

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAM VE ÖNLEMENE YÖNELİK STRATEJİLER

THE INFORMAL EMPLOYMENT IN TURKEY AND THE STRATEGIES IN ORDER TO PREVENT IT

Adnan MAHİROĞULLARI*

* Prof. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi, Sivas.

ÖZ

Kayıt dışı istihdam, istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere yansıtılmaması ya da gerçekleştirilen istihdamın süresi ve alınan ücret miktarının resmi makamlara eksik bildirilmesidir. Kayıtdışı istihdam kavramı, özellikle 1973 Petrol Krizi'yle ortaya çıkan yüksek enflasyon ve işsizlik, neo-liberal politikalar, küreselleşme sürecinin olumsuzlukları gibi etkenlerle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde güncellik kazanmıştır.

Kayıt dışı istihdam olgusu, 1980 sonrası Türkiye'de de güncellik kazanarak 1990'lı yıllardan itibaren % 50'lere ulaşmış; söz konusu % 50'lik seviye 2000'li yılların başlarına kadar sürmüştür. Alınan önlemler çerçevesinde kayıtdışı istihdam oranı, 2008'de % 43'lere; 2015'te on puan gerileyerek % 33'lere gerilemiştir. Ne var ki, Türkiye için % 33'lük kayıt dışı istihdam oranının hala yüksek boyutta olduğu kabul edilmektedir.

Makalede, genel hatlarıyla kayıtdışı istihdam kavramı, Türkiye'de kayıtdışı istihdamın yıllara göre seyri, kayıtdışı istihdamı artıran etkenler ve neden olduğu olumsuzluklar, keza kayıtdışı istihdamı asgariye indirebilmek için izlenmesi gereken stratejiler üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye, kayıtdışı istihdam, işsizlik, iç göçler, rekabet gücü, istihdam vergileri.*

Jel Kodları: *E23, E26, J21*

ABSTRACT

Informal employment means not registering employment activities officially or misreporting of duration of employment and wage level to official authorities. The concept of informal employment gained importance in the developed and the developing countries due to the factors like the high inflation and unemployment that arose following the 1973 oil crisis, negative consequences of the globalisation process and neo-liberal policies.

The fact of informal employment came to the fore in post-1980 Turkey and the informal employment rates reached approximately 50 percent after 1990 and remained at that level till the beginning of 2000's. The mentioned rate decreased to 43 percent in 2008 and to 33 percent in 2015 in consequence of the measures taken. However, for Turkey, this informal employment rate of 33 percent is still considered to be very high.

In this article, first I discussed the concept of informal employment generally and then I provided annual data on the course of the informal employment in Turkey. I also analysed the factors that increases informal employment and their adverse outcomes and the strategies that should be followed in order to minimize informal employment.

Keywords: *Turkey, informal employment, unemployment, internal migration, competitiveness, employment taxes.*

Jel Codes: *E23, E26, J21*

GİRİŞ

"Kayıtdışı ekonomi" kavramıyla yakından ilişkili olan "kayıtdışı istihdam", kayıtdışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olarak kabul edilir. Kayıtdışı ekonomi, belirli bir ekonomik faaliyetin fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen, söz konusu faaliyetle ilgili kayıtların tutulmaması demektir. Kayıt dışı istihdam ise, istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere yansımaması ya da gerçekleştirilen istihdam süresi ve ödenen ücret miktarının resmi makamlara eksik bildirilmesidir. Dolayısıyla, her iki kavramın ortak paydasında, gerçekleştirilen ekonomik faaliyet, keza gerçekleştirilen istihdamla ilgili resmi kayıt ve kuyudatın tutulmaması ya da eksik tutulması yer alır.

Kayıtdışı istihdam, gerçekleştirilen üretim ve hizmetin gelirinden vergi kesilmemesi gibi mali, genel olarak düşük ücretlerle çalışılması, sosyal güvenlik sisteminin dışında kalınarak analık, hastalık, kaza, yaşlılık sigortası imkanlarından yararlanılmaması gibi hem ekonomik hem de sosyal sorunlara neden olmaktadır.

Kayıtdışı istihdam, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülebilir. Ancak, çalışma hayatında sosyal korumaya önem veren ülkelerdeki bu tür istihdam, marjinal boyutlu daha ziyade ev işleri ve geçici iş ilişkisiyle çalışanlar, sığınmacı konumundaki üçüncü ülke vatandaşları, yabancı kaçak işçiler gibi sınırlı kesimlerden oluşurken, gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışılık, kırsal kesimden kente göç edip iş arayanlar, kadın ve çocuklar, emekliler, ikinci bir işte çalışanlar gibi daha geniş bir kitleyi kapsar.

Söz konusu kavram, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle 1973 Petrol Krizi'yle ortaya çıkan yüksek enflasyon ve işsizlikle birlikte belirginleşen ekonomik durgunluk sonrası çalışma hayatının sorunları arasında yer almıştır. Ne var ki, kayıt dışı istihdam olgusunun yaygınlaşması, sadece yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik unsurlarına bağlı olarak kalmamış; 1980 sonrasında küreselleşme süreci bağlamında artan uluslararası rekabet, neo liberal politikaların benimsenmesiyle devletin işveren rolündeki azalma, dış göçlere bağlı kaçak işçilik gibi

ortaya çıkan ekonomik ve sosyal değişkenlerle birlikte yeni bir boyut kazanmıştır.

Türkiye'de kayıt dışı istihdam olgusu, yukarıda bahsedilen gelişmeler doğrultusunda 1980 sonrası artış göstererek 1990'lı yıllarda % 50'lere ulaşmış; söz konusu seviye 2000'li yılların başlarına kadar sürmüştür. Alınan önlemler çerçevesinde % 50 gibi yüksek kayıtdışı istihdam oranı, 2008'de % 43'lere; 2015'te % 33'lere gerilemiştir. Ancak, kayıtdışı istihdam oranı % 33'lere gerilese de söz konusu sorun hala yüksek seviyede ve yapısal istihdam sorunu olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde, kayıt dışı istihdam oranlarının bu denli yüksek boyutlara varmasında; % 1'eri aşan nüfus artış hızı, küreselleşme sürecinin somut sonuçlarından biri olan uluslararası "acımasız rekabet", 1984'ten sonra kamuya ait bazı işletmelerin özelleştirilmesi, keza % 10'lara varan işsizlik oranı, kayıtdışı istihdama elverişli 1-10 işçi çalıştıran işletme ölçeğinin toplam işletmeler içinde yüksek bir oran oluşturması ve iç göçlerin sürmesi gibi unsurlar etkili olmuştur.

Makalede, ulusal ve uluslar arası literatürden yararlanarak genel hatlarıyla kayıtdışı istihdam kavramı tanımlanmış; işsizlik, yüksek nüfus artış hızı, iç göçler, uluslararası rekabet, ekonomik krizler, istihdam vergilerinin yüksekliği gibi değişkenlerin Türkiye'deki kayıtdışı istihdamı yapısal istihdam sorunu haline getirdiği hipoteziyle konu ele alınmış ve kayıtdışı istihdamın olumsuzluklarına değinilerek önlemeye yönelik stratejilere yer verilmiştir.

I- KAYITDIŞI İSTİHDAM KAVRAMI ve TEMEL ÖZELLİKLERİ

A- Kayıtdışı İstihdam Kavramı

Kayıtdışı istihdam kavramı, ilk defa 1970'te ILO'nun düzenlediği "Dünya İstihdam Programı" kapsamındaki Kenya Raporu'nda "informal sektör" olarak kullanılmıştır.

Raporda informal istihdamın niteliğiyle ilgili önemli bir tespit yapılmış; formel (kayıtlı) sektör tarafından mas edilemeyen açık işsizliğin informal sektör tarafından emildiği belirtilmiştir (Güloğlu, 2005: 2).

Özü aynı olmakla birlikte kayıtdışı istihdamın değişik tanımları da yapılmıştır. Örneğin, kayıtdışı istihdam: "*Resmi makamların bilgisi dışında işçi çalıştırılması* (Altuğ, 1999: 11), "*Çalışanların yasal çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti gibi konulara uyulmadan sosyal güvenlik primleri ve vergilerin eksik ya da hiç ödenmediği istihdam türü*" (İlgin, 1995: 39). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın aynı doğrultudaki tanımında; "*Kendi adına ya da bağımlı istihdam edilenlerin çalışmalarının elde ettikleri ücret ve kazançlarının vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumu gibi kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesidir.*" (Kamalıoğlu, 2014: 14).

ÇSGB'nin tanımı gibi geniş kapsamlı bir tanım da 2003 yılında toplanan Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda kabul edilen tanımdır: "*Enformel istihdam enformel sektöre özgü işletme çalışanlarına; enformel sektöre özgü işletmelere sahip işverenlere; formel ya da enformel sektördeki işletmelerde çalışan ücretsiz aile çalışanlarına; enformel üretici kooperatiflerinin üyelerine ilişkin istihdam türlerini*" kapsamaktadır (Erdut, 2007: 54). Avrupa Komisyonu'nun düzenlediği bir raporda ise, kayıtdışı istihdam; "*Niteliği itibarıyla yasal; fakat kamu makamlarına bildirilmemiş ücretli faaliyet*" (Mateman, Renooy:1; aktaran Karaaslan, 2010: 22) şeklinde tanımlanmıştır.

Kayıtdışı istihdamla ilgili yukarıda yapılan tanımların satır aralarından iki ortak nokta çıkarılabilir: Kayıtdışı istihdam, istihdam faaliyetlerinin çalışılan gün ve çalışana ödenen ücret miktarı gibi iki unsurunun vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumuna tamamının ya da bir kısmının bildirilmemesi, keza kayıtdışı istihdamın temel aktörünün sadece ücretli çalışanlar

olmadığı, işverenler ve kendi hesabına çalışanların da söz konusu edildiğidir.

Diğer taraftan, Avrupa Komisyonu'nun tanımında, kayıtdışı istihdam, yasadışı yeraltı ekonomisi olarak da adlandırılan silah, uyuşturucu kaçakçılığı, kalpazanlık gibi kayıtdışı ekonominin kriminalleşmiş boyutundan ayırt edilmiş; "niteliği itibarıyla yasal" bir istihdam biçimi olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, makalede incelenen kayıtdışı istihdam, yasalar karşısında suç unsuru oluşturan kayıtdışı ekonomik faaliyetin ifasındaki istihdam değil, istihdam ilişkisinin oluşturulmasında yasal süreçlere uyulmayan (Güloğlu, Korkmaz, Kip, 2003:54) istihdam faaliyetidir.

B- Kayıtdışı İstihdamın Temel Özellikleri

Kayıtdışı çalışmanın barizleşmiş özelliklerinin tespitinde, kayıtdışı ekonomik faaliyette bulunan işletmelerin ölçek ve bazı vasıfları, keza kayıtdışı istihdam edilen işgücünün yapısı gibi göstergelere de başvurmak gerekir. Nitekim, ILO, 1972'deki bir raporunda söz konusu kriterler ışığında kayıtdışı istihdamın temel özelliklerini altı başlık altında toplamıştır (Kamalıoğlu, 2014: 15) :

1-Kayıtsız çalışma: Gerçekleştirilen faaliyetlerinin çoğunluğunun hiçbir resmi kuruma bildirilmeden kayıtsız yapılmasıdır.

2-Sisteme giriş kolaylığı: ILO raporundaki ifadeyle, kayıtdışı istihdamın en bariz özelliklerinden birinin hiçbir resmi prosedür, evrak ve belgeye gerek duyulmaksızın sisteme girilebilmesidir.

3-Yasal mevzuatın dışında kalınarak kurlsız ve esnek çalışma: Kayıtdışı çalışma, çalışma hayatıyla ilgili kanunlara uyulmaksızın yapılan kurlsız çalışmadır. Ayrıca, zaman olarak kısa süreli esnek çalışanların önemli bir kısmı da kayıtdışı çalışmaya yönelmektedir.

4-Ölçümünün zor olması: Kayıtdışı istihdamın ölçülmesi oldukça zordur. Gerçi, son yıllarda bazı ülkelerde kayıtdışı istihdamın ölçümü ile ilgili "istihdam yöntemi", "anket yöntemi" gibi yöntemler kullanılsa da kelimenin tam anlamıyla

sağlıklı bir ölçümün yapılması zor görünmektedir.

5-Genellikle niteliksiz işçiyle yapılan emek yoğun çalışma: Yüksek teknoloji kullanılan işletmelerde kayıtlı ve vasıflı işçi çalıştırılmasına karşın, kayıtdışı çalışmada, düşük ücretle vasıfsız ve eğitimsiz işgücü kullanılması yaygındır.

6-Genellikle küçük ölçekli işletmelerde yaygın olması: Kayıtdışı çalışma, kurumsal kültürü haiz orta ve büyük ölçekli işletmelerde nadir olmasına rağmen, 1-10 işçinin çalıştığı küçük ölçekli işyerlerinde yaygındır.

ILO'nun 1972'deki altı tespitinden başka, günümüzde kayıtdışı istihdamla ilgili ilave özellikleriyle de karşılaşılmaktadır:

- Kayıtdışı çalışma, emeğini ilk defa emek piyasasına arz edenler arasında daha yaygındır.
- Kadınlar, kayıtdışı çalışmaya daha eğilimlidir.
- Türkiye'de olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de, kayıtdışı çalışmanın yaygın olduğu alanların başında tarım ve inşaat sektörü gelmektedir (Güloğlu, Korkmaz, Kip, 2003; 55).

II-TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAM

A-TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN BOYUTLARI

Bir ülkedeki toplam kayıtdışı istihdam, "tarım kayıtdışılığı" ve "tarımdışı kayıtdışılığı" ayırımıyla iki birincil üst

bileşenden oluşur. Kayıtdışı istihdamın ayrıntılarıyla ilgili tali alt bileşenleri ise; kayıtdışı istihdamın işteki durumuna; sektörlere, yaşa, cinsiyete, işyeri ölçeğine ve eğitim durumuna göre dağılımı şeklinde ele alınır.

Ülkelerdeki kayıtdışı istihdamın niteliği hakkında, "tarımdışı kayıtsız istihdam"ın boyutu daha anlamlı ipuçları verir. Zira, tarımdışı istihdam edilenlerin önemli bir kısmı ücretli yevmiyeli çalışanlardan, tarım istihdamının ise büyük çoğunluğu ücretsiz aile işçilerinden oluşur. Dolayısıyla, kayıtdışı istihdamın hem işveren, hem de işçi açısından genel olumsuzlukları tarımdışı istihdamda daha belirgindir. Diğer taraftan, tarımdaki kayıtdışılık, oransal olarak tarımdışı kayıtsız istihdamdan daha yüksek olduğu için toplam kayıtdışılığı yükselten bileşen olarak da kabul edilir.

Türkiye'de kayıtdışı istihdam, 1960'lı yıllarda da vardı. Ancak, 1960'lı yıllardaki kayıtdışı istihdamın tarım kesiminde ücretsiz aile işçileri arasında yaygınlığına bağlı sınırlı nedenleri ile 1980 sonrası kayıtdışılığın genişleyen nedenleri arasında farklı değişkenler söz konusudur. Her şeyden önce, kayıtdışılığın önemli nedenlerinden biri olan işsizlik, 1960'lı yıllarda sorun oluşturacak boyutlarda değildi. Dolayısıyla, 1960'lı yıllardaki kayıtdışılık, sosyal güvenlik kültürünün henüz oluşmaması bağlamında sigortalı çalışmanın yararlarının yeteri kadar bilinmemesi, işgücü içinde önemli boyutlarda "köylü işçi tipi"nin varlığıyla hasat dönemi dışında kente gelip kısa süreli geçici işlerde çalışılması gibi nedenlerle ortaya çıkmıştır.

Tablo 1: Kayıtdışı İstihdamın Yıllara Göre Seyri (bin)

Yıllar	Kayıtlı istihdam	K.dışı istihdam	%	Yıllar	Kayıtlı istihdam	K.dışı istihdam	%
1990	18.538	10.314	% 55.6	2003	21.147	10.943	% 51.7
1991	19.023	9.878	% 51.9	2004	19.632	9.843	% 50.1
1992	19.086	9.578	% 50.1	2005	20.066	9.666	% 48.2
1993	18.047	8.784	% 48.6	2006	20.423	9.593	% 46.9
1994	19.400	9.138	% 47.1	2007	20.738	9.423	% 45.4
1995	20.587	11.181	% 54.3	2008	21.194	9.220	% 43.5
1996	21.195	11.307	% 53.3	2009	21.277	9.328	% 43.8
1997	21.204	10.507	% 49.5	2010	22.594	9.772	% 43.2
1998	21.779	11.306	% 51.9	2011	24.110	10.139	% 42.0
1999	22.049	11.014	% 49.9	2012	24.821	9.685	% 39.2
2000	21.581	10.925	% 50.6	2013	25.524	9.379	% 36.7
2001	21.524	11.382	% 52.8	2014	25.933	9.069	% 34.9
2002	21.354	11.133	% 52.1	2015	26.621	8.937	% 33.5

Kaynak: DİE ve TÜİK, ilgili yıllar Hane Halkı İşgücü Anketleri'ne göre hazırlanmıştır.

Türkiye'de kayıtdışı istihdam, işsizlik oranlarının giderek yükselmesi, güneydoğudaki terör olayları nedeniyle kırsal kesimden kentlere göçün hızla artması, % 100'lere varan enflasyon oranları, "acımasız uluslar arası rekabet" in küresel boyut kazanması, işyeri teftişlerinin yetersizliği, yabancı kaçak işçilik, sosyal güvenlik sisteminin uzun süre 35-40 yaşındakilere dahi emeklilik imkanı tanınması gibi değişkenlerle 1990 sonrası giderek kronikleşmiştir.

Kayıtdışı istihdamın 1980 sonrası artmasında, yukarıda bahsedilen unsurların yanı sıra, dönemsel de olsa özellikle 1994'teki 5 Nisan Kararları, 2000 ve 2001'deki, keza 2008'deki Amerikan Mortgage krizleri gibi "ekonomik krizler" de etkili olmuştur. Zira, ekonomik konjonktür ile kayıtdışılık ilişkisi yadsınamaz bir gerçekliktir. Başka bir ifadeyle, ekonomik konjonktür, kayıtdışı istihdam düzeyini olumlu / olumsuz etkileyebilen bir olgudur (Gürsel-Duramaz, 2014:1). Diğer taraftan, ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde işsiz kitleler, kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanını genel olarak kayıtdışı istihdamda arama eğilimindedirler. Aynı şekilde, işverenler de, krizin olumsuz etkilerini azaltmak için kayıtdışı işçi istihdam ederek üretim

maliyetlerini aşağı çekmeyi düşünürler (Aydın, 2013: 786). Nitekim, tablo 1'de izlendiği üzere, kayıtdışı istihdam oranlarının 1995'ten itibaren ani artışı, 5 Nisan Kararları, yine 2000 ve 2001'deki ekonomik krizler sonrası yaşanmış; 2008'deki Mortgage Krizi'nde ise, 2005 sonrası düşüşe geçen kayıtdışı oranlarının en azından üç yıl 2010'a kadar duraksama trendine girmesine neden olmuştur.

Türkiye'de toplam kayıtdışılığı oransal olarak yükselten diğer bir unsur, ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanların büyük ölçüde kayıtdışı çalışmalarıdır. Nitekim tablo 2'de, 2005 ve 2015'teki veriler incelendiğinde bu iki kesimin kayıtdışılık oranı yaklaşık % 5 puan gerilemiş olsa da, toplam kayıtdışı istihdamda kendi hesabına çalışanların kayıtdışılık oranının % 59.9; ücretsiz aile işçilerinin ise % 89.9 gibi hala yüksek oranlarda seyrettiği görülmektedir.

Ülkemizdeki kayıtdışılık oranları, 2005 sonrası gerileme sürecine girmiş; on yıl içinde % 48'lerden % 33'lere gerilemiştir. Toplam kayıtdışılığın 2015 verilerinde olumlu anlamda dikkati çeken önemli bir düşüş, ücretli yevmiyeli çalışan kesimde görülmüş; 15 puan azalarak % 32'den, % 17'ye gerilemiştir.

