tabanı, <<http://lmsnt.pub.die.gov.tr/dev60cgi/rwcgi60.xe>>, 19.12.2003.
- EU, Undeclared Work Brussel 2001.
- Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Faaliyet Raporu, <[www.gelirler.gov.tr](http://www.gelirler.gov.tr)>, 01.03.2004.
- 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.
- KARADENİZ, Oğuz, Türkiye' de Yabancı Kaçak İşçilik, TÜRK-İŞ Yıllığı, 1999.
- KILIÇDAROĞLU, Kemal, Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayınları Ankara 1997.
- MCGILLIVRAY, Warren R., Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes, September 2001, <[www.pensions-policy.org](http://www.pensions-policy.org)> 01.03.2004.
- MCGILLIVRAY, Warren R., "Administrative Issues in the Implementation of Social Security Reforms" Interactions of Social Security and Taxation Systems, ISSA, OECD, ISSA European Series Social Security Documentation Switzerland 1997.
- ROSS G. Standford, "Common Issues of Social Security and Taxation Systems" Interactions of Social Security and Taxation Systems, ISSA, OECD; ISSA European Series Social Security Documentation Switzerland 1997.
- S.S.K., 2000 Yılı İstatistik Yıllığı, <[www.S.S.K.gov.tr](http://www.S.S.K.gov.tr)>, 01.03.2003.
- S.S.K., 2001 Yılı İstatistik Yıllığı, <[www.S.S.K.gov.tr](http://www.S.S.K.gov.tr)>, 01.03.2003.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Çalışan Çocuklar Projesi Raporu, Ankara 2000.

(\*) **Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi**

(\*) **Dr., S.S.K. Başkanlığı Sigorta Müfettişi**

[1] S.S.K., 2000 Yılı İstatistik Yıllığı, <[www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr)>, 01.03.2003.

[2] S.S.K., 2001 Yılı İstatistik Yıllığı, <[www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr)>, 01.03.2003.

[3] Bkz. Türk-İş, <[www.turkis.org.tr](http://www.turkis.org.tr)>, 04.04.2003.

[4] Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. ALTUĞ, a.g.e., s. 12.

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

[6] 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.

[7] 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.

[8] Bkz. Coşkun Can AKTAN, Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000; <[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm)>, 07.12.2003.

- [9] Bkz. Coşkun Can AKTAN, Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 2000; <[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/vergi-disi/olcme.htm)>, 07.12.2003. Konu ile ilgili ayrıca Bkz. Oğuz KARADENİZ Türkiye' de Yabancı Kaçak İşçilik TÜRK-İŞ Yıllığı 1999
- [10] Örneğin 2000 yılında emniyet kuvvetleri tarafından yakalanan yasa dışı göçmen sayısı 94.514 iken; bu sayı 2003 yılı itibariye 56.219' a gerilemiştir. Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı.
- [11] T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Çalışan Çocuklar Projesi Raporu, Ankara 2000, s. 2.
- [12] Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü, İş Gücü Veri Tabanı <<http://imisnt.pub.die.gov.tr/dev60cqi/rwcqi60.exe>>, 19.12.2003.
- [13] Bkz. 15.11.2003 tarihli Radikal Gazetesi; 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.
- [14] Bkz., Devlet İstatistik Enstitüsü, İş Gücü Veri Tabanı, <<http://imisnt.pub.die.gov.tr/dev60cqi/rwcqi60.exe>>, 19.12.2003.
- [15] Bkz. Gelirler Genel Müdürlüğü, 2003 Dönemi Yıllık Gelir Vergisinin Seçilmiş Faaliyet Gruplarına Göre Dağılımı, <[www.gelirler.gov.tr](http://www.gelirler.gov.tr)>, 13.04.2004.
- [16] Bkz., T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma ve Yeni Atılımlar, Ankara, Mart 2002, s. 142.
- [17] Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü, <[www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr)>, 01.03.2004.
- [18] Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, 2001 Yılı İstatistik Yıllığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Yayın No: 650, Ankara 2002, s. 45; ayrıca bkz. Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Faaliyet Raporu, <[www.gelirler.gov.tr](http://www.gelirler.gov.tr)>, 01.03.2004.
- [19] Bkz. E.U., Undeclared Work, Brussel 2001.
- [20] Primlerin vergi idareleri tarafından toplanması yönünde görüş için bkz. Kemal KILIÇDAROĞLU; Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayınları Ankara 1997 s.83Primlerin vergi idaresince toplanmasının bürokrasiyi azalttığı, müşteri memnuniyetini arttırdığı, kayıt, denetim, tahsilat gibi mükerrer işlemleri önleyerek, işlem maliyetini azalttığı ve prim tahsilatını arttırdığı belirtilmektedir. Clieve BALEY, John TURNER, "Contribution Evasion and Social Security; Causes and Remides" ILO, October 1997, s. 12; W.R. MCGILLIVRAY, Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes, September 2001, <[www.pensions-policy.org](http://www.pensions-policy.org)>, ss. 14-15; Standford G. ROSS; "Common Issues Of Social Security And Taxation Systems" Interactions Of Social Security And Taxation Systems, ISSA, OECD; ISSA European Series Social Security Documentation Switzerland 1997 s.9, WILLIAMS s. 31., WR Mc GILLIVRAY; "Administrative Issues in the Implementation of Social Security Reforms" Interactions of Social Security and Taxation Systems, ISSA, OECD; ISSA European Series Social Security Documentation Switzerland 1997, s. 62, Bununla beraber, primlerin vergi dairelerince toplanabilmesi için, vergi ve primlerin toplandığı işçi gruplarının, işveren gruplarının, gelir vergisi ve sigorta primi ödenme dönemlerinin uyumlaştırılması, vergi idaresinin ve sosyal güvenlik idaresinin tam otomasyona geçmesi ve birbiri ile etkileşimde bulunması, tek işveren ve tek işçi numarası kullanılması gerekmektedir. ROSS, s. 24; WILLIAMS, s. 31.