

İŞVERENLER PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN TEMEL BELİRLEYİCİLERİ: BİR ANKETTEN SONUÇLAR

Menekşe ŞAHİN¹

Atıf/©: Şahin, M., (2018). İşverenler perspektifinden Türkiye'de kayıt dışı istihdamın temel belirleyicileri: Bir anketten sonuçlar, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(3), 2055-2071. doi: 10.17218/hititsosbil.442261

Özet: Geçtiğimiz on beş yılda kayda değer gelişmelere rağmen, kayıt dışılık Türkiye işgücü piyasasında önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Türkiye'nin ekonomik gelişim ve kalkınması önünde bir engel olarak duran kayıt dışı istihdamın, 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi'nde % 15'e indirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefin gerçekleşmesi kayıtlı istihdamı teşvik edecek tedbirlerin ve yapısal çözümlerin doğru tespit edilmesine bağlıdır. Nitekim bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kayıtlı istihdamın teşviki ve geliştirilmesi amaçlı politika ve araştırmalara bir bakış açısı sunmaktır. Bu amaç kapsamında, işverenlerin kayıt dışına yönelme nedenlerinin ve kayıtlı istihdama geçişe yönelik beklentilerinin tespit edilmesi amacıyla bir saha çalışması yapılmıştır². Çorum il ve ilçe merkezlerinde 440 işyeri ile yapılan çalışmada elde edilen temel bulgu, işverenler açısından kayıt dışının ana cazibesinin finansal olduğudur. Araştırma sonuçlarına göre; kayıtlı istihdamı teşvik etmek amacıyla kullanılacak en önemli araç, vergi ve mali politikalar olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda politika yapıcıların işverenlerin maliyet-fayda değerlendirmesini resmi olarak faaliyet gösterme lehine değiştirecek reformlara daha fazla odaklanmaları gerektiğini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı İstihdam, Kayıt Dışı Sektör, Sosyal Güvenlik, Prim Teşvikleri

Basic Determinants of Informal Employment in Turkey from the Perspective of Employers: Results from a Survey

Citation/©: Şahin, M., (2018). Basic determinants of informal employment in Turkey from the perspective of employers: results from a survey, *Hitit University Journal of Social Sciences Institute*, 11(3), 2055-2071. doi: 10.17218/hititsosbil.442261

Abstract: Despite remarkable progress over the past fifteen years, informality continues to be a major problem in the Turkish labor market. Informal employment that as an obstacle to Turkey's economic growth and development standing in front of the National Employment Strategy for 2014-2023 planes to reduce this by 15%. Realization of this goal depends on the correct identification of measures and structural solutions to promote formal employment. Indeed, the aim of this study is to provide a perspective to the policy and research on the development and promotion of formal employment in Turkey. Within the scope of this objective, a field study has been conducted in order to determine the reasons for employers to move out of the record and the expectation for a transition to informal employment. The basic findings obtained from a field study of 440 workplaces in the Çorum province and district centers is that the main attraction of informal employment is financial in terms of employers. According to the results of the survey, tax and financial policies are the most important tools to be used to stimulate formal employment. In this context, policy makers need to

Makale Geliş Tarihi: 10.72018

Makale Kabul Tarihi: 20.11.2018

¹ Dr.Öğr.Üyesi Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, meneksesahin@hitit.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0002-9312-770X>

² Bu çalışma, 03-05 Mayıs 2018 tarihinde Çorum'da gerçekleştirilen 3. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kongresinde sözlü olarak sunulan ve Kongre Özet Kitapçığında özet olarak yayınlanan tebliğinin genişletilmiş ve düzenlenmiş metnidir.

focus more on reforms that will change the cost-benefit appraisal of employers in favor of formally operating.

Keywords: *Informal Employment, Informal Sector, Social Security, Premium Incentives*

1. GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam -yani, kendi içinde yasal olan ancak vergi, sosyal güvenlik ve/veya iş hukuku amaçları için yetkili makamlara beyan edilmeyen işler- hemen hemen bütün ekonomilerde önemli bir rol oynamaktadır. En gelişmiş ülkelerde dahi mevcut olan kayıt dışı istihdam bazı önemli sosyal ve ekonomik işlemlere sahiptir. Öncelikle kayıtlı sektörde iş bulamayanlar, gelir sağlayabilmek için kayıt dışı sektörleri son çare iş fırsatı olarak görebilmektedir. Bu bağlamda kayıt dışı istihdam, kayıtlı sektörde istihdam edilmeyen/edilemeyen vasıfsız ve yarı vasıflı işgücüne gelir sağlayarak yoksulluğun azaltılmasında önemli bir rol oynamaktadır (Malik, 1996, s.34). Diğer yandan, kayıt dışılık birçok girişimci için bir iş kurmanın kolay yolu olarak başlayıp resmi işe giden bir basamak da olabilmektedir. Ancak kayıt dışılığın, vergi gelirlerinin azalması, gelir dağılımında eşitsizlik, kötü çalışma koşulları, sosyal koruma sistemi yönetiminin zorlaşması, düşük üretim kalitesi gibi ekonomik ve sosyal maliyetleri yukarıda belirtilen potansiyel sosyal faydalardan daha ağır basmaktadır (World Bank, 2011, s.4).

Birçok ülke, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerden ve kayıt dışılığın olumsuz ekonomik ve sosyal etkilerinden kaynaklanan mali kayıpların ağırlığı nedeniyle, kayıtlı istihdamı teşvik etmeye çalışmaktadır. Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesine yönelik politikalar genel olarak, maliyetleri düşürmek ve kayıt içine girmenin faydalarını artırmak gibi uygulamaları içermektedir. Bunlar dört gruba ayrılmaktadır: (a) vergi ve sosyal güvenlik politikası, (b) işgücü piyasası düzenlemeleri, (c) daha geniş iş yönetmelikleri ve (d) idari ve kurumsal reformlar. Bu dört geniş grup içinde hükümetler, ülkeye özgü koşullara bağlı olarak farklı politikaları benimseyebilmektedir (World Bank, 2011, s.13).

Türkiye’de kayıt dışı istihdam, özellikle son on beş yılda uygulanan çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler sonucunda kayda değer bir oranda azaltılmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2002 yılı için % 53 olan kayıt dışı istihdam oranı, son on beş yılda yaklaşık yirmi puanlık azalma ile 2017 yılı sonu itibarıyla % 33,9 seviyesine gerilemiştir. Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi için bir yandan işgücü maliyetlerinin azaltılmasına yönelik vergi ve prim teşvikleri sağlanırken, diğer yandan denetim ve ceza mekanizmalarının etkinleştirilmesi yoluyla kayıt dışında kalmanın sağlayacağı ekonomik faydaların ortadan kaldırılmasına çalışılmaktadır. Bu bağlamda, istihdam maliyetlerinin düşürmek amaçlı sosyal güvenlik prim teşvikleri, vergi idaresinin basitleştirilmesi, iş tescil prosedürlerinin basitleştirilmesi, firma faaliyetlerinde bürokratik engellerin azaltılması, kurumlar arası koordinasyonun artırılması, denetimin etkinleştirilmesi gibi bir dizi önlemler benimsenmiştir. Ancak tüm çabalara rağmen, Türkiye için % 33'lük kayıt dışı istihdam oranının hala yüksek boyutta olduğu kabul edilmekte ve hükümetin 2023 Stratejik Hedeflerinde kayıt dışı istihdam oranının % 15'e indirilmesi hedeflenmektedir.