Tablo 2: Toplam Kayıtdışı İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı (bin kişi)

İşteki Durum	İstihdam 2005	Kayıtdışı İstihdam	Kayıtdışı Oranı	İstihdam 2015*	Kayıtdışı İstihdam	Kayıtdışı Oranı
ücretli yevm.	11.435	3.658	% 32.0	17.132	2.948	% 17.2
İşveren	1101	282	% 25.6	1.103	141	% 12.8
Kendi hesabı	4.689	3.031	% 64.6	4.471	2.680	% 59.9
ücretsiz aile	2.841	2.695	% 94.9	2.748	2.470	% 89.9
Toplam	20.066	9.666	% 48.2	25.454	8.239	% 32.4

Kaynak: TÜİK, 2005 Hanehalkı İşgücü Anketi Mikro Veri Seti; Betam; TURKSTAT, Labour Force Statistics 2014-2016.

* Veriler, 2015 Ocak ayı verileridir.

Diğer taraftan, tablo 3'te izlendiği üzere ücretli yevmiyeli kayıtsız çalışan sayısı 2005-2015 arası on yıllık dönemde tarımdışı 459.000 azalarak kayıtdışılık oranı % 29.8'den 16.40'a gerilemiştir. kayıtsız çalışan sayısı 632.000 azalarak kayıtdışılık oranı % 34.3'ten % 21.22'ye;

Tablo 3: Tarım Dışı Kayıtsız İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı (bin kişi)

İşteki Durum	İstihdam 2005	Kayıtdışı İstihdam	Kayıtdışı Oranı	İstihdam 2015	Kayıtdışı İstihdam	Kayıtdışı Oranı
ücretli yevm.	11.009	3.285	% 29.8	17.228	2.826	% 16.40
İşveren	1011	217	% 21.4	1.127	131	% 11.62
kendi hesabı	2.408	1.229	% 51.0	2.259	1.151	% 50.95
ücretsiz aile	484	388	% 80.1	523	379	% 72.46
Toplam	14.912	5.119	% 34.3	21.137	4.487	% 21.22

Kaynak: TÜİK, 2005 Hanehalkı İşgücü Anketi Mikro Veri Seti; Betam; TURKSTAT, Labour Force Statistics 2014-2016.

Türkiye'deki kayıtdışı istihdamın tablolarla yer almayan diğer boyutlarına gelince; 2015 verilerinde sektörler göre en yüksek kayıtdışılık tarım sektöründe % 81.6; cinsiyete göre en yüksek kadınlarda % 46.05; yaş dağılımına göre en yüksek % 82 ile 55 yaş üstü ve % 68 ile 15-19 yaş arasındadır (TÜİK, haber bülteni, 20014-2015).

Türkiye'de toplam kayıtdışı istihdam oranlarının % 50'ler gibi yüksek oranlardan günümüz itibarıyla % 33'lere gerilemesi, küresel rekabeti azaltabilmek adına KOBİ'lere makine teçhizat alımı için faizsiz ya da düşük faizle kredi sağlanması, denetimlerin sıklaştırılması için iş müfettişi / denetmen sayısının artırılması, sigorta prim oranlarının düşürülmesiyle ilgili teşvik yasaları çıkarılması, kısmen de olsa ortalama firma ölçeğinin giderek büyümesi, eğitim seviyesinin artması (Gürsel-Durmaz, 2014: 9), 1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 2002'de uygulanmak üzere yürürlüğe girmesi (Gençler, 2002: 21), 2006'dan itibaren ikişer yıllık aralarla

başlatılan "Kadim" (Kayıtdışı İstihdamla Mücadele) Projesi, 2010'dan itibaren uygulamaya konulan "KİTUP" (Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi) gibi önlemler sonunda mümkün olmuştur.

Ne var ki, 25 yılda yaklaşık 20 puan gerilese de % 33'lük kayıtdışılık, gerek AB, gerekse OECD ülkeleri oranlarının çok üstündedir. Dolayısıyla kayıtdışı istihdamı daha da aşağı çekebilmek için sürdürülebilir mücadeleye devam etmek gerekir.

B-TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ

Ulusal ve uluslararası literatürde kayıtdışı istihdamın nedenlerini anlamaya yönelik birçok teorik çalışma vardır. Bu çalışmalardan bir kısmı, vergi gelirleri ve kayıtdışı istihdamın ilişkisi üzerinedir. Rauch ve Loayza gibi iktisatçıların teorik çalışmalarında vergiler ve kayıtdışı istihdam arasında pozitif ilişkiye işaret edilmektedir.

Söz konusu teoriye göre, yüksek vergi oranları, yüksek kayıtdışı istihdam eğilimine neden olmaktadır (Aydın, 2013: 784).

1980 sonrasında ülkemizdeki kayıtdışı istihdamın giderek artmasında, işgücü talep ve arz yönlü faktörler eş zamanlı olarak etkili olmuştur. İşgücü talebi tarafında, ucuz işgücü istihdamını gerektiren, dolayısıyla kayıtdışı istihdam oranını artıran önemli bir değişken ortaya çıkmış; söz konusu değişken, işvereni, küresel pazarlardaki fiyatlarla rekabet edebilmek için kayıtdışı işçi çalıştırarak ürün maliyetini aşağı çekmeye zorlamıştır. İşgücü arzı tarafında kayıtdışı istihdamı artırıcı etken ise, özelleştirmeler bağlamında kamu sektöründeki istihdamın azalan payı ve kırsal kesimden kente iç göçlerin artmasıyla şehre gelen niteliksiz işgücünün (Aydın, 2013: 783) işsiz kalmama adına kendisine sunulan düşük ücret düzeyine razı olarak kayıtdışı çalışmasıdır.

Türkiye'deki kayıtdışı istihdamı artıran diğer etkenler ise; yüksek işsizlik ve yüksek nüfus artış hızı, iç göçler, toplam işletmeler içinde küçük ölçekli işletmelerin % 90'ları geçmesi, yabancı kaçak işçilik, Rauch ve Loayza'nın çalışmalarında vurgulanan istihdam vergilerinin yüksekliği gibi ekonomik, sosyal ve yasal etkenlerdir.

1- Ekonomik Nedenler

a) İşsizlik

Kayıtdışı istihdamın önemli nedenlerinden biri kuşkusuz işsizliktir. İşsizlikle büyüme arasında ters orantı varken, işsizlikle kayıtdışı istihdam arasında genel olarak doğru orantı söz konusudur. "Çalışmanın altın çağı" olarak tanımlanan 1945-1973 arası dönemde tam istihdam olgusunu yakalayan Avrupa'daki gelişmiş ülkelerde marjinal boyut dışında kayıtdışı istihdama rastlanılmazken, işsizliğin giderek arttığı 1980 sonrasında alınan bir dizi yasal önlemlere rağmen, kayıtdışı istihdam bu ülkelerde dahi % 10'lar seviyesini aşmıştır. Nitekim ülkemizde de, kayıtdışı istihdamın boyutu, işsizliğin giderek kronikleştiği 1990 sonrası dönemde diğer etkenlerle birlikte % 50'ler gibi yüksek rakamlara ulaşmıştır.

Her yıl işgücüne katılan yaklaşık 500.000-600.000 kişinin tamamı, ekonomideki büyüme doğrultusunda istihdam edilse bile, 2000'li yıllardan beri % 10'lar seviyesinde seyreden işsizlik rakamları sabit kalarak aşağıya çekilemeyecektir. Kaldı ki, TÜİK'in yayınladığı işgücü ve istihdam verileri incelendiğinde; her yıl işgücüne katılanların tamamı istihdam edilememiş; istihdam oranları, işgücündeki artış oranında yükselmemiş; hatta 1995'te % 50 olan istihdam oranı 2004-2009 arası % 41'lere kadar gerilemiş; 2016'da dahi 1995'teki seviyeye çıkamamıştır. Neticede, her yıl işgücüne katılan yaklaşık 500-600 bin kişinin tamamı, yeterli istihdam yaratılmadığından mas edilememiş; istihdam edilemeyenler, genç işsiz olarak işsizlik rakamlarına dahil olmuştur. Dolayısıyla söz konusu çıkmaz, hayatın idamesi için yeterli geçim kaynağı bulunmayan işsizleri kayıt dışı istihdama zorlamaktadır. Başka bir deyişle, kayıtlı sektörde iş bulamayıp işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalan ve emeğinden başka gelir kaynağı olamayan kişiler, yarından ziyade, bugünü düşünmek zorunda kalma duygusuyla "karınlarını doyurabilmek, ailelerine ekmek götürebilmek adına" (Yereli, Karadeniz, 2004: 88) kayıtdışı çalışmayı kabul etmek durumuyla karşı karşıya kalmaktadırlar.

b) İşletmelerin Yapısı ve Rekabet Gücü Sorunu

Türkiye'de sanayi kesiminde yaklaşık 200.000 civarındaki küçük ve orta ölçekli işletmelerin, toplam işletme sayısının % 99'unu oluşturduğu ve toplam istihdamın % 56'sını sağladığı tahmin edilmektedir (Karaaslan, 2010: 88). Küçük ölçekli işletmelerin tipik özellikleri arasında; yasal denetim dışı kalma ihtimali, yetersiz sermaye /finansman sorunu bağlamında üretimde ileri teknoloji kullanamamaları, düşük verimlilikle çalışma, keza düşük rekabet gücü gibi unsurlar yer almaktadır. Dolayısıyla, işyeri ölçeği ile kayıtdışı istihdam arasında ters orantılı bir ilişki kurulabilmekte; işyeri ölçeği küçüldükçe kayıtdışı istihdam oranı artmaktadır. Başka bir ifadeyle, ülkemizde ücretli kayıtdışılık

büyük ölçüde firma ölçeği sorunu haline gelmiştir. Ayrıca, işletme ölçeği küçüldükçe istihdamın eğitim-vasıf düzeyi düşmekte, verimlilik azalmakta, keza ücret dışı maliyetlere duyarlılık gösterilerek (Gürsel-

Durmaz, 2014; 7) kayıtdışına yönelme artmaktadır. Nitekim, TÜİK'in 2015'te yayınladığı verilere bakıldığında; işyeri ölçeği büyüdükçe kayıtdışılık azalmakta; küçüldükçe artmaktadır:

1-10 ölçekli işletmelerdeki kayıt dışı oranı	:	% 54.5
11-19 " " "	:	% 16.2
20-49 " " "	:	% 9.9
50'den fazla " "	:	% 2.8'dir (TÜİK, Haber Bülteni, 2014-2015)

Diğer taraftan, 1980 sonrası dönemde, ulaşım ve iletişim araçlarında yaşanan devasa gelişmelerin ivme kazandırdığı küreselleşme süreci, endüstri ilişkilerini derinden etkilemiş; özellikle sermayenin çok uluslu şirketler şeklinde örgütlenerek yatırımlarını emeğin ucuz, sosyal korumanın olmadığı ya da düşük olduğu ülkelere yönelmesiyle "uluslararası rekabet" in acımasız boyut kazanmasına neden olmuştur. Başka bir ifadeyle, yatırımcılar, küresel piyasalarda rekabetlerini artırmak için işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere doğru yerleşmekte ve enformel istihdam biçimlerine başvurmuşlardır (Erdut, 2007: 63).

Küreselleşmenin neden olduğu acımasız rekabet olgusu, özellikle yetersiz sermaye birikimi nedeniyle üretimde ileri teknoloji kullanamayan, dolayısıyla rekabet gücü düşük küçük ölçekli işletmeleri güç durumda bırakmıştır. Örneğin, Sivas'taki 10 işçi çalıştıran bir tekstil işletmesinin rakipleri sadece yurt içi firmalar değil, fiyat ve kalitede Çin'deki, Hindistan'daki küresel firmalardır da. Sivas'taki firma, ürettiği malı gerek yurt içi, gerekse yurt dışına satabilmesi için en azından küresel firmaların fiyatlarıyla eş değer bir maliyet rakamına erişmesi gerekir. Dolayısıyla, küresel firmalar karşısında yeterli rekabet gücünü yakalayamayan işletme, verimliliği artırıp ürün maliyetini düşürmek için ileri teknoloji de satın alamıyorsa, fiyat rekabeti elde edebilme adına işgücü maliyetini düşürmek için ya kayıtdışı istihdama yönelecek ya da kapanma durumunda kalacaktır.

Uluslararası Yönetim Geliştirme Merkezi'nin (IMD) hazırladığı Dünya

Rekabet Yıllığı verilerine göre Türkiye 2010 yılında rekabet sıralaması bakımından 58 ülke içinde 48. (Besim, 2009: 4); 2015 yılında Dünya Ekonomik Forumu'nun Küresel Rekabet Raporu'na göre de, küresel rekabet edilebilirlik endeksi sıralamasında 51.; işgücü piyasaları etkinliği açısından 140 ülke içinde 127. olabilmıştır (rekabet.gov.tr 2015-2016 raporu). Dolayısıyla ülkemizdeki özellikle küçük ölçekli işletmelerin ulusal ve uluslararası rekabet karşısında yeterli güce erişememesi işverenlerin kayıtdışı istihdama yönelmelerinin nedenleri arasında önemli bir yer tutmaktadır.

Netice itibarıyla, küçük ölçekli işletmelerde, demode teknolojik donanım ve verimsizlik, istihdam üzerindeki ağır vergi ve sigorta primleri gibi etkenler (Karaaslan; 2010: 89), küreselleşme sürecinin uluslararası düzeydeki "acımasız rekabet" olgusuyla da birleşince (Mahiroğulları, 2016: 70) kayıtdışı istihdam oranları giderek yükselmektedir.

2-Sosyal Nedenler

a) Hızlı Nüfus Artışı

Bir ülkenin ekonomik kalkınması, beşeri sermayesinin büyüklüğü ve sosyo-ekonomik özellikleriyle yakından ilgilidir. Bu bağlamda, nüfusun yıllık artış hızı, yaş gruplarına göre dağılımı, özellikle çalışma çağı nüfusu içindeki genç nüfus miktarı, istihdam seviyesi, eğitim düzeyi gibi bazı bileşenlerinin boyutu, ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı hakkında bilgi vermesi bakımından önemlidir. Ancak, söz konusu özellikler, tek başına ele alındığında her zaman anlamlı bir sonuç vermeyebilir. Örneğin, bir ülkenin nüfus artış hızının yüksekliği beşeri sermaye açısından değer

taşısa da, her yıl artan nüfusun sağlık ve eğitim hizmetlerinin belirli standartlara göre karşılanamaması veya yeterli düzeyde istihdamının sağlanamaması, sonuçta ölüm oranlarının yüksekliği, eğitimsizlik, yoksulluk, işsizlik gibi bir dizi ekonomik ve sosyal sorunları da beraberinde getirir.

Ülkemizde, Cumhuriyet dönemindeki ilk nüfus sayımından günümüze nüfus artış hızı, kesintiye uğramadan uzun bir süre % 2'ler, 1990'lı yıllarda % 1.5'lar seviyesinde sürmüştür; günümüzde % 1.3'e gerilemiştir. Halbuki, gelişmiş ülkelerde nüfus artış hızı, % 1'lerin de altına düşmüştür, hatta sifıra yaklaşmıştır.

Yüksek oranda nüfus artışı, her yıl yeterli istihdam yaratan güçlü ekonomiye sahip ülkeler için sorun olmadığı gibi potansiyel beşeri sermaye olarak kabul edilebilir. Ancak, yüksek nüfus artışı, her yıl işgücüne katılanlara yeterli istihdam imkanı sağlayamayan gelişmekte olan ülkelerde işsizlik, yoksulluk, keza kayıtdışı istihdam gibi sorunlara neden olmaktadır. Nitekim, sosyal siyasetçiler, Türkiye'deki yüksek işsizlik ve kayıtdışı istihdam oranlarını, birkaç temel değişkenin yanı sıra hızlı nüfus artışıyla da ilişkilendirmişlerdir.

b) Kırsal Kesimden Kente Göçün Sürmesi

Ülkemizde, kırsal kesimden kentlere iç göçler 1950'li yıllarda başlamış; 1960-1980 arası dönemde önemli boyuta ulaşmış; 1980 sonrası da sürdüğü görülmektedir. 1980'e kadar süren iç göçlerin nedenleri arasında, kuşkusuz başta "kentleşme kuramı" çerçevesinde kırsal kesimin iticiliği, kentin çekiciliği ön plana çıkmakla birlikte (Keleş, 1984: 7), artan genel nüfus bağlamında toprakların miras yoluyla bölünmesi, tarımsal verimliliğin yetersizliği, ailelerin geçimini sağlayacak maddi gelirin yetersizliği gibi etkenler de önemli rol oynamıştır. 1980 sonrası ve günümüzde de süren iç göçlere, yukarıda bahsedilen nedenler dışında 1985 sonrası güneydoğu illerimizde yaygınlaşan "terör" faktörü de eklenmiştir. Sonuçta, 1950'de % 25 olan kentsel nüfus, 1980'de % 44 (Başel, 2003: 112); günümüzde ise % 65'e varmıştır.

Kırsal kesimden kentlere süren iç göçler, beraberinde çarpık kentleşme, gecekondulaşma, yoksulluk, bir süre kent kültürüne uyum sağlayamama / sosyal dışlanma, kayıtdışı çalışma gibi ekonomik ve sosyal sorunların nedeni olmuştur. Kırsal kesimden, iş bulma umuyla kentlere göç eden insanların önemli bir kısmı, herhangi bir üretim tecrübesi, yeterli eğitimi ve vasıflı olmadığından hemen işe girememiş, dolayısıyla bu durum, insanları zor şartlarda yaşamaya itmiştir (Akad, 1982:135). Başka bir ifadeyle, aşırı göç alan illerde göç nedeniyle artan işgücüne formel istihdam imkanı sağlanamaması, çoğunluğu vasıfsız olan şehrin yeni sakinlerini kendi hesabına işportacılık yapmaya, keza ücretli, yevmiyeli olarak düşük ücretlerle kayıtdışı çalışmaya (**Kentleşme Şurası**, 2009: 19) zorlamaktadır.

Aynı bağlamda, Tuncer Bulutay ve Enver Taştı'nın iç göçler ve kayıtdışı istihdam arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir çalışmada, Türkiye'deki kayıtdışı istihdam payının belirleyicileri arasında "gelir", "nüfus" ve "istihdam" değişkenlerinin öne çıktığı belirtilmiştir. Kurulan ekonometrik modellerde değişkenler, öncelikle iç göçe neden olmakta ve göçün sonucunda da kayıtlı ve kayıtdışı istihdam artmaktadır (Bulutay ve Taştı, 2002). Dolayısıyla, kırsal kesimde gelir yetersizliği nedeniyle kente gelen vasıfsız ve deneyimsiz işçinin ekseriyeti, kayıtlı sektörde iş bulamaması durumunda kendi hesabına işportacılık yapmak ya da düşük ücretlerle kayıtdışı çalışmak durumunda kalacaktır.

c) Yabancı Kaçak İşçilik

Afganistan'ın Ruslar tarafından işgali, İran-İrak Savaşı, Sovyetler Birliği'nin dağılması, Irak ve Suriye'deki iç karışıklıklar sonrasında pek çok insan göçmen durumuna düşmüştür; ülkelerini terk ederek coğrafi konumu itibarıyla Avrupa'ya giden transit geçiş yolları üzerinde bulunan Türkiye'ye kaçak yollardan girmiştir. Dolayısıyla, söz konusu dış göçler, ülkemizde kayıtdışı istihdamın artmasında kayda değer etkenlerden biri haline gelmiştir. Nitekim,

1990'lı yıllarda, İran, Irak, Afganistan, Bangladeş ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla Bulgaristan, Romanya, Moldavya'dan kaçak yollarla, keza 2012 sonrası Suriye'de yaşanan iç karışıklık sonrası üç milyondan fazla Suriyeli Türkiye'ye sığınmıştır. Yoğun işsizlik sorunuyla mücadele edilen Türkiye'de, kırsal kesimden iç göç yoluyla kentleşen işgücü, kayıtdışı sektörlerde yaşam olanakları ararken, özellikle 1990 sonrası, miktarı giderek artan kaçak yabancı işçilerin ortaya çıkışı (Ekin, 2000:268) istihdam sorununu daha da ağırlaştırmıştır.

Yabancı kaçak işçilik, ÇSGB'nin verilerine göre daha 2000'li yılların başında kayıtlı istihdamın % 4.7'sine ulaşmıştır (Lordoğlu, 2001: 118). Suriyeli mültecilerin Anadolu'nun neredeyse tüm kentlerine yayılmasıyla yabancı kaçak işçilik giderek yüksek boyutlara ulaşmıştır. TÜİK'in "Seçilmiş Milliyetlere Göre Gelen ve Giden Yabancı Ziyaretçiler" istatistiği incelendiğinde Türkiye'ye giriş yapan yabancı sayısından çıkış yapan yabancı sayısı çıkarıldığında kalan rakam kaçak yabancı sayısını verir. Bu rakamdan, sınırlı sayıdaki çalışma izni verilen yabancılar düşüldüğünde Türkiye, bir milyonu aşan önemli bir kaçak yabancı sayısı ile karşı karşıya kalmaktadır ([http://www.tuik.gov.tr/isgucu/Kurumsal Rapor.do](http://www.tuik.gov.tr/isgucu/Kurumsal_Rapor.do)). ÇSGB verilerinde yabancılara verilen çalışma izni sayısı 2011'de 17.419; 2015'te 64.547'dir (ÇSGB, 2015). Ne var ki, ülkemizde yabancıların çalışabileceği ve çalışamayacağı işlerle ilgili 70'e yakın yasal düzenleme olmasına karşın, müeyyidelerinin caydırıcı olmaması nedeniyle bu çalışmalar yasal zemine oturtulamamıştır (Süngü, 2004: 16).

Diğer taraftan, göçmenlerin işgücü piyasasında yasal yollardan çalışmalarını mümkün olmadığı ve ülkede kaldığı sürece yaşamlarını devam ettirebilmeleri için çok düşük ücretlerle çalışmaya razı olmaları (Lordoğlu, 2015: 43) nedeniyle, yabancı kaçak işçilik, kayıtdışı istihdamı artırması bir yana, mevcut çalışanların pazarlık gücünü de düşürmektedir. Başka bir ifadeyle, yabancı kaçak işçiler, kayıtdışı

istihdamın önemli bir parçasını teşkil ederken, kayıtdışı çalışmayı yaygınlaştırmakta, yerli işçilerin ücretlerini de düşürmektedir (Güloğlu, Korkmaz, Kip, 2003:74).

Neticede, kaçak yabancıların Türkiye'de kaldığı sürede hayatlarını idame ettirebilmeleri için kaçak işçi olarak çalışmaları bir bakıma zorunluluk haline gelmektedir.

c) İşgücünün Niteliği, Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Yetersizliği

Kayıtdışı çalışma, genel olarak vasıf gerektirmeyen işlerde daha yaygındır. Ülkemizde Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre kayıtdışı istihdamın en yoğun olduğu işler, ev temizliği işleri, işporta ve seyyar satıcılık, tezgahçılık, gazete dağıtıcılığı gibi nitelik gerektirmeyen mesleklerden oluşmaktadır (Güloğlu, 2005: 4).

Kayıtdışı çalışmada, önemli etkenlerden biri de, çalışanların eğitim düzeyinin yetersizliğidir. TÜİK'in 2010-2015 aralığını kapsayan istatistiğinde; kayıtdışı çalışanların önemli bir kısmını okuma yazma bilmeyenler ya da ilk ve ortaokul mezunlarından oluştuğu görülmektedir. Örneğin, okuma yazma bilmeyenlerin % 90'ı; ilköğretim mezunlarının % 55'i; ortaokul mezunlarının % 33'ü; genel lise mezunlarının %25'i; meslek lisesi mezunlarının % 18'i; yüksek okul mezunlarının % 6'sı kayıtdışı çalışmaktadır (<http://www.tuik.gov.tr/isgucu> istihdam raporu, 15 şubat 2017).

Eğitim seviyesinin yetersizliği bağlamında, bilinç seviyesinin düşüklüğü de kişilerin kamu kurum ve kuruluşları karşısında hak ve ödevlerini bilememeleri, kayıtdışı çalışmayı artırmaktadır (Karaaslan, 2010: 88). Kayıtdışı kalanlar, genel olarak işsiz kalma korkusunun yanı sıra, kayıtlı çalışmanın yararlarını tam olarak kavrayamadıklarından, şikayet hakkını dahi kullanmadan uzak kalmaktadırlar.

3-İşgücü Üzerindeki Sigorta Primi ve Vergi Yükü Gibi Kesintilerin Yüksekliği

a) İşçiler Üzerindeki Sigorta Primi ve Vergi Yükü

2017 Ocak ayı itibarıyla brüt asgari ücret 1.777.50 TL; kesintiler sonrası işçinin eline geçen net asgari ücret: 1.404.06 TL; işçinin brüt ücretinden sigorta ve vergi kesintisi toplamı 373.44 TL'dir. Dolayısıyla, işçinin eline 1.404.06 TL geçtiğine göre brüt asgari ücretten % 21.2 oranında kesinti yapılıyor demektir. Bu oran, OECD ülkelerinde

ortalama % 14.5; AB ülkelerinde % 17.1'dir (Karasalan, 2010: 62).

4 /a kapsamında çalışan ücretlilerin sigorta prim ve vergi oranları:

Malüllük, yaşlılık, ölüm : % 9
Genel sağlık sigortası : % 5
İşsizlik sigortası : % 1 olmak üzere toplam % 15'tir.
Gelir vergisi : % 15
Damga vergisi :% 0.759 olmak üzere toplam % 15.0759'dur.

Tablo 4: Asgari ücretten kesilen sigorta primi ve vergilerin parasal miktarı

SGK Primi % 14	248.85
İşsizlik sigortası işçi payı % 1	17.78
Gelir Vergisi % 15	93.32
Damga vergisi % 0.759	13.49
Kesintiler toplamı	373.44

Kaynak: csgb.gov.tr/home/avgariucuret

b) İşverenler Üzerindeki Sigorta Primleri ve Tazminatlar

Asgari ücretle çalışan bir işçinin işverene toplam maliyeti 2.088.56 TL'dir.

Tablo 5: Asgari Ücretle Çalışanların İşverene Maliyeti

Asgari ücret	1777.50
SGK primi % 15.5*	275.51
İşsizlik sigortası işveren payı %2	35.55
İşverene toplam maliyet	2.088.56

Kaynak: csgb.gov.tr/home/avgariucuret

* 5510 sayılı Kanunu'nun 81. maddesi (i) bendine göre şartları sağlayan işverenlere 5 puan indirim sağlanmaktadır.

İşverenlerin sigorta prim payı:

Malüllük, yaşlılık, ölüm : % 11
Kısa vadeli sigorta kolu : % 2
Genel sağlık sigortası : % 7.5
İşsizlik sigortası işveren payı : % 2 olmak üzere toplam % 22.5'tir.

AB ülkelerinde işverenin sigorta prim payları: İspanya % 16.84; İsveç %17.43; Almanya % 19.62, Avusturya % 20.90; Yunanistan % 21.41'dir. Ülkemizdeki sigorta primi işveren payı, AB ortalamasının 5 puan üzerindedir (Karaaslan, 2010:64).

Diğer taraftan, istihdam vergilerinin işçi ve işveren payı birlikte ele alındığında, ülkemiz, 34 OECD ülkesi içinde sekizinci sıra gibi üst sıralardadır. Ücretten yapılan vergi ve sigorta prim kesintilerinin toplamının işgücü maliyetine oranını gösteren "vergi takozu" (taxe wedge) Türkiye'de istihdam üzerindeki mali yüklerin ağır olduğunu gösterir (Tunç, 2007: 54). Başka bir ifadeyle, Türkiye'de, ortalama işçilik maliyetinin % 36.8'i istihdam vergilerine (ücretten alınan vergiler ile işçi ve işveren sosyal güvenlik primleri) ayrılmaktadır. Bu oran OECD ülkelerinde

ortalama % 26.9'dur (OECD, Taxing Wages 2014-2015; Aktaran TİSK, 2016: 11).

Neticede, Türkiye'de kayıtdışı işçi çalıştıran bir işveren, işçisine net asgari ücret olan 1.404 TL ödese bile, 2.088.56 TL yerine 1.404 TL ödeyerek kasasından 684 TL eksik çıkacak; 684 TL kendisine kalacaktır. Kaldı ki, işsizliğin yüksek olduğu ülkemizde, kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlerin çoğunun yasal asgari ücretin altında ödeme yaptıkları bilinmektedir. Dolayısıyla, işveren, 2.088 TL'ye mal olan kayıtlı bir işçi yerine, 1.000 TL ücret vererek kayıtdışı iki işçi çalıştırma yoluna gidebilecektir.

Sigorta primleri dışında işverenlere mali külfet getiren önemli bir yükümlülük de, 1475 sayılı İş Kanunu'nun yürürlükte kalan 14. maddesindeki kıdem tazminatı ödemeleridir. Çalışma mevzuatımıza 1936 tarih ve 3008 sayılı ilk İş Kanunu'yla giren kıdem tazminatı, "1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu", "2002 tarih 4773 sayılı İş Güvencesi Kanunu" yürürlüğe girene kadar bedenen ve ruhen yıpranma tazminatı, ikinci bir emeklilik ikramiyesi amacı yanı sıra, bir anlamda hem "iş güvencesi tazminatı", hem de "işsizlik sigortası tazminatı" işlevi görmüştür (Karabalut, 2008: 77-78). Ne var ki, kıdem tazminatı uygulaması, yukarıda bahsedilen iki kanunun çıkması öncesi ve sonrasında dahi işverenler açısından sorun olmayı sürdürmüştü; adeta "iş güvencesizliği"ne dönüşmüştür. Başka bir ifadeyle, kıdem tazminatı yükümlülüğü, işverenlerin mali yükten kaçınmak için kıdeme esas bir yıllık çalışma süresini işçisine tamamlatmadan onuncu ya da on birinci ayda işten çıkarmaya neden olabilmektedir.

Ülkemizde, işçinin bir işyerinde en az bir yıl süreyle çalışması ve İş Kanunu'ndaki diğer şartların da yerine getirilmesiyle her yıl için 30 günlük brüt ücret tutarında kıdem tazminatına hak kazanılır. Türkiye'deki kıdem tazminatı miktarı, gerek bir yıllık kıdeme esas 30 günlük süresi, gerekse son ayda elde edilen brüt ücret üzerinden hesaplanması bakımından OECD ülkeleri içinde oldukça yüksek görülmektedir. Türkiye'de tazminat miktarının büyüklüğüne

Dünya Bankası raporlarında da değinilmiş; kıdem tazminatı ödemelerinin gerek hak ediliş süresi, gerek miktarı açısından çok yüksek olması yeni işçi alımını, kayıtlılığı ve doğrudan yabancı sermaye girişini olumsuz etkilediği belirtilmiştir (TİSK, 2016: 16).

Diğer taraftan, istihdamdaki işçinin hizmet yılının artması, ücretlerin yıllara göre yükselmesi, toplu iş sözleşmeleriyle tazminata esas gün sayısının 30 günün üzerine dahi çıkarılabilmesi, kıdem tazminatı miktarını, keza işletmelerin mali yükünü önemli ölçüde artıran nedenlerdir (Ünal, 1999:25). Dolayısıyla, işletmeler için ağır bir yük haline gelen kıdem tazminatının, özellikle ekonominin kriz dönemlerinde işverenlerin ödeme güçlüğüne düşmesine neden olduğu görülmektedir (Karabalut, 2008: 78). Bu bağlamda, işverenlerin bir kısmının, ürettiği mal ve hizmetin maliyetinde önemli bir girdi olan kıdem tazminatı yükünden kaçınmak için kayıtdışı istihdam yoluna başvurduğu da bilinen bir gerçektir. Nitekim, ülkemizde son yıllarda küçük ölçekli ve kurumsal işletme kültürü oluşmamış işverenlerin bu konuda iki yol izlediklerine tanık olunmakta; çekirdek işgücü dışında çevre işgücü diye tabir edilen niteliksiz işgücü ihtiyacını ya kayıt dışı işçi çalıştırarak karşılamakta ya da çalıştırdığı kayıtlı işçilerini kıdeme esas bir yılı doldurmadan işten çıkarmaktadır.

C- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN OLUMSUZ SONUÇLARI

Kayıtdışı istihdam konusuyla makale veya kitap kaleme alan kimi yazarlar, bu tür istihdamın neden olduğu olumsuzlukları yanı sıra, olumlu yönlerini de ele almışlardır. Makalemizde, kayıtdışı istihdamın olumlu yönlerine değinilmemiş; olumsuzluklarına yer verilmiştir.

1-İşletmeler Arasında Haksız Rekabete Neden Olması

Kayıtdışı istihdam, kayıtlı istihdamlı işletmeler aleyhine haksız rekabete neden olduğu gibi, kayıtlı işçi istihdam edip yasalar çerçevesinde faaliyet gösteren işletmeleri de cezalandırmak (Karaaslan, 2010: 146)

anlamına gelir. Örneğin, aynı işi yapan, aynı üretim teknolojilerine sahip iki işletmenin birinde istihdamın önemli bir kısmı düşük ücretli kayıtdışı çalışanlardan oluştuğu; diğerinde çalışanların tamamı kayıt altında ve çalışma mevzuatının kendilerine tanıdığı yasal haklardan yararlandığı düşünülürse; birinci işletme, üretim girdileri içinde önemli yer tutan ücret ve ücret eklerini çalışanlarına en düşük seviyede verdiği için birim ürün maliyeti ikinci işletmeye kıyasla daha ucuza mal edilecektir. Dolayısıyla, bu durum, iki işletme arasında haksız rekabete neden olacak; hatta ikinci işletme piyasada kalmakta bile zorlanacaktır.

2- Sosyal Güvenlik Haklarından İstifade Edilememesi

Kayıtdışı istihdamın çalışan üzerindeki en önemli olumsuzluğu; kuşkusuz genel sağlık sigortası sistemine dahil olunmama bağlamında sağlık yardımları, belirli bir süre çalıştıktan sonra çalışma gücünün kaybedilmesiyle emeklilik hakkı elde etme, ölüm yardımı, aile yardımı, vefat sonrası aile bireylerine sağlanacak yardımlar gibi Anayasa'da güvence altına alınan temel "sosyal güvenlik" haklarından istifade edilememesidir.

Kayıtdışı istihdamın bir başka hayati önem taşıyan olumsuz sonucu da, iş kazalarında işverene maddi ve cezai yükümlülük, işçiye ise, kaza sonrası çalışma gücünün tamamen veya kısmen yitirilmesi, hatta hayatını kaybetmesi gibi sorunlara neden olmasıdır.

3- Çalışma Yasalarındaki Tazminatlar ve İşsizlik Sigortasından İstifade Edilememesi

1475 sayılı İş Kanunu'nun yürürlükte kalan 14. maddesi, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 17. ve 21. maddeleri, çalışanlara ihbar, kıdem, kötü niyet ve haksız fesih tazminatı ödenmesini öngörmüştür. Söz konusu tazminatlar, çalışanın kayıtlı istihdam edilmesi durumunda işten çıkarıldığında kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu ailesine önemli parasal güvence teşkil eder.

Aynı şekilde, kayıtdışı çalışanlar, işsiz kaldıklarında işsizlik sigortası ödeneğinden de istifade edemezler.

4- Sendikal Örgütlenme Üzerindeki Olumsuzlukları

Sendikal örgütlenme önündeki önemli engellerden biri de kayıtdışı istihdamdır. Kayıtdışılık, Türkiye'de sendikaları önemli bir potansiyel sendikalaşabilir üye kaynağından yoksun bırakan bir gerçekliktir. Zira kayıtdışı istihdam içerisinde yer alan işçilerin, genel olarak işlerini kaybetme endişesiyle örgütlenemedikleri bilinmektedir (Ekin, 1995: 69). Sonuçta kayıtdışı işçi istihdam eden işyerlerinin çoğunluğu sendikaların örgütlenme faaliyetlerinin dışında kalmaktadır.

Ülkemizde yaklaşık 10 milyon civarındaki kayıtdışı çalışanın, sendikalaşmaya elverişli ücretli ve yevmiyeli olan 3.000.000 kişi kayıtlı çalışmış olsalar, 2016 istatistiklerinde % 12'lik sendikalaşma eğilimi çerçevesinde sendikalı işçi sayısına 360.000 kişi daha ilave edilmiş olurdu (Mahiroğulları, 2017: 390).

Diğer taraftan, sendikalı çalışanlar, üretilen katma değerden hakça pay alma imkanı sağlayan bölüşüm aracı "toplu pazarlık sistemi"nden yararlanabilirken, kayıtdışı çalışanlar, söz konusu sistemin dışında kalmaktadır.

5- Bütçe Üzerindeki Mali Olumsuzluklar: Prim ve Vergi Kayıpları

Kayıtdışı istihdamın bütçe üzerindeki mali kayıpları önemli boyuttadır. Bu konuda, Erkan Karaaslan'ın 2010 yılında hazırladığı uzmanlık tezinde, 2009 yılı için ayrıntılı veriler yer almıştır. Söz konusu çalışmada; bütçe üzerindeki kayıplar doğrudan ve dolaylı mali kayıplar olarak tasnif edilmiş; sonuçta kayıtdışı istihdam nedeniyle bütçe üzerindeki kayıp miktarın 95.9 milyar TL'yi geçtiği ifade edilmiştir (Karaaslan, 2010: 181).

Diğer taraftan, kayıtdışı istihdamın neden olduğu mali kayıp, 1998 itibarıyla GSMH'nin yüzde 7.8'i iken, 2000 yılında % 9'unu; 2010 yılında % 10'u geçmiştir. 2010 yılı merkezi yönetim bütçe büyüklüğüne bakıldığında toplam gelirler 236.794.000.000 TL, bütçe giderleri 286.981.000 TL; bütçe açığı ise

50.187.000.000 TL'dir. Kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınması durumunda elde edilecek gelir bütçe açığını kapattığı gibi 45 milyar TL'lik fazlalık ortaya çıkaracaktır (Karaaslan, 2010: 185).

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu prim ve vergi kayıplarını 2016 verilerine göre yalın bir hesaplamayla tespit etmek gerekirse; 2016 yılı itibarıyla, asgari ücret üzerinden toplam işçi ve işveren payı olarak aylık 634.24 TL (346.01 + 288.23) (csgb.gov.tr/home/asgariucret) kesinti yapılmaktadır. Bir yılda kesinti toplamı $634.24 \times 12 = 7.610.88$ TL'dir. TÜİK'in 2016 verilerinde kayıtdışı ücretli ve yevmiyeli çalışan 3.394.000 kişinin devlete eksik ödenen yıllık toplam prim ve vergi geliri kaybı, $7.610.88 \times 3.394.000 = 25.831.326.720$ TL'dir.

Aynı yıl, işveren ve kendi hesabına kayıtdışı çalışan 3.012.000 Bağ-Kur sigortalısının (188.000 işveren + 2.824.000 kendi hesabına çalışan) alt kazanç sınırından (isvesosyalguvenlik.com/bagkur) ödenmeyen yıllık prim kaybı $435.63 \text{ TL} \times 12 \times 3.012.000 = 15.745.410.720$ TL'dir.

2016'daki toplam kayıtdışı istihdamın 2.613.000'ü ücretsiz aile işçisi olduğu için herhangi bir güvenlik kurumuna kayıt olma zorunluluğu yoktur. Sonuçta, ücretli ve yevmiyeli, işveren ve kendi hesabına çalışan kayıtdışı çalışanların sosyal güvenlik sistemine ve maliyeye yansımaya toplam yıllık vergi ve prim kaybı 41.576.736.000 TL'dir.

D-KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE ÖNERİLEN STRATEJİLER

Kayıtdışı istihdamla mücadele stratejilerinin istihdam yaratma stratejisiyle uyumlu olması (Karaaslan, 2010: 206) önemi haiz bir gerekliliktir. Dolayısıyla, Türkiye, söz konusu mücadelesini makro ekonomik tedbirlerle yeni istihdam alanları açarak kayıtdışı istihdamın nedenleri arasında baş at durumundaki işsizlik ve diğer etkenlerle birlikte ele almalıdır. Başka bir ifadeyle, Türkiye'deki kayıtdışı istihdamın yapısal bir istihdam sorunu olduğu, iç içe geçmiş

çok sayıda nedene dayandığı ve bu nedenlerin birbirini etkilediği (Kamalıoğlu, 2014: 152) gerçeği göz önünde alındığında, sadece denetim yoluyla bu sorunun çözülemeyeceği gerçeğiyle bütüncül politikalara ihtiyaç vardır.

Diğer taraftan, Türkiye'nin, Ulusal İstihdam Stratejisini Avrupa İstihdam Stratejisiyle uyumlu hale getirmek bağlamında AB ülkelerindeki kayıtdışı istihdamla mücadele stratejilerini de izlemesi önem arz eder. Kayıtdışı istihdamla mücadelede AB ülkelerinin aldığı önlemlere bakıldığında, hem kayıtlı sektöre girişin özendirildiği, hem de enformel çalışmayı azaltan denetim ve cezai yaptırımlara ağırlık verilerek "karma yöntem" uygulandığı görülmektedir (Karaaslan, 2010: 207). Örneğin, AB ülkelerinin genelinde, kayıtdışı istihdamla mücadele yöntemlerinden biri, özellikle kadınlar ve uzun süreli işsiz kalanlara yönelik aktif istihdam programlarının etkili bir şekilde sürdürülmesidir. Diğer önlemler ise; kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu işkollarında ve özellikle çocuk bakıcılığı, ev işleri, bahçıvanlık işlerinde daha sık denetim yapıldığı, hizmet fişi sistemi uygulamasına geçildiği, ev hizmetleri işlerinde sübvansiyon uygulamalarına gidildiği dikkat çekmektedir (Kamalıoğlu, 2014: 90-95; Karaaslan, 2010: 116-120).

1-İşyeri Denetiminin Etkinleştirilmesi

Kayıtdışı istihdamın yapısal boyut kazandığı 1990'lı yılların başlarında işyeri teftişleri için istihdam edilen müfettiş sayısı 600 civarındaydı. Çalışma Bakanlığı, mevcut sayının işyeri denetimi yetersizliğini gidermek amacıyla 2000'li yılların başında İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ve SGK Teftiş Başkanlığı'na bağlı müfettiş sayısını 1000'e, günümüzde ise 1.557'ye çıkarmıştır. Ne var ki, müfettiş sayısının 1000 kadar artırılması dahi, kayıtdışı istihdamla yönelik işyeri denetimlerinde kurumlar arası etkin koordinasyon ve işbirliği sağlanamadığından yeteri kadar etkili olamamıştır.

Günümüzde, kayıtdışı istihdamla mücadelede, "iş müfettişleri", "SGK müfettişleri", 2011 tarihli 6111 sayılı

Kanun'la yine SGK bünyesinde istihdam edilen "denetmen"ler gibi iki teftiş kurulu bünyesinde üç kesim görev yapmaktadır. Ne var ki, bu üç grubun biri birlerinden habersiz aynı işyerini kısa aralıklarla mükerrer ziyaret ettikleri şikayetiyle karşılaşılmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumları'nın kayıtdışı istihdam nedenleriyle yaşadığı denetim sorunlarının çözümünde "işbirliği" yapılması önemli bir unsurdur. Söz konusu işbirliğinde özellikle kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve çapraz kontrollere olanak verecek şekilde ortak veri tabanlarının geliştirilmesi ve bilişim teknolojilerinden yararlanılmasında fayda vardır. Nitekim, iki teftiş kurulu arasında işbirliği ve koordinasyona ilişkin yaşanan sorunlar, çoğu zaman aynı konunun farklı birimlerce denetlenmesine, farklı denetim sonuçlarına ya da iki denetim sisteminin biri birlerini etkisizleştirdiği durumları ortaya çıkarabilmektedir. Aynı şekilde, benzer işbirliği ve koordinasyon sorunu, sadece Sosyal Güvenlik Kurumları arasında değil, İŞKUR denetim birimiyle İş Teftiş Kurulu ve Teftiş Başkanlığı arasında da yaşanmaktadır (Özşuca-Gökbayrak, 2012: 71).

2- Çalışanların ve İşverenlerin Bilinçlendirilmesi

ÇSGB tarafından hazırlanan kayıtdışı istihdamın çalışanlar üzerindeki olası olumsuzluklarını / sakıncalarını içeren bilgi broşürleri, işçilere daha İŞKUR'a ilk başvuruları sırasında verilmelidir. Tüm çalışanlara sigortalılık bilincini kazandırmak amacıyla özellikle organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi sitelerinde yetkililer tarafından eğitimler düzenlenmelidir (Kamalıoğlu, 2014: 182). Verilen eğitimlerde, sigortalı çalışmanın; çalışana, çalıştırana, aile fertlerine ve devlete sağladığı faydalar anlatılmalı, toplantıya katılanlara bu konuda aydınlatıcı bilgiler içeren broşürler dağıtılmalıdır.

ÇSGB, aynı şekilde şehrin ana caddelerine, keza her yerleşim biriminde bulunması muhtemel doğal emek piyasası da denen "amale pazarı"nın olduğu bölgelere afişler asmalı; ulusal ve yerel televizyonlara kayıtdışı çalışmanın sakıncalarını, kayıtlı

çalışmaların yararlarını anlatan "kamu spotları" vermeli; hatta bazı popüler dizilerin senaryolarına kayıtdışı istihdamla mücadelede işyeri denetimleri yapılarak suçlu görülenlerin para cezasına çarptırıldığı, iş kazaları sonrasında işverenlerin ağır para ve hürriyeti kısıtlayıcı cezalarla karşı karşıya kaldığı, aynı işyerinde kayıtlı çalışanla kayıtdışı çalışanın işsiz kaldıklarında sigortasız çalışanın işsizlik ödeneğinden mahrum olacağı gibi mizansenler ilave edilmelidir. Bu doğrultuda devlet kanalı TRT'den etkin bir şekilde yararlanılmalıdır.

Ayrıca, ÇSGB'nin 2006'dan itibaren başlatıp ikişer yıllık aralarla hayata geçirdiği "Kadim" (Kayıtdışı İstihdamla Mücadele) Projesi, 2010'dan itibaren uygulamaya koyduğu "KİTUP" (Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi) gibi projelerin "çalışanları bilinçlendirme" işlevi aralıksız sürdürülmelidir.

3- Ücret dışı İşgücü Maliyetlerinin Azaltılması

Türkiye, işçi ve işverenler üzerinde sosyal güvenlik primleri ve vergi yükleri bakımından OECD ülkeleri arasında üst sıralardadır. Prim ve vergi yüklerinin yüksekliği, kuşkusuz kayıtdışı istihdamı artıran nedenler arasında önemli bir yer tutar (Saraçoğlu, 2008). Bu bağlamda, söz konusu olumsuzluğu gidermek için istihdam üzerindeki mali yükleri makul seviyelere çekmek gerekir.

Ne var ki, günümüz itibarıyla, sosyal güvenlik sistemimizde sürekli açık yaşandığı, başka bir ifadeyle primlerin Kurum'un giderlerini % 70 civarında ancak karşılayabildiği, keza bütçe gelirlerinin giderleri karşılayamadığı, her yıl bütçenin açık verdiği de bilinmektedir. Konu, düz bir mantıkla düşünülürse, söz konusu sosyal güvenlik ve bütçe açıklarının prim ve vergi oranlarının aşağı çekilmesine engel teşkil edebileceği düşünülebilir. Ancak, konuyu, bilimsel bir yaklaşımla " maliyet ve fayda analizi" yapılarak ele almak gerekir. İşçi ve işveren vergi ve prim yükü makul seviyeye çekildiğinde, Genel Bütçe ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun olası gelir kaybı,

kayıtdışı çalışanların kayıt altına alınması çerçevesinde telafi edilebildiği gibi artışa da geçebilir.

Vergi ve sigorta prim yükünün dışında, kıdem tazminatı ve emekli olunduktan sonra çalışanların ödediği sosyal güvenlik destek primi de diğer bir maliyet unsuru olarak işverenleri kayıtdışı istihdama iten önemli unsurlardan biri haline gelmiştir. Çalışma Bakanlığı'nın, 2017 başları itibarıyla kıdem tazminatı uygulamasını yeniden düzenlemek için çalışma yaptığı bilinmektedir. Bu bağlamda, Bakanlık, daha fazla gecikmeden sosyal taraflarla mutabakat içinde konuya yaklaşmalı ve kıdem tazminatı kesintilerini fona devrederek söz konusu tazminatı uygulanabilir hale getirmelidir.

4-İşletmelerin Ölçek Büyütmelerinin Teşviki ve Rekabet Gücünün Artırılması

Ülkemizdeki ücretli kayıtdışılığın büyük ölçüde işletme ölçeği sorunu haline geldiği bilinmektedir. 2015 yılı itibarıyla, ücretli kayıtdışı çalışanların üçte ikisine yakın bir kısmı 1-10 ölçekli işyerlerinde istihdam edilmektedir. Bu orana 11-19 ölçekli küçük KOBİ'ler de eklenince, kayıtdışılık yaklaşık % 75'lere çıkar. Dolayısıyla, söz konusu gerçek bağlamında Devlet, küçük ölçekli işletmelerin ölçek büyütme önündeki engelleri kaldırarak aynı işi yapan işverenleri şirketleşmeye teşvik etmeli veya yeni teknoloji makine teçhizat alımı için işverenlere KOSGEP aracılığıyla faizsiz kredi sağlamalıdır.

İşletmelerin ölçek büyütüp kurumsallaşmış firma özelliğine kavuşması yanı sıra, kayıtdışı istihdamla mücadelede rekabet güçlerinin de artması önemli bir gerekliliktir. Zira, küreselleşme sürecinin somut sonuçlarından biri olan uluslar arası rekabet olgusu karşısında, rekabet gücü, kayıtdışı istihdamla mücadelede olmazsa olmaz koşulların başında gelmektedir (Sarica, 2006: 136). İşletmelerin rekabet gücünün artırılmasında, kuşkusuz işgücünün verimliliğini artıracak hizmet içi eğitimlerin yaygınlaştırılması, AR-GE yatırımlarına ağırlık verilmesi ve üretimde ileri teknoloji kullanılması da önem arz eder.

5-Devlet'ten Sosyal Yardım Alan Ailelerin Çalışma Çağı Yaşındaki Fertlerinden Birine İş Verilmesi

Türkiye'de kamu tarafından yapılan sosyal yardımların önemli bir kısmı, yardım yapılan ailelerin herhangi bir ferdinin bağımlı / ücretli çalışmama şartına bağlanmıştır. Bu nedenle, sosyal yardım alan ailelerin, yardımların kesilmemesi için formel istihdam içinde yer almaktan kaçındıklarına tanık olunmaktadır. Dolayısıyla, bu durum, Devlet'ten sosyal yardım alan aile fertlerini kayıtdışı çalışmaya itmektedir.

Çalışma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'yla koordineli bir şekilde bu konuyu değerlendirip sosyal yardım alan bireylerin kayıtdışı istihdama yönelmelerinin engellenebilmesi için çalışma başlatmalıdır. Örneğin, ÇSGB'nin her ilde ve her yıl gerçekleştirdiği "Toplum Yararına Çalışma Projesi"nden, söz konusu aile fertlerinden birinin her yıl Proje kapsamındaki çalışma döneminde öncelikli olarak işe yerleştirip bu konuya çözüm getirilebilir.

SONUÇ

Ülkemizde kayıt dışı istihdam, özellikle 1990 yıllardan sonra % 50'ler gibi formel istihdam boyutuna ulaşarak yapısal bir hal almıştır. Kayıtdışı istihdam oranlarının giderek artmasında, kuşkusuz yüksek işsizlik oranları, işgücü üzerindeki yüksek sigorta primi ve vergi yükü, kentleşme kuramı ve terör nedeniyle iç göçlerin sürmesi, ekonomik krizler, yetersiz işyeri denetimi, komşu ülkelerde ortaya çıkan siyasal kargaşalar nedeniyle çok sayıda göçmenin Türkiye'den geçmesi veya Türkiye'ye sığınması bağlamındaki kaçak yabancı işçilik gibi iç ve dış unsurların önemli etkileri olmuştur.

Ülkemizde kayıtdışı istihdamın artmasında yukarıda belirtilen unsurlar kadar olumsuz etkisi olan bir başka etken, uluslar arası rekabetin acımasız ve küresel boyut kazanmasıdır. Uluslar arası rekabet, ülkemizde toplam işletmeler içinde 1-10 işçi

çalıştıran küçük ölçekli işletmelerin başında adeta "Demokles'in kılıcı" gibi sallanmakta, rekabet edememe durumunda söz konusu işletmeleri kapanma tehlikesiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu durum, küçük ölçekli firma sahibi işverenleri düşük ücretli ve kayıtdışı işçi çalıştırmaya iten nedenlerin başında yer almaktadır. Nitekim, istatistikler, Türkiye'deki kayıtdışı istihdamın % 54.5'i 1-10 işçi çalışan küçük işletmelerde gerçekleştiğini göstermektedir.

Kayıtdışı istihdam, çalışanların düşük ücretlerle çalışma ve sosyal güvenlik imkanlarından yararlanamaması gibi doğrudan olumsuzluklar yanı sıra, genel bütçe ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde dolaylı olumsuzluklara da neden olmaktadır. Kayıtdışı istihdam nedeniyle, toplanamayan prim gelirinin toplanan prim gelirinin en az bir buçuk-iki katı olduğu tahmin edilmektedir. Bu bağlamda, kayıtdışı istihdamın önlenmesiyle, toplanan sosyal sigorta primleri ve vergi gelirleri artacak, SGK'nın kronikleşmiş gelir açıkları kapatılarak genel bütçeden bu kuruma para transferi yapılmayacaktır.

Çalışma Bakanlığı, artan kayıtdışı istihdamı aşağı çekebilmek amacıyla, özellikle 2000'li yılların ortalarından itibaren önlemlerini artırmış, işyeri denetimlerini sıklaştırmıştır. Nitekim, kayıtdışı istihdam son on yılda %

48'den % 32'lere gerilemiş; özellikle ücretli kayıtdışılıkta son on yılda % 32'den % 17'ye geline nokta ümit verici görülmektedir. Ne var ki, kayıtdışı istihdamda henüz istenilen düzeye ulaşılabilmiş değildir; en azından tarımdışı kayıtdışılığın gelecek on yılda % 10'lara çekilmesi hedeflenmelidir.

Sonuç olarak, alınan önlemlerle 2006'dan itibaren kısmen de olsa gerileme trendine giren kayıtdışı istihdamı makul seviyelere çekebilmek için kayıtdışı çalışmayı azaltacak değişkenleri teker teker değil, birlikte ele alıp uygulamak gerekir. Örneğin, kayıtdışı istihdamı önlemek için sadece işyeri teftişlerinin artırılması sorunu çözmeyecektir. Başka bir ifadeyle, kayıtdışı istihdamla mücadele stratejisinin, ekonominin istihdam yaratma kapasitesi ve stratejisiyle uyumlu olması önem arz eder. Bu bağlamda, kayıtdışı istihdamı makul kılabilmek için açık işsizliğin % 7-8 gibi seviyelere çekilmesi, istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılarak prim ve yatırım teşviklerinin sürdürülmesi, KOBİ'lere verilen faizsiz teçhizat kredilerinin artırılması, özellikle kıdem tazminatı ödemelerinin fona devredilmesi gibi birinci derecede önemi haiz önlemlerin alınması ve sürdürülebilir kılınması gerekir.

KAYNAKÇA

1. ALTUĞ, OSMAN (1999). **Kayıtdışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
2. AKAD, İsmail (1982). **Endüstri Sosyolojisi**, DEÜ Yayını, İzmir.
3. AYDIN, Eren Gül (2013). "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Konusu Üzerine Teorik ve Ampirik Bir Çalışma", **International Conference on Eurasian Economies 2013**, Beykent Üniversitesi, İstanbul.
4. BAŞEL, Halis (2003). **Sosyal Politika Açısından İç Göçler: Sivas'tan İstanbul'a Göç Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. SBE. İstanbul.
5. BESİM, Mustafa (2009). **Rekabet Edilebilirlik Raporu**, Kıbrıs Türk Ticaret Odası Yayını, Lefkoşa.
6. ÇSGB, **Yabancıların Çalışma İzinleri 2015**.
7. ELGİN, Ceyhun (2010). "Vergiler ve Kayıtdışı Ekonomi, Bir Değerlendirme ve Türkiye Örneği", Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.
8. EKİN, Nusret (1995). **Kayıtdışı Ekonomi, Enformel İstihdam**, İTO Yayınları, İstanbul.

9. EKİN, Nusret (2000). **Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İTO Yayını, İstanbul.
10. ERDUT, Zeki (2007). "Enformel İstihdamın Ekonomik Sosyal ve Siyasal Etkileri", **Çalışma ve Toplum**, S. 1, İstanbul.
11. GENÇLER, Ayhan (2002). "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması", **Çimento İşveren Dergisi**, Mayıs 2002, Ankara.
12. GÜLOĞLU, T-KORKMAZ, A-KİP Murat (2003). "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış", **Sosyal Siyaset Konferansları**, 45. Kitap, İstanbul.
13. GÜLOĞLU, Tuncay (2005). "The Reality of Informal Employment in Turkey", **International Program Visiting Fellow Working Papers**, Cornell University.
14. GÜRSEL, SEYFETTİN-DURMAZ, Mine (2014). "Kayıtdışı İstihdam Sekiz Yılda Azaldı", **BETAM Araştırma Notu 14/ 171**, 29 Ağustos 2014.
15. ILGIN, Yılmaz (1995). **Kayıtdışı ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları**, Yayınlanmamış DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
16. KAMALIOĞLU, Çoruhlu Nadire (2014). **Kayıtdışı İstihdam ve Türkiye'de Uygulanan Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesi**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
17. KARAASLAN, Erkan (2010). **Kayıtdışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
18. KARABULUT, Özlem (2008). "Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı", **Hukuk Gündemi Dergisi**, S. 1. Ankara.
19. KELEŞ, Ruşen (1984). **Kentleşme ve Konut Politikası**, SBF Yayını, Ankara.
20. **Kentleşme Şurası** (2009). T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Kentsel Yoksulluk Göç ve Sosyal Politikalar Komisyon Raporu, Ankara.
21. LORDOĞLU, Kuvvet (2001). "Enformel ve Yabancı Kaçak İstihdam Üzerine Notlar", **Sendikal Notlar**, Petrol-İş Yayını, Aralık, S. 12.
22. LORDOĞLU, Kuvvet (2015). "Türkiye'ye Yönelen Düzensiz Göç ve İşgücü Piyasalarına Bazı Yansımalar", **Çalışma ve Toplum**, S.44, İstanbul.
23. MAHİROĞULLARI, Adnan (2016). **Dünya'da ve Türkiye'de Sendikacılık**, Ekin Yayınevi, Bursa.
24. MAHİROĞULLARI, Adnan (2017). **Osmanlı'dan Günümüze Türk Sendikacılık Tarihi**, Özlem Kitabevi, Sivas.
25. ÖZŞUCA, Şerife Turcan - GÖKBAYRAK, Şenay-Özüğurlu, M-BAŞBUĞ, A (2010), "Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması", **TÜBİTAK-KAMAG Projesi Sonuç Raporu**, Ankara.
26. ÖZŞUCA, Şerife Turcan - GÖKBAYRAK, Şenay (2012). "Sosyal Güvenlik Sisteminde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Haziran 2012, C.II, S. 2, Ankara.
27. SARAÇOĞLU, D.Şirin (2008). "The Informal Sector and tax on employment: A dynamic general equilibrium investigation", **Orta Doğu Teknik Üniversitesi**, Ankara.
28. SARICA, Ahmet Oğuz (2006), **Kayıtdışı İstihdam ve Mücadele Yöntemleri**, Yayınlanmamış DPT Planlama Uzmanlık Tezi, Ankara.
29. SÜNGÜ, Yakup (2004). **Kayıtdışı istihdamın Mali Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE. Ankara.
30. TİSK, "2014 Yılı Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyetinin TİSK Araştırma

- Servisince Değerlendirilmesi", tisk.org.tr/wp-content.
31. TUNÇ, Mehmet (2007). **Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politika ve Gelişmiş Ülke Örnekleri**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
32. ÜNAL, Ayşe (1999). **Kıdem Tazminatı Fonu**, Alfa Yayınevi, İstanbul.
33. YERELİ, A. Burçin-KARADENİZ, Oğuz (2004). **Kayıtdışı İstihdam**, Odak Yayın Dağıtım, Ankara.
34. <http://www.tuik.gov.tr/isgücü/KurumsalRapor.do>,
35. http://www.tuik.gov.tr/isgucu_istihdam_raporu, 15 şubat 2017.
36. <http://www.csgeb.gov.tr/home/asgariucr> et.