

DOI Number: 10.30520/tjsosci.662159

**TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM SORUNU VE MÜCADELE STRATEJİLERİ**  
*INFORMAL EMPLOYMENT ISSUES AND CONTROL STRATEGIES IN TURKEY*

Ali OSMANOĞLU<sup>1</sup>

**Özet**

İstihdam olgusu, dünya ekonomileri ve toplumları açısından önemli bir yere sahiptir. İstihdam olanaklarının artırılmasına yönelik politikalar aynı zamanda üretime doğrudan katkı sağlamaktadır. Ancak ekonomilerin mücadele ettiği ve yapılan faaliyetlerin kayıt dışında kaldığı kayıt dışı istihdam, etkileri ve sonuçları bakımından önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bu sorunla mücadele edilmesi ve uygun politikaların belirlenmesi gerekmektedir. Uluslararası anlamda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), insana yakışır iş politikasıyla çeşitli stratejiler geliştirmektedir. Bu stratejilerin temelinde çocuk işçiliğini önleme, kadın istihdamını artırma ve kayıt dışılığı önlemek öncelikli hedeflerdir. Bunların sonucunda gerekli ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleşeceği öngörülmektedir. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), benzer şekilde kayıt dışılığı önlemek adına çeşitli faaliyetleri sürdürmektedir. Bu faaliyetler kapsamında beş ana strateji belirlenmiş olup, gerekli mücadele sürdürülmektedir. Sosyal güvenliğin önemi vurgulanıp denetim, hizmet kalitesi, bilinçlendirme ve istihdam maliyetleri gibi konular ele alınmaktadır. Maliye bakanlığı bünyesinde Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), kayıt dışılığın önün geçmek adına eylem planları hazırlamaktadır. Bu planlarda devletin hazine gelirleri önemli yer tutmaktadır. Bu yüzden, yapılan faaliyetlerin temelinde vergi ödemeleri bulunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kayıt Dışı İstihdam, SGK, ILO, GİB,

**Jel Kodu:** B22, J, E

**Abstract**

Employment has an important place in terms of world economies and societies. Policies for increasing employment opportunities also contribute directly to production. However, unregistered employment, where the economies are struggling and the activities carried out, are seen as an important problem in terms of their effects and results. This problem must be tackled and appropriate policies should be determined. Internationally, the International Labor Organization (ILO) develops various strategies with a decent work policy. Preventing child labor, increasing female employment and preventing unregistered work are the primary objectives of these strategies. As a result, it is predicted that the necessary economic growth and development will take place. In order to avoid informality Social Security Institution in Turkey (SGK) has continued its various activities. For these activities, five main strategies are determined and the necessary effort is maintained. The importance of social security is emphasized and issues such as auditing, service quality, awareness and employment costs are discussed. In the Ministry of Finance, the Revenue Administration (GİB) prepares action plans to prevent informality. In these plans, the treasury revenues of the state have an important place. Therefore, there are tax payments on the basis of activities.

**Keywords:** Unregistered Employment, SGK, ILO, GIB.

**Jel Code:** B22, J, E

<sup>1</sup> Öğretim Görevlisi, Şırnak Üniversitesi, Silopi Meslek Yüksekokulu, Pazarlama ve Dış Ticaret Bölümü, [aliosmanoglu91@hotmail.com](mailto:aliosmanoglu91@hotmail.com), ORCID: 0000-0001-6339-7680.

## GİRİŞ

Günümüzde dünya ülkelerinin mücadele ettiği önemli bir sorun olan kayıt dışı istihdam, çeşitli sebeplerle ortaya çıkabilmektedir. Bu sorun aynı zamanda kayıt dışı ekonomi ile ilişkili olup çalışma hayatına yansıyan ve çalışan işgücünün çeşitli haklarını kısıtlayan bir olgudur. Çalışmamızın amacı, bu sorunla nasıl mücadele edilmesi gerektiğini ortaya koymak ve çeşitli önerilerde bulunmaktır. “Kayıt dışı istihdamın önlenmesi ülke ekonomisi ve toplum üzerinde nasıl etkiler bırakır?” sorusuna cevap aranacaktır. Bu çalışmada süreli yayınlar ve resmi istatistikler kullanılmıştır.

Bu çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde istihdam türleri ve kayıt dışı istihdamla ilgili teorik çerçeveden bahsedilecektir. Ayrıca kayıt dışı istihdamın çeşitleri ve özellikleri üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutları 2002-2007 yılları arasında istatistiki olarak incelenecek ve sektör bazında irdelenecektir. Ekonomik ve sosyal anlamda nasıl etkiler bıraktığı, bu etkilerin hangi sonuçları doğuracağı açıklanacaktır. Ayrıca kayıt dışı istihdamın ortaya çıkış sebeplerine değinilecektir.

Üçüncü bölümde, kayıt dışı istihdamla mücadelede geliştirilen stratejilerden bahsedilecektir. Bu bağlamda İLO, SGK ve GİB’in bu sorunun çözümüne yönelik ortaya koyduğu politikalar incelenecektir.