Bu makale, Türkiye’de kayıtlı istihdamı teşvik etmek amaçlı uygulamaların sorunun en önemli tarafı olan işverenler açısından değerlendirmesini sunarak, kayıtlı istihdamı teşvik etme çabalarına ve stratejilerine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu amaç kapsamında çalışmada, ilk olarak Türkiye’de kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik uygulanan politikalar ve stratejilere yer verilmiştir. Daha sonra, işverenlerin kayıt dışı istihdama yönelik bakış açıları, tutum ve davranışlarını tespit etmek amacıyla yapılan anket çalışmasının sonuçları değerlendirilmiştir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Literatürde, kayıt dışı istihdamın nasıl tanımlanacağı ve resmi istihdamdan nasıl ayırt edileceği 1973 yılından bu yana tartışma konusu olmuştur. Ortaya çıkan tüm tanımlar kayıt dışı istihdamı, resmi istihdama göre yetersizliği veya eksikliği açısından tasvir etmektedir. Bu yetersizlik veya eksikliğin kurumsal, iş veya etkinlik açısından öne çıkarılmasına bağlı olarak tanımlar da farklılık gösterebilmektedir (Williams ve Lansky, 2013, s.356). Gelişmekte olan ülkelerde kurumsal ve iş merkezli tanımlamalar hakim iken gelişmiş ülkelerde etkinlik odaklı tanımlamalar daha yaygın kullanılmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın kurumsal temelli tanımına 1993 yılında 15. Uluslararası İşçi İstatistikçileri Konferansı’nda yer verilmiştir. 15. Uluslararası İşçi İstatistikçileri Konferansı’nda kayıt dışı istihdam; “*kayıt dışı sektör işletmelerinde, belirli bir referans dönemi boyunca, istihdamdaki statüleri ne olursa olsun, ana veya ikincil bir iş olup olmadıklarına bakılmaksızın en az bir kayıt dışı sektör işletmesinde istihdam edilen tüm çalışanlar*” şeklinde tanımlanmıştır. Kayıt dışı istihdamın kurumsal temelli bu tanımında kayıt dışı istihdamın işin veya işçinin niteliği açısından değil faaliyetlerin yapıldığı üretim birimlerinin özelliklerine göre belirlendiği görülmektedir (Husmanns, 2005, s.3; Williams ve Lansky, 2013, s.356; Williams, 2015, s.332; Acar ve Tansel, 2016). Kurumsal merkezli bu tanımın tüm kayıtlı çalışanları (örneğin aile işletmelerinde ücretsiz çalışanlar veya tarım sektöründe çalışanlar) kapsamadığı kabul edilerek 17. Uluslararası İşçi İstatistikçileri Konferansı’nda istihdamın kurumsal merkezli tanımını tamamlayacak şekilde, iş odaklı bir tanıma yer verilmiştir. İş odaklı bu tanımda kayıt dışı istihdam; “*genel olarak temel sosyal veya yasal korumalardan ya da istihdam yararlarından yoksun olan ve resmi sektörde, kayıt dışı sektörde ya da hanelerde bulunan tüm işler*”i kapsayacak şekilde genişletilmiştir (ILO, 2011, s. 12). Gelişmiş ekonomilerde kayıt dışı istihdamın genel olarak “yer altı ekonomisinde meydana gelen, resmi olmayan, yasa dışı üretim” anlamında kullanıldığı görülmektedir (Husmanns, 2005, s. 9; EC, 2007, s. 2; Williams ve Windebank, 2002, s.231). 2002 yılında OECD, IMF, ILO tarafından ortaklaşa yayınlanan yasal olmayan ekonomiyi ölçme ile ilgili El Kitabı’nda (*Measuring the Non-Observed Economy A Handbook*) kayıt dışı istihdam: “*vergiden kaçınmak ve sosyal güvenlik primlerini ödememek, asgari ücret, azami çalışma saati, iş sağlığı veya güvenliği gibi belirli yasal standartlardan kaçınmak amacıyla kamu makamlarından kasıtlı olarak gizlenen tüm yasal üretim faaliyetleri*” şeklinde tanımlanmaktadır (OECD, IMF ve diğerleri., 2002, ss.160-161).

Türkiye’de kayıt dışı sektör kavramı kurumsal olarak ilk kez 1988’de Devlet İstatistik Enstitüsü Hane Halkı İşgücü Anketi’nde açık bir şekilde dile getirilmiştir. Kavramın tanımlanması yapılmamış ancak işyerinin sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılık durumu, çalışan sayısı açısından işyerinin büyüklüğü, yasal ve ikamet durumu kayıt dışı istihdamın belirleyici olarak kullanılmıştır (Özsucu ve Toksöz, 2003; s. 50). Bununla birlikte Türkiye’de kayıt dışı istihdamla ilgili literatürde geniş ve çok yönlü tanımlar söz konusudur. Örneğin kayıt dışı istihdam; *istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere yansımaması ya da gerçekleştirilen istihdam süresi ve ödenen ücret miktarının resmi makamlara eksik bildirilmesi* (Mahiroğulları, 2017, s.548), “*devletin denetleyici ve düzenleyici kurallarının uygulanmadığı iş ilişkileri içerisinde bulunanların elde ettiği gelirlerin kamu kurumlarına bildirilmemesi*” (Özar, 2006, s.510), “*resmi veya gayri resmi sektörde, hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan, faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan ve de istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekilleri*” (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.45) olarak tanımlanmaktadır. T.C Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kayıt dışı istihdamı, “*kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının, elde ettikleri ücret ve kazançların, vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumu gibi ilgili kamu kurum ve*

kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.

Yapılan tanımlar ışığında değerlendirildiğinde, çalışanların hiçbir resmi kayıt ve istatistikte yer almaması veya eksik seviyelerde yer alması anlamına gelen kayıt dışı istihdamın birçok ekonomik ve sosyal işlemlere sahip olduğu bilinmektedir. Örneğin; kamu gelirlerinin azalması, kaynak dağılımında etkinsizlik, gelir dağılımında eşitsizlik, haksız rekabet, sosyal güvenlik bütçe açıklarının artması, sosyal koruma sistemi yönetiminin zorlaşması, düşük üretim kalitesi, vasıfsız işgücünün artması, bedavacılık, kurallara uymama davranışının yerleşmesi gibi hem kamu maliyesi hem de sosyal politika açısından olumsuz sonuçlar yaratmaktadır (Koç, 2016, s.86; Karaarslan, 2010, s.143; Mahiroğulları, 2017, ss.560-561). Bu nedenle birçok ülke, resmi istihdamı teşvik edecek etkili politikalarla kayıtlı istihdamı dolayısıyla sosyal refahı artırmaya çalışmaktadır.

2.1. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Genel Görünümü

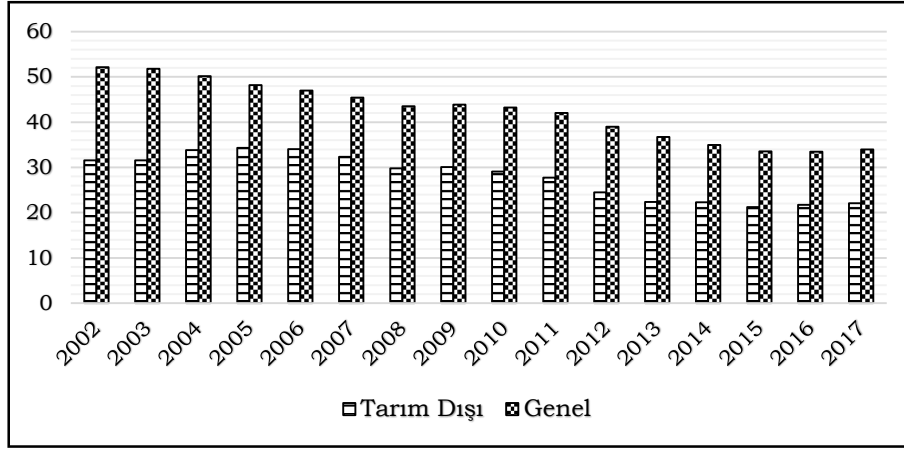
Kayıt dışı istihdam Türkiye ekonomisinde 80’li yıllardan itibaren genişleyen bir etki göstermiş ve zamanla işgücü piyasasının yapısal bir sorunu haline gelmiştir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın nedenleri, aslında çok özel olmayıp genel literatürde sayılan unsurlara dayanmaktadır. Bu unsurlar arasında (Ekin, 1995; Özsuca ve Toksöz, 2003,s.45; Güloğlu, Korkmaz ve Kip, 2003, ss.60-69; Kalaycı ve Kalan, 2017, s.19; Levent, 2014, s.114; Çiftçi, 2018, ss.7-9; Mahiroğulları, 2017, ss.553-555; Savaşan, 2011, s.12; GİB, 2011, s.11; KADİM, 2006):

- Nüfus artışı, nüfus yapısı, iç ve dış göçler,
- Makroekonomik istikrarsızlık,
- İşsizlik,
- Yüksek enflasyon,
- İşletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması,
- Rekabet yapısı,
- Yüksek vergi ve prim oranları,
- Yolsuzluk ve kamu harcamalarında israf,
- Bürokratik formaliteler,
- Denetim sisteminin etkin olmaması,
- İlgili kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği,
- Sıkça çıkarılan borçlanma ve/veya prim afları,
- Kayıt dışılıkla mücadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması gibi nedenler yer almaktadır.

Yukarıda sıralanan nedenlerden görüldüğü üzere kayıt dışı çalışmayı tetikleyen, iç içe geçmiş, birçok sosyal, ekonomik ve mali-idari faktör söz konusudur. Kayıt dışı istihdam ülkelerin ekonomik yapısı ile doğrudan ilişkili olmakla birlikte, ortaya çıkış nedenleri farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde genellikle vergi ve işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler kayıt dışı istihdama neden olurken; gelişmekte olan ülkelerde bu faktörlere ek olarak; sosyal, kültürel, psikolojik, siyasi ve etik gibi toplumsal faktörler de etkili olmaktadır (Levent, 2014, s.113). Bu nedenle sorunun ve çözümünde oldukça karmaşık ve zor olduğu görülmektedir.

Grafik 1’den görüldüğü üzere yıllar itibari ile kayıt dışı istihdam oranında azalma eğilimi görülmektedir. TÜİK verilerine göre 2002 yılı için yaklaşık % 53 olan kayıt dışı istihdam oranı, son on beş yıllık süreçte yaklaşık 20 puan azalma ile 2017 yılı sonu itibariyle % 33,9 seviyesine gerilemiştir.

Grafik 1: Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Seyri (2002-2017)



Kaynak: SGK

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_oran_i adresinde yer alan verilerden oluşturulmuştur.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın genel durumu analiz edildiğinde en yüksek kayıt dışılığın sektörlerine göre tarım sektöründe, işteki durumuna göre ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlarda, işletme durumuna göre 1-5 aralığında işçi çalıştıran küçük işletmelerde, cinsiyete göre en yüksek kadınlarda, eğitim durumuna göre ise düşük eğitilmiş kişilerde olduğu görülmektedir.

2.2. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Stratejileri

1990 yıllardan itibaren neredeyse tüm ekonomilerde önemli bir rol oynamaya başlayan kayıt dışı olgusu, ekonomik kaynaklı sorunlardan etkilenmekte ve geri besleme yoluyla da ekonomik ve mali sorunlara neden olmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı ekonomi ve istihdam, tüm hükümetleri endişelendiren ekonomik ve sosyal bir sorun olmaya başlamıştır. Hükümetlerin bu endişelerinin nedenini, büyük kayıt dışı sektörlerin yarattığı sonuçlar oluşturmaktadır. Bunlar, rekabeti ve büyümeyi, resmi sosyal güvenlik programlarının eksik kapsama alanını, sosyal uyumu, hukuku ve sosyal düzeni zayıflatmayı ve kayıt dışı ekonomik faaliyete bağlı mali kayıpları içermektedir. Çoğu hükümet için bu kaygılar, kayıt dışı sektörün bir istihdam yaratma kaynağı olarak ve yoksullar için bir güvenlik ağı olarak sunduğu her türlü avantajdan daha ağır basmaktadır. Aynı zamanda kayıtlı istihdamı teşvik etmek konusunda uluslararası veya ulusal düzeyde artan uygulamalar, kayıt dışılığın potansiyel olarak olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hakkında artan bir farkındalığı da yansıtmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışılığın azaltılmasına yönelik somut adımların atılması 2000’li yıllardan itibaren söz konusu olabilmektedir. Başta 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olmak üzere farklı zamanlarda yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle kayıt dışı istihdamla mücadele edilmeye çalışılmıştır. Yapılan yasal düzenlemeler dışında KOBİ’lerin desteklenmesi, denetimin etkinleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, denetmen sayısının artırılması, istihdam üzerindeki maliyetleri azaltıcı teşvik uygulamaları, kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması gibi önlemler alınmıştır (Mahiroğulları, 2017, s.552). Bu önlemler içerisinde “kayıt dışı istihdamla mücadele” genel başlığı altında toplanabilecek bazı önemli uygulamalar göze çarpmaktadır. Bunlardan en somut olanlardan biri “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM)

Projesi”dir. Kayıtlı istihdama geçişin kolaylaştırılması amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (yeni adıyla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) tarafından hazırlanan “KADİM Projesi” emek piyasasına yönelik bir denetim projesi olarak önemli bir uygulamadır. Proje kapsamında Bakanlık bünyesinde Strateji Geliştirme Başkanlığı’na bağlı olarak “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü” ve seksen bir il Valiliğinde “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele İl Koordinatörlüğü” kurulmuştur. Somut uygulamalardan bir diğeri ise 2008 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı’ sorumluluğunda hazırlanan, “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)” dır. İlk eylem planı sonrasında, 2011-2013 ve 2015-2017 dönemlerinde “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planları” hazırlanmıştır (GİB, 2013). Ayrıca 2010 yılından itibaren Avrupa Birliği Komisyonu tarafından finanse edilen “Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi (KİTUP I ve KİTUP II)”, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Bilgi Sistemi-KADİMBİS” bilgi portalı, ALO 170 “Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı” gibi uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

Kayıt dışı olgusu, ulusal kalkınma planları kapsamında 7., 8. ve 9. Kalkınma Planlarında kavramsal olarak yer alırken kayıt dışı istihdam ile mücadeleye yönelik hedeflere ilk kez Onuncu Kalkınma Planı’nda yer verilmiştir. 10. Kalkınma Planı’nda; “denetime, koordinasyona, bilişim altyapısına ve bilinçlendirme faaliyetlerine önem verileceği, kurumlar arası koordinasyon ve veri paylaşımı artırılacağı, idarelerin beşeri ve teknolojik altyapısı güçlendirileceği ”gibi hedefler yer almıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 46-47). Diğer yandan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi’nde (UİS 2014-2023) temel hedeflerden birisi de kayıt dışı istihdamın azaltılması olarak belirlenmiştir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla yürütülecek çalışmalar UİS Eylem Planlarında beş başlıkta belirlenmiştir. Bunlar (ÇSGB, 2017, ss.13-14):

- Kayıtlı sektörlerin güçlendirilmesi
- Kayıt dışı istihdamın önlenmesi
- Kayıtlı sisteme girişlerin artırılması
- Kayıtlı istihdam konusunda farkındalığın artırılması
- Yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi

Uygulanan tüm bu önlemler doğrultusunda kayda değer gelişmelere rağmen, kayıt dışılık Türkiye işgücü piyasasında önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Türkiye’nin ekonomik gelişim ve kalkınması önünde bir engel olarak kabul edilen kayıt dışı istihdamın 2014-2023 UİS hedefinde % 15’e indirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefin gerçekleşmesi kayıtlı istihdamı teşvik edecek tedbirlerin ve yapısal çözümlerin doğru tespit edilmesine bağlıdır. Nitekim bu çalışma, Türkiye hükümetinin kayıtlı istihdamı teşviki geliştirme stratejilerine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu amaç kapsamında, kayıt dışının en önemli tarafı olan işverenlerin, kayıt dışı istihdama yönelme nedenlerinin ve kayıtlı istihdama geçişe yönelik çözüm önerilerinin tespit edilmesi amacıyla bir saha çalışması yapılmıştır.

3. İŞVEREN PERSPEKTİFİNDEN KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BELİRLEYİCİLERİ ARAŞTIRMASI

3.1. Araştırma Yöntemi ve Kapsamı

İşverenler perspektifinden kayıtlı istihdamın önündeki engellerin tespit edilmesi amacıyla gerçekleştirilen bu çalışma, bilimsel araştırma türlerinden “keşifsel” araştırma kapsamına girmekte olup, herhangi bir hipotez test edilmemiştir.

Çalışmada, araştırmanın amacına uygun bilgi edinmek için kayıt dışı istihdamın nedenleri ve sonuçları üzerine literatürde yer alan bilgilerden faydalanılarak tamamen yapılandırılmış, kapalı uçlu sorulardan oluşan anketler kullanılmıştır. Araştırma anketinin birinci bölümünde katılımcılara yönelik tanımlayıcı bilgiler ve Türkiye’de kayıt dışına neden olan faktörler ile kayıtlı istihdamın teşvik edilmesine yönelik politikalara yönelik sorulara yer verilmiştir. Anket formunun ikinci bölümünde beşli likert ölçeğine göre hazırlanmış 15 adet soruya yer verilmiştir. Bu bölüme ilişkin ifadeler için güvenilirlik analizi yapılmıştır. Söz konusu ifadelere ilişkin coranbach alfa değeri % 77,2 olarak hesaplanmıştır.

Araştırmanın evrenini Çorum İl ve İlçe Merkezlerinde faaliyette bulunan özel işyerleri oluşturmaktadır. Araştırma örnekleme oluşturulurken olasılıklı örnekleme yöntemlerinden ağırlıklandırılmış katmanlı örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu Çorum İl Müdürlüğü veri tabanına kayıtlı işyeri adres listesinden 14 ilçe merkezinde yer alan işyeri sayısı katman olarak kabul edilmiştir. Her ilçenin ana kütledeki ağırlığı oranında örnek kütleye birim seçilerek, basit tesadüfi örnekleme yöntemiyle her bir katmana ana kütlede seçimler yapılmıştır. İşletme ziyaretlerinde Çorum ilini yansıtabilecek firmalar seçilirken aynı zamanda sektörel dağılımın dengeli olmasına da dikkat edilmiştir. Bu nedenle mümkün olduğu kadar farklı sektörlerle görüşülmeye çalışılmıştır. Ayrıca sektörler seçilirken, nispeten büyük ve kurumsal firmalardan ziyade, kayıt dışılık konusunda daha fazla potansiyele sahip, küçük ölçekteki sektör ve firmalara yoğunlaşmıştır.

Muhtemel hataları düzeltebilme ve anketten beklenen amacın gerçekleştirilmesi amacıyla pilot bir uygulama yapılmış daha sonra son şeklini alan anket Çorum il ve ilçe merkezlerinde bulunan işyerleri sahipleri/yetkilileri ile yüz yüze görüşme yapılarak uygulanmıştır. Araştırma örnekleme içerisinde 440 katılımcı ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Anketlerde elde edilen veriler ilgili istatistiksel paket programı ile analiz edilmiştir.

3.2. Araştırma Bulguları

Araştırma bulgularında öncelikle, örneklem dağılımının homojenliğini göstermek adına araştırma örnekleme dâhil edilen işveren ve işyerlerine ilişkin tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir. Araştırmaya katılan işverenlerin demografik özellikleri ve işyerlerine ilişkin genel bilgiler Tablo 1 ve Tablo 2’de verilmiştir. Kayıtlı istihdam konusunda işverenlerin görüşlerinin alınabilmesi için Araştırma kapsamındaki katılımcılar, işyerlerinde karar verici konumunda ve üst düzey sorumluluğa sahip işveren veya işveren vekili kişilerden seçilmiştir. Katılımcıların yaklaşık % 70’işverenlerden % 30’u ise işveren vekillerinden oluşmaktadır. Ankete katılan yöneticilerin büyük çoğunluğunu (% 87) erkekler oluşturmaktadır. Araştırma kapsamında yer alan katılımcıların yaklaşık % 60’i otuz beş yaş üstü yöneticilerden oluşmaktadır. Araştırma

*Bu araştırma, T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Koordinasyon Daire Başkanlığı’nın Kayıtlı İstihdamın Teşviki II (KİTUP-II) AB Hibe Programı kapsamında Hitit Üniversitesi tarafından yürütülen TRH1.3.PREII/P-03/325 referans numaralı “İnsana Yakışır İş İçin Kayıtlı İstihdamın Teşviki” isimli proje kapsamında finanse edilmiştir.

kapsamında yer alan yöneticilerin % 35'i lise, % 31'i lisans ve lisansüstü, % 17'si ön lisans düzeyinde eğitime sahiptir.

Tablo 1: Katılımcıların Demografik Özellikleri

Değişken	N	%
Görev Yaptığı Pozisyon		
İşveren	303	68,9
İşveren vekili	137	31,1
Cinsiyet		
Kadın	56	12,7
Erkek	384	87,3
Yaş		
15-19	2	0,5
20-24	28	6,4
25-34	143	32,5
35-54	218	49,5
55-64	44	10,0
65 ve üstü	5	1,1
Eğitim düzeyi		
Okur-yazar	1	0,2
Ortaöğretim	70	15,9
Lise	155	35,2
Ön lisans	75	17,0
Lisans	129	29,3
Lisansüstü	10	2,3

Araştırmaya katılan işyerlerine ilişkin bazı tanımlayıcı bilgiler ise Tablo 2'de verilmiştir. Tablo 2'den görüleceği üzere Araştırmaya katılan işyerlerinin % 40,5'i satış-pazarlama-perakende sektöründe yer almaktadır. Daha sonra ise imalat sektöründe yer alan işyerleri gelmektedir. Ankete katılan işyerlerinin yaklaşık % 64'ü mikro işletme olarak kabul edilen 1-4 arası çalışanı olan işletmeleri kapsamaktadır. Kayıt dışı istihdamın büyük işletmelerden ziyade küçük ölçekli işletmelerde yaygın olduğu bilinmektedir. Bu açıdan bakıldığında araştırma örnekleminin çoğunluğunun bu grupta yer alan işyerlerinden oluşması, kayıt dışı algısının tespiti ve kayıtlı istihdamı teşvik çalışmalarının neler olması gerektiğine ilişkin daha doğru tespitler yapılmasına olanak sağlayacak niteliktedir. Ayrıca işgücü maliyetlerinin toplam maliyetler içerisindeki payı arttıkça, işletmelerin kayıt dışı çalışma olasılığı artmaktadır. Tablo 2'den görüldüğü üzere ankete katılan işletmelerin yaklaşık % 38'inin işçilik maliyetleri, toplam maliyetlerinin % 20'sinden fazlasını oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında araştırma örnekleminin risk grubunda yer alan işyerlerinden oluştuğu söylenebilir.

Araştırmanın literatür kısmında belirtildiği üzere son dönemlerde kayıtlı istihdamı teşvik etmek amacıyla birçok teşvik uygulaması gerçekleştirilmiştir. Araştırma kapsamında ankete katılan işletmelerinin % 65,7'si son on yılda hiçbir teşvikten yararlanamadığını belirtmiştir. Anket uygulamasındaki yüz yüze görüşmeler esnasında işverenler "büyük işletmelerin rahatlıkla tüm

teşviklerden yararlanabildiklerini ancak kendi başvurularının dikkate alınmadığını” sıklıkla ifade etmişlerdir.

Tablo 2: İşyerlerine Ait Genel Bilgiler

Değişken	N	%
Faaliyet Alanı		
İmalat	69	15,7
Tarım	6	1,4
İnşaat	39	8,9
Turizm	7	1,6
Sağlık	34	7,7
Satış-pazarlama-perakende	178	40,5
Eğitim	7	1,6
Finans/bankacılık/sigortacılık	10	2,3
Eğlence	1	0,2
Toprak/maden	3	0,7
Yeme-İçme	18	4,1
Diğer	68	15,5
Çalışan Sayısına Göre İşyeri Büyüklüğü		
1-4 arası	281	63,9
5-9 arası	58	13,2
10-49 arası	72	16,4
50-99 arası	12	2,7
100-250 arası	12	2,7
250'den fazla	5	1,1
İşgücü Maliyetleri Payı		
% 10'dan az	95	21,6
% 10-15	102	23,2
% 15-20	73	16,6
% 20-25	49	11,1
% 25'ten fazla	121	27,5
Yararlanılan Teşvikler		
Hiçbir destekten yararlanmadım	326	65,7
On ve üzeri işçi çalıştıran işverenlere yönelik prim teşviki	58	11,7
KOSGEB'in nitelikli personel istihdam desteği	49	9,9
Borcu olmayan işverenlere teşvik uygulaması	27	5,4
İşsizlik sigortası prim teşviki	11	2,2
Genç ve kadın istihdamına yönelik sigorta primi teşviki	9	1,8
Engelli istihdamına ilişkin sigorta primi teşviki	8	1,6
İşveren hissesinden beş puanlık prim indirimi desteği	6	1,2
Ar-Ge primi teşviki	2	0,4

Bilindiği üzere kayıt dışı istihdamı etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Araştırmada katılımcılardan, Türkiye’de kayıt dışı istihdama neden olan pek çok faktörü öncelik sırasına göre belirlemeleri istenmiştir. İşverenler perspektifinden kayıt dışına yol açan faktörlere ait bulgular; mali ve ekonomik nedenler, toplumsal ve sosyal nedenler, idari ve hukuki nedenler genel başlıkları altında toplanarak Tablo 3’te önem derecelerine göre sıralanmıştır.

Tablo 3: İşverenler Açısından Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri	N	%
Mali ve Ekonomik Nedenler		
Vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin ağırlığı	321	33,4
Ekonomik istikrarsızlıklar /dalgalanmalar/ enflasyon	142	14,8
Rekabet koşulları	107	11,1
Niteliksiz işgücü	50	5
İşsizlik	33	3,6
Toplumsal ve Sosyal Nedenler		
Kırdan kente göç ve sığınmacılar	76	7,9
Sosyal yardımlar	46	4,8
Sosyal ve kişisel çıkarlar	29	3,0
Toplumsal baskı ve ahlak	18	1,9
İdari ve Hukuki Nedenler		
Denetim ve cezaların yetersizliği	65	6,8
Yasal mevzuattaki karmaşıklık	46	4,7
Af ve borçlanma düzenlemeleri	30	3,1

Araştırma kapsamında işverenler tarafından kayıt dışı istihdama yol açan en önemli sorun “vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin ağırlığı” olarak ifade edilmiştir. Katılımcıların kayıt dışına yol açan ikinci önemli unsur olarak tanımladıkları faktör ise “ekonomik istikrarsızlıklar/dalgalanmalar/enflasyon”dur. Siyasi koşullara sıkı sıkıya bağlı olan ekonominin dalgalı seyri, işletmeleri zor durumda bırakmakta ve kısa dönemde kârlılığı arttırmak ve/veya maliyetlerin düşürülmesi için işgücü maliyetlerinin kısılması yönünde hareket etmelerine neden olmaktadır. Üçüncü önemli unsur ise rekabet olarak tanımlanmaktadır. İlk üç faktörün tamamının, işgücü maliyetleri ile doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu soruya verilen cevaplarla, işletmelerin işgücü maliyetleri arasındaki ilişki tanımlanmak istenmiş ve Tablo 4 oluşturulmuştur. Tablo 4’ten de görüleceği üzere “vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin ağırlığı” cevabı veren işletmelerinin % 40’nın işgücü maliyetlerinin toplam maliyetler içerisindeki payı % 25’ten fazladır. “Ekonomik istikrarsızlıklar/enflasyon” seçeneğini tercih eden katılımcıların ise % 31,5’unun işgücü maliyetlerinin yine % 25’in üstünde olduğu görülmektedir. “Rekabet” seçeneğini tercih edenlerin % 30’unun da benzer bir durumda olduğu görülmektedir.

Tablo 4: İşyeri İşgücü Maliyetleri Bazında Kayıt Dışılığa Neden Olan Faktörler

Kayıt Dışılığa Yol Açan Nedenler	İŞGÜCÜ MALİYETLERİ					Toplam
	% 10'dan az	% 10 - % 15	% 15 - % 20	% 20 - % 50	% 25'ten fazla	
Mali ve Ekonomik Nedenler						
Vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin ağırlığı	7	9	9	2	18	45
Ekonomik istikrarsızlıklar/dalgalanmalar/enflasyon	65	71	49	35	101	321
Rekabet koşulları	17	37	29	16	43	142
Niteliksiz işgücü	14	11	7	6	12	50
İşsizlik	13	6	5	2	7	33
Toplumsal ve Sosyal Nedenler						
Kırdan kente göç ve sığınmacılar	21	19	17	17	33	107
Sosyal Yardımlar	19	16	13	9	19	76
Sosyal ve kişisel çıkarlar	10	5	7	3	4	29
Toplumsal baskı ve ahlak	5	3	2	0	8	18
İdari ve Hukuki Nedenler						
Denetim ve cezaların yetersizliği	16	9	16	9	15	65
Yasal mevzuattaki karmaşıklık	11	6	10	5	14	46
Af ve borçlanma düzenlemeleri	5	8	4	7	6	30
İŞ YERİ TOPLAMI	95	102	73	49	121	440

Araştırma örneklemini içerisinde yer alan işletmeleri kayıt dışına yönelten mikro düzeydeki faktörler ise Tablo 5’de verilmiştir. İşverenleri kayıt dışı istihdama yönelten nedenler arasında “sosyal güvenlik prim maliyetlerinden kaçınmak” ilk sırada, “üretim maliyetlerinin düşmesine olanak sağlamak” ikinci sırada ve “rekabet” ise üçüncü sıradadır. Araştırmanın çapraz bulguları sonucunda işverenleri kayıt dışı istihdama yönelten nedenler konusunda işyeri büyüklüğü ve sektörler arasında anlamlı bir fark görülmemiştir.

Tablo 5: İşverenleri Kayıt Dışına Yönelten Faktörler

FAKTÖRLER	N	%
SGK primlerin getirdiği maliyetlerden kurtulmak	350	40,6
Üretim maliyetlerinin düşmesine olanak sağlamak	162	18,8
İşletmelerinin rekabet edebilme gücünü artırma	120	13,9
Kayıt dışılığın toplumda ahlaken kabul görmesi	85	9,9
Denetimlerin adil ve/veya düzenli olmaması	79	9,2
Cezaların caydırıcı bulunmaması	39	4,5
Sosyal ve kişisel çıkarlar	14	1,6
Diğer faktörler	13	1,5

Tablo 6 araştırma kapsamındaki işverenlerin kayıt dışı istihdamın azaltılması için önemli gördüğü politika önlemlerine ilişkin önerileri göstermektedir. Bu soruya verilen cevaplar diğer sorulara verilen cevaplarla uyumluluk göstermektedir. Kayıt dışına yönelmede en etkili unsur olarak tanımlanan işgücü maliyetlerinin azaltılmasını sağlayacak olan prim ve vergi yüklerine ilişkin politikalar, katılımcıların devletten beklediği en önemli düzenleme olarak tanımlanmıştır.

Tablo 6: Kayıtlı İstihdama Geçiş İçin Gerekli Görülen Devlet Politikaları

Politika Önerileri	N	%
Vergi oranlarının düşürülmesi	270	26,4
SGK prim ödeme sisteminin yeniden düzenlenmesi	255	25,0
İstihdam teşviklerinin genişletilmesi ve artırılması	175	17,1
İşçi sayısı arttıkça ilave hukuki sorumluluk eklenmesi yerine teşvik etme	134	13,1
Bürokratik yükün hafiflemesi	62	6,1
Vergi indirimini istihdam artışına bağlama	59	5,8
Denetim ve cezai düzenlemelerin etkinleştirilmesi	55	5,4
Diğer	11	1,1

Araştırma formunun ikinci bölümünde işverenler gözünden kayıt dışı istihdam sorununu değerlendirmek amacıyla beşli likert ölçeği ile oluşturulan ifadeler yer almaktadır. Bu ifadeler kayıt dışı istihdamın ekonomik, hukuksal, idari/bürokratik ve etik/sosyal boyutlarına yönelik olarak katılımcıların bakış açılarını değerlendirmek üzere düzenlenmiştir. Katılımcılar bu ifadeleri; kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum, kesinlikle katılıyorum ifadelerinden birini seçerek yanıtlamışlardır. Bu bölüme ilişkin ifadeler için güvenilirlik analizi yapılmış ve ifadelere ilişkin coranbach alfa değeri % 77,2 olarak hesaplanmıştır.

Araştırma kapsamında yer alan işverenler gözünden kayıt dışı istihdam sorununu değerlendirmek amaçlı geliştirilmiş önermelere yönelik bulgular Tablo 7'de verilmiştir.

Tablo 7: Soruların Frekans Dağılımı

Önermeler	1	2	3	4	5	Toplam
Kayıt dışılık, istihdamı ve ekonomiyi canlandırıyor.	28,9	29,5	12,3	18,0	11,4	100
Kayıt dışılık, küçük işletmelerin ayakta kalmasını sağlıyor.	6,4	14,8	10,9	46,4	21,6	100
Asgari ücretteki artışlar kayıt dışı istihdamı artırıyor.	8,6	21,4	14,3	33,6	22,0	100
Kayıt dışı istihdam, kayıt altında işçi çalıştıran dürüst işverenler aleyhine haksız rekabet yaratıyor.	5,0	17,7	14,8	43,9	18,6	100
Sıkça çıkarılan af ve borçlanma yasaları, kayıt dışı tutumunu yaygınlaştırıyor.	5,5	14,1	14,3	28,4	37,7	100
Devlet tarafından sağlanan sosyal yardımlar, işsizlik sigortası vb ödemeler kayıt dışına özendiriyor.	7,0	12,7	14,8	32,0	33,4	100
İş Yasalarındaki tazminat yüklerinin yarattığı maliyetler işvereni kayıt dışı istihdama yöneltmektedir.	5,0	10,7	16,1	36,6	31,6	100
İşyerlerinin kurumsallaşamamasının kayıt dışını artırdığını düşünüyorum.	2,3	5,0	15,2	45,0	32,5	100
Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği kayıtlı çalışmayı zorlaştırmaktadır.	1,6	15,0	32,0	34,1	17,3	100
İşçiyi sigortasız çalıştırmamanın, ahlaki açıdan (etik, kul hakkı vb) önemli bir sorun olduğunu düşünüyorum.	2,5	3,2	5,5	30,7	58,2	100
Üretim kalitesinin düşük olması, kayıt dışını tetikliyor.	5,5	15,5	13,2	36,6	29,3	100
İşgücü üzerindeki vergi ve prim maliyetleri azaltılırsa kayıtlı istihdamın artacağını düşünüyorum.	2,7	3,2	6,1	33,4	54,5	100
Sosyal güvenlik denetimleri yeterli ve etkilidir.	8,9	20,7	22,5	33,0	15,0	100
Sosyal güvenlik cezaları sigortasız işçi çalıştırmayı caydırıcı niteliktedir.	8,0	15,5	20,5	37,3	18,9	100
İşverenler, iş ve sosyal güvenlik yasal yükümlülükleri hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünüyorum.	6,4	24,3	26,6	30,9	11,8	100

Not: 1: Kesinlikle Katılmıyorum, 2: Katılmıyorum, 3: Kararsızım, 4: Katılıyorum, 5: Kesinlikle Katılıyorum

Önermelere yönelik yorumların anlamlandırılması için işverenlerin en fazla katıldığı önermelerin tespit edilmesi amacıyla, önerme sorularına yönelik frekans dağılımlarının ortalaması alınarak Tablo’8 oluşturulmuştur.

Tablo 8: Soruların Frekans Dağılım Ortalaması

	Önermeler	Ortalama	Std. Sapma
S10	İşçiyi sigortasız çalıştırmanın, ahlaki açıdan (etik, kul hakkı vb) önemli bir sorun olduğunu düşünüyorum.	4,39	0,916
S12	İşgücü üzerindeki vergi ve prim maliyetlerinin azaltılması durumunda kayıtlı istihdamın önemli ölçüde artacağını düşünüyorum.	4,34	0,931
S4	Kayıt dışı istihdam kayıt altında işçi çalıştıran dürüst işverenler aleyhine haksız rekabet yaratıyor.	4,26	0,994
S7	İş Yasalarındaki tazminat yüklerinin yarattığı maliyetler işvereni kayıt dışı istihdama yöneltmektedir.	3,79	1,146
S5	Sıkça çıkarılan prim afları, borçlanma yasaları kayıt dışı tutumunu yaygınlaştırıyor.	3,79	1,238
S8	İşyerlerinin kurumsallaşmaması kayıt dışını artırıyor.	3,76	1,161
S6	Devlet tarafından sağlanan sosyal yardımlar, işsizlik sigortası vb ödemeler çalışanları kayıt dışına özendiriyor.	3,72	1,245
S11	Üretim kalitesinin düşük olması kayıt dışını tetikliyor.	3,69	1,200
S2	Kayıt dışılık küçük işletmelerin ayakta kalmasını sağlıyor.	3,62	1,161
S9	Çalışma hayatı, bilgi ve belge kayıtları için ilgili kurumlar koordinasyon eksikliği kayıtlı çalışmayı zorlaştırmaktadır.	3,51	0,999
S13	Sosyal güvenlik denetimleri yeterli ve etkilidir.	3,44	1,189
S3	Asgari ücretteki artışlar kayıt dışı istihdamı artırıyor	3,39	1,276
S14	Sosyal güvenlik cezaları sigortasız işçi çalıştırmayı caydırıcı niteliktedir.	3,25	1,197
S15	İşverenlerin İş ve Sosyal Güvenlik Kanunundaki yasal yükümlülükleri hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünüyorum.	3,18	1,119
S1	Kayıt dışılık, istihdamı ve ekonomiyi canlandırıyor.	2,53	1,368

Araştırma bulgularına göre işverenler arasında en güçlü katılım “kayıt dışı istihdamın etik/sosyal boyutuna” ilişkin önermedir. Araştırma kapsamında faaliyet gösteren işverenler kayıt dışını öncelikle ahlaki, etik veya kul hakkı açısından olumsuz bir davranış olarak görmektedir. Katılımın en fazla olduğu ikinci önerme kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi amacıyla yürütülecek politikalarla işgücü maliyelerinin azaltılmasına ilişkin önermedir. Katılımın en yoğun olduğu üçüncü önerme ise kayıt dışı istihdamın işverenler için yarattığı sonuçlara yönelik “haksız rekabet” önermesi olmuştur. Katılımın en düşük olduğu önerme ise kayıt dışı istihdamın ekonomi ve istihdam üzerinde yarattığı olumlu etkidir.

4. SONUÇ

Gelişmekte olan tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kayıt dışı istihdam; makro-ekonomik yapı, işsizlik, işyeri büyüklüğü, rekabet yapısı, yasal ve idari düzenlemeler, siyasi ve etik gibi pek çok faktörle ilişkilidir. Bu heterojen yapı kayıt dışılığın azaltılması bağlamındaki düzenleme mekanizmalarını da farklılaştırmaktadır.

Kayıt dışı istihdam sorununa ilişkin işverenlerin algı ve tutumlarının değerlendirildiği bu çalışmada, Türkiye’de kayıtlı istihdamın teşviki ve geliştirilmesi amaçlı politika ve araştırmalara bir bakış açısı sunmak amaçlanmıştır. Bu amaç kapsamında araştırma öne çıkan bulgular aşağıda sıralanmıştır:

- İşletmeler için kayıt dışı sektörün ana cazibesi finansaldır. Bu durum araştırma katılımcıları tarafından da onaylanmıştır. İşverenleri kayıt dışına yönelten faktörlerin yer aldığı Tablo 5’de yer alan bulgularda işverenlerin öncelikle “prim maliyetlerinden kaçınmak” (% 40,6), “üretim maliyetlerini azaltmak” (% 18,8), veya “işletmelerinin rekabet edebilme gücünü arttırmak” (% 13,9) amacıyla kayıt dışına yöneldiği görülmektedir. Kayıt dışı sektördeki firmaların çoğunlukla küçük ölçekli oldukları bilinmektedir. İstihdam ve üretime önemli katkı sağlayan küçük işletmeler; Ar-Ge’ye katılamama, ihracat yapamama, kredilere, daha geniş satış/ürün pazarlarına ve yenilik kaynaklarına erişememe gibi sorunları (Demirer ve diğerleri, 2017, s. 154) nedeniyle maliyetleri düşürmek suretiyle ayakta kalmaya ve rekabet etmeye çalışmaktadır.
- Türkiye’de 2008 yılından itibaren, işverenlerin prim ve vergi yüklerinin hafifletilmesi amacıyla çeşitli yasalarla sigorta prim teşvikleri çıkarılmıştır. Araştırma kapsamında teşvik uygulamalarından faydalanan işverenlerin oranı sadece % 23’dür (bkz. Tablo: 2).
- Kuramsal teori açısından kayıt dışı sektörün ekonomiyi ve istihdamı olumlu etkilediği de düşünülmektedir. Araştırmaya katılan işverenlerin % 29’u bu teoriye katılır iken, kayıt dışılığın, istihdam sağlama ve ekonomik canlanmaya yardımcı olduğunu düşünenlerin % 66’sı 1-4 arası çalışana sahip küçük işletmelerden oluşmaktadır (bkz. Tablo: 7). Dolayısıyla kayıt dışılık, özellikle küçük işyeri sahibi işverenler için iş kurmanın ve gelir elde etmenin bir yolu olarak görülmektedir.
- Araştırma bulguları, işverenlerin kayıt dışına yönelmesinde finansal nedenler yanında işgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerin de gayri resmi olarak faaliyet gösterme kararlarında etkili olduğunu göstermektedir. Araştırma kapsamında işverenler gözünden kayıt dışı istihdam sorununu değerlendiren önermelerin yer aldığı Tablo 7 incelendiğinde; İş Kanunu’nda düzenlenen tazminat yüklerinin getirdiği maliyetlerin (% 78), asgari ücretlerdeki artışın (% 55), yasal düzenlemeler hakkında yeterli bilgiye sahip olmama (% 42) gibi nedenlerin kayıtlı istihdama geçişi engellediği kabul görmektedir. Ayrıca araştırma kapsamında yapılan yüz yüze görüşmeler esnasında; özellikle belirli bir işgücü sayısına ulaşıldığında (50 ve üzeri) kanunen ekstra yükümlülüklerin eklendiğini ifade eden işverenler; bu ekstra yüklerden kurtulmak için işgücü sayısının belirli bir büyüklüğün üzerine çıkarmamaya dikkat ettiklerini ifade etmişlerdir. İşverenler, işçi sayısına bağlı olarak getirilen yüklerin (özürlü çalıştırma, bildirim vb.) ve iş hukukunda yer alan “işçi lehine yorum ilkesi” ve “işçinin korunması ilkesi”nin uygulamacılar tarafından adil yorumlanmaması gibi nedenleri kayıtlı istihdamın önündeki bir engel olarak görmektedirler. Bu bağlamda istihdamın arttırılmasının bürokrasi ve evrak sayısının artmasına neden olan bir unsur olmaktan ziyade ödüllendirilmesi gereken bir husus olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.
- Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele politikaları kapsamında; denetimin etkinleştirilmesi, cezaların artırılması, ilgili kurumların yeniden organize edilmesi ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi gibi yaptırım ve uyumu güçlendirmeye yönelik çabaları içeren pek çok idari düzenlemeler yapılmıştır. Araştırma bulguları kapsamında katılımcıların % 51’i çalışma hayatı ile

ilgili beyan, tescil ve kayıt işlemleri, prosedür ve ilgili kurumlar arası koordinasyonun eksikliğinin kayıtlı çalışmayı zorlaştırdığına katılmaktadır. Katılımcıların % 48’i sosyal güvenlik denetimlerinin yeterli ve etkili olduğuna, % 56’sı cezaların sigortasız işçi çalıştırmayı caydırıcı nitelikte olduğuna katılmaktadır. Bu sonuçlar, kayıtlı sisteme girişi sağlamak amacıyla denetimin etkinleştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanması, cezaların caydırıcı kılınmasına yönelik geliştirilen politikaların daha da etkinleştirilmesi gerektiğini göstermektedir.

• Araştırma kapsamında işverenlerin kayıt dışı istihdam ile ilgili algı ve tutumlarını değerlendirmek amaçlı geliştirilmiş önermeler analiz edildiğinde, işverenler arasında en güçlü katılım “kayıt dışı istihdamın etik/sosyal boyutuna” ilişkin önermedir (bkz Tablo: 8). Araştırma kapsamında faaliyet gösteren işverenler kayıt dışını her şeyden önce ahlaki, etik veya kul hakkı açısından olumsuz bir davranış olarak görmektedir. İşverenlerin büyük bir çoğunluğu tarafından inanç ve ahlaki açıdan olumsuz bir davranış olarak görülen kayıt dışı tutum ve farkındalığının, kayıt dışında kalmanın sağladığı ekonomik faydaların (yüksek maliyetlerden, düzenleyici yükümlülüklerden, karmaşık prosedürlerden kaçınmak gibi) önüne geçebilecek bir etki yaratmadığı söylenebilir. İşverenlerin ekonomik faaliyetleri beyan etmenin maliyetlerini ve faydalarını nasıl değerlendirdikleri, kayıt dışı ekonomiye ilişkin algı ve tutumları, devlet hizmetlerinin verimliliği, tespit edilme riskleri ve maliyetleri, “sistemin” adaletliliği ile ilgili olabilir. Örneğin araştırma kapsamındaki işverenler, “sıkça çıkarılan prim afları, borçlanma yasalarının adil olmadığı kayıt dışı tutumunu yaygınlaştırdığı” önermesine önemli ölçüde (% 66, bkz. Tablo: 7) katılmaktadır.

Kayıt dışı istihdam sorununa ilişkin işverenlerin bakış açılarının değerlendirildiği bu çalışmada elde edilen temel bulgu, kayıt dışının ana cazibesinin finansal olduğudur. Bu bağlamda kayıtlı istihdamı teşvik etmek amacıyla kullanılacak en önemli araç olarak, işgücü maliyetlerinin azaltılmasına yönelik stratejiler öne çıkmaktadır. Ekonomiyi canlandırmak ve istihdamı teşvik etmek amacıyla uygulanan teşviklerin, işverenlerin prim ve vergiden kaynaklanan yüklerinin hafifletilmesine, işverenlerin kayıt içine geçmelerine ve kayıtlı istihdamın teşvik edilmesine katkısı yadsınamaz. Ancak kayıt dışı sektörle mücadelede uygulanan prim ve teşvik uygulamaları maliye politikası aracı olarak değerlendirildiğinde; teşvik uygulamalarının sınırlı kapsamı, süreklilik arz etmeyişi, prosedür karmaşıklığı gibi nedenlerden dolayı etkililiği azalabilmektedir. Nitekim araştırma kapsamında işverenler, bu tür teşvikleri kayıtlı istihdamla mücadelede önemli bir araç olarak görür iken, doğrudan vergilerin azaltılması ve sosyal güvenlik katkı paylarının düşürülmesi yönündeki politikaların daha etkili olacağını düşünmektedirler.

KAYNAKÇA

- Acar, E. ve Tansel, A. (2016). Defining and measuring informality: The case of Turkish labor. *Sosyoekonomi*, 24 (28), 147-174.
- Çiftçi, H. (2018). Kayıt dışı istihdamın ekonomik etkileri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 10 (1). <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/440103>
- ÇSGB. (2017). Ulusal istihdam stratejisi 2014-2023. *Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023 Eylem Planları, 2017-2019*.
- Demirer Ö.; Bayramoğlu, G.; Şeker Y.; Konak F.; ve Şahin M. (2017). Esnaf ve sanatkâr işletmelerinin sorunları ve çözüm önerileri: Çorum ilinde bir araştırma, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10 (1), 153-170.

- EC. (2007). *Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0628> adresinden alındı
- Ekin, N. (1995). *Kayıtdışı ekonomi ve enformel istihdam*. İstanbul Ticaret Sanayi Odası. İstanbul.
- GİB. (2011). Gelir İdaresi Başkanlığı. *Kayıtdışı ekonomiyle mücadele stratejisi eylem planı (2008-2010)*. Ankara.
- GİB. (2013). Gelir İdaresi Daire Başkanlığı. *Kayıt dışı ekonomiyle mücadele stratejisi eylem planı*. Ankara.
- Güloğlu, T., Korkmaz, A. ve Kip, M. (2003). Türkiye'de kayıtdışı gerçeğine bir bakış. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 0(45), 51-95.
- Hussmanns, R. (2005). *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector*. International Labour Organization.
- ILO. (2011). *Statistical update on employment in the informal economy*. ILO Department of Statistics.
- KADİM. (2006). *Kayıt dışı istihdamla mücadele projesi ile ilgili 2006/28 sayılı başbakanlık genelgesi (2006)*, T.C. Resmi Gazete, 26309, 4 Ekim 2006.
- Kalaycı , Ç. ve Kalan, E. (2017). Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele politikalarının analizi. *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, 1(1), 17-34.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu kalkınma planı 2014-2018. Ankara.
- Karaarslan, E. (2010). *Kayıt dışı istihdam ve neden olduğu mali kayıpların bütçe üzerindeki etkileri: Türkiye örneği*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği.
- Koç, N. (2016). Mali, ekonomik, sosyal ve siyasal yönleriyle Türkiye'de kayıt dışı ekonomi. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3 (2), 85-103.
- Levent, R. (2014.). Kayıt dışı istihdam. *Mali Kılavuz*, Ocak-Mart, 113-119.
- Mahiroğulları, A. (2017). Türkiye'de kayıtdışı istihdam ve önlemeye yönelik stratejiler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (2), 547-565.
- Malik, M. H. (1996). Urban poverty alleviation through development of the informal. *Asia-Pacific Development Journal*, 3 (2), 31-38.
- OECD; IMF; ILO; CIS STAT. (2002). *Measurement of the non-observed economy: A handbook*. Paris: OECD.
- Özar, Ş. (2006). Kentsel kayıt dışı kesimde istihdam sorununa yaklaşımlar ve bir ön saha çalışması. *ODTÜ Geliştirme Dergisi*, 23 (4), 509-534.
- Özsüca, Ş. T. ve Toksöz, T. (2003). *Sosyal Koruma Yoksunluğu Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Savaşan, F. (2011). *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi Ve Kayıtdışılıkla Mücadelenin Serencamı*. Seta Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Williams, C. (2015). *Out of the shadows: Classifying economies by the extent and nature of employment in the informal economy*. International Labour Organization.

- Williams, C. ve Lansky, M. (2013). *Informal employment in developed and developing economies: Perspectives and policy responses*. International Labour Organization.
- Williams, C. ve Windebank, J. (2002). The uneven geographies of informal economic activities: A case study of two British cities”, in *Work, Employment and Society*, 16(2), 231-250.
- World Bank. (2011). Technical Note for the Government of Ukraine. *Policies to Reduce Informal Employment An International Survey*.
- Yereli, A. ve Karadeniz, O. (2004). Kayıt dışı istihdam. Ankara: Odak Yayınları.