Son bölümde, çalışmanın geneli hakkında bir özet yapılacak ve elde edilen sonuçlar vurgulanacaktır. Stratejilere ek olarak çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

## 1.İstihdam Türleri ve Kayıt Dışı İstihdam

İstihdam kavramı, bir ülkedeki iş gücünün çalıştırılması veya kullanılması anlamlarına gelmektedir. Ülkenin istihdam seviyesini gösteren faktör, iş gücünün ekonomik faaliyetlere katılımı veya çalışma derecesidir (Özpinar, Demir ve Keskin, 2011: 134). Bu yönüyle ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmını temsil eden bu kavram, tam istihdam, eksik istihdam, aşırı istihdam ve ayrıca kayıt dışı istihdam başlıkları altında incelenecektir.

### 1.1.İstihdam Türleri

Ekonomilerde yer alan üretim faktörlerinin tamamının üretime dâhil edilmesi, tam ve etkin bir biçimde kullanılması tam istihdam durumunu ifade etmektedir. Bu durum aynı zamanda en düşük maliyetle en yüksek verimi sağlayan bir planlamadır. İstihdam denildiğinde insan gücü, diğer üretim faktörlerine kıyasla daha çok vurgulandığı için ekonomideki insan kaynağının kullanılması da tam istihdamı göstermektedir (Pekin, 2014: 4). Bir ekonomideki üretim faktörlerinin tümü çalışıyorsa tam istihdama ulaşıldığı söylenebilir. Ancak tam istihdam seviyesindeki ekonomilerde düşük oranlı işsizlik görülmesi de olağan bir durumdur ve doğal işsizlik oranına işaret eder (Özsabuncuoğlu ve Direkçi, 2012: 4).

Eksik istihdam kavramı, kişilerin belirli dönemlerde belirli nedenlerden dolayı normal çalışma süresinin altında çalışma durumunu ifade etmektedir. Aynı zamanda vasıflarına uygun olmayan işlerde çalışan, ücretin az olması, işten duyulan memnuniyetsizlik gibi durumlar eksik istihdamın göstergesidir (Küçükali ve Lokmacı, 2015: 77). Türkiye İstatistik Kurumu'na (TÜİK) göre, eksik istihdam tanımı yeniden ele alınmış ve daha net açıklanabilmesi adına "zamana bağlı eksik istihdam" ve "yetersiz istihdam" kavramlarına yer verilmiştir. Zamana bağlı eksik istihdam, referans alınan zaman diliminde istihdam edilen, toplamda 40 saatten

daha az süre çalışan ve daha fazla çalışma arzusunda olduğunu belirten kişilerin oluşturduğu bir kavramdır. Yetersiz istihdam ise, zamana bağlı eksik istihdam kapsamında olmayan, referans alınan dönemde istihdam edilen, son dört hafta içerisinde mevcut işini değiştirmek isteyen veya ek bir iş aramış olan kişilerin iş bulması durumunda iki hafta içerisinde çalışmaya başlayabilmesi durumudur (TÜİK, 2012).

Aşırı istihdam, en genel tanımıyla ekonomideki toplam talebin karşılanamaması durumunu ifade etmektedir. Yani mevcut olan bütün üretim faktörleri istihdam edilmesine rağmen üretilen mal ve hizmet miktarı yetersiz kalmaktadır. Böyle bir durumda istihdam düzeyi daha fazla arttırılamayacağından kısa dönemde toplam reel hâsılanın da artması imkânsız hale gelmektedir (Özsabuncuoğlu ve Direkçi, 2012: 4). Aşırı istihdam ulaşılmış ekonomiler, toplam talebi karşılamak için iş gücünü tam kapasite ve üstünde çalıştıracaktır. Daha fazla üretim faktörü talep edilecektir. Ancak bu mümkün olamayacağı için dışarıdan faktör talep edilmesiyle toplam mal ve hizmet talebi karşılanmaya çalışılacaktır (Pekin, 2014: 6).

## **1.2.Kayıt Dışı İstihdam Kavramı**

Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı bir ekonomide işveren, işçi veya kendine özel çalışan kesimin bazı mali yükümlülüklerden kaçınmak suretiyle, ekonomik olarak kayıt dışı faaliyetlerde bulunması ve elde edilen gelirleri kayıt dışında bırakması durumudur. Sosyal güvenlik açısından bakıldığında ise yasal işlerde çalıştırılarak istihdam edilen bireylerin, çalışma süreleri veya ücretlerinin gerekli kurumlara hiç bildirilmemesi olarak da tanımlanabilmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) göre üç tür kayıt dışı istihdam söz konusudur. Bunlar (SGK, 2016):

- Çalışanların SGK'na hiç bildirilmemesi,
- Çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesi,
- Sigorta primine esas kazanç tutarlarının eksik bildirilmesidir.

Kayıt dışı çalışanların faaliyetleri resmi kayıtlarda görünmediği için istatistiksel olarak hesaplanması da mümkün değildir (Sarıca, 2006: 16). Kayıt dışı istihdamı özellik bakımından 6 başlık altında açıklamak mümkündür. Bunlar (Mahiroğulları, 2017: 549-550):

- Kayıtsız çalışma,
- Sisteme girişin kolay olması,
- Yasal mevzuatın dışında kalınmasıyla kuralsız ve esnek çalışma,
- Ölçümün zor olması,
- Nitelikli olmayan iş gücüyle yapılan emek yoğun çalışma,
- Küçük ölçekte işletmelerde yaygın olmasıdır.

## **2.Kayıt Dışı İstihdamın Boyutları ve Nedenleri**

Günümüz ekonomilerinde çeşitli şekil ve nedenlerle ortaya çıkabilen kayıt dışı çalışma, ülke genelinde olumsuz etkiler bırakmaktadır. Bu etkiler ekonomik olabileceği gibi sosyal etkiler de olabilmektedir. Bu yönüyle toplumun refah düzeyinin etkilenmesi söz konusu olmaktadır.

Kayıt dışı istihdam Türkiye'de özellikle 1980 yılından itibaren gündeme gelen ve tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi çok önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bu durum Türkiye'de yapısal bir ekonomik sorun haline gelmiş ve temelinde yüksek enflasyon, yüksek vergi, yoksulluk, yolsuzluk, işsizlik, israf gibi nedenler yer almaktadır. Bütün bunlara ek olarak

kayıtlı çalışma veya çalıştırma bilincinin olmaması kayıt dışılığın hızla büyümesine yol açmaktadır (Kalaycı ve Kalan, 2017: 20).

## 2.1.Ekonomik ve Sosyal Etkiler

Kayıt dışı çalışma durumunun birey, toplum ve ülkenin ekonomisi üzerinde birçok etkisinin olduğu bilinmektedir. Öncelikle işveren kesimin, vergi sorumlusu olması ve bu yüzden SGK'na kayıtlı görünen iş gücü adına devlete ödemesi gereken gelir ve damga vergileri söz konusudur. Ancak kayıt dışı olarak çalışan işçiler yasal belgelere yansımadağı için bu vergilerin ödenmemesi durumu ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan kayıt dışı istihdamın, devletin vergi gelirlerini azalttığı görülmektedir. Bu durumun aynı zamanda sosyal bir etkisi söz konusu olmaktadır. Kayıt dışı çalışan kesime haksız bir kazanç sağlaması bunun en büyük göstergesidir. Sonuçta gelir dağılımında adaletsizlik ortaya çıkmaktadır (Kutbay, 2018: 176). Gelir İdaresi Başkanlığı'na (GİB) göre, kayıt dışı bir ekonomide çalışanlar resmiyette görünmediğı için ülke ekonomisinin makro ekonomik göstergelerinin doğru hesaplanması mümkün olmamaktadır. Örneğın, işsizlik, enflasyon, büyüme oranları ve milli gelir gibi kavramların olduğundan farklı çıkması ile karşı karşıya kalınmaktadır. Kayıtlarda görünmeyen tutarlar, kaynak dağılımında dengesizlikler ortaya çıkarmakta bunun sonucunda da kaynakların verimsiz alanlara yöneltilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışılığın doğurduğu bir başka sorun vergi kayıplarıdır. Bu kayıplar yüzünden bütçe açığı artış göstermekte ve daha yüksek vergi alma ihtiyacı doğmaktadır (GİB, 2009). Kayıt dışı istihdamın ekonomik ve sosyal açıdan doğurabileceğı olumsuz etkileri sıralamak gerekirse şu şekilde olur (Candan, 2007: 76-82):

- Vergi gelirlerini azaltması,
- Vergi adaletini ortadan kaldırması,
- Haksız rekabet,
- Verilerin doğru değerlendirilmesinin engellenmesi,
- Çalışma hayatında verimliliğı düşürmesi,
- Çocuk emeğinin sömürülmesi,
- Yabancı kaçak işçiliğın artması,
- Sosyal güvenlik sisteminin yapısının bozulması,
- Sendikalaşmanın engellenmesi.

## 2.2.İstatistiksel Veriler

Ülke ekonomilerinde birçok olumsuz etkiye yol açan kayıt dışılığın Türkiye'de 2001 yılı sonrası dönemde hangi boyutlarda olduğu Tablo 1'de görülmektedir.

**Tablo 1: 2002-2017 Dönemi Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Oranları**

Yıllar	Tarım (%)	Tarım Dışı (%)	Sanayi (%)	Hizmet (%)	İnşaat (%)	Genel (%)
2002	90,14	31,74	36,40	29,19	-	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29,00	-	51,75
2004	89,9	33,83	37,28	31,96	-	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44

2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,1	20,03	20,95	35,80	33,97

**Kaynak:** SGK (2018). Kayıt Dışı İstihdam oranları.

Tablo 1’de 2001-2017 dönemi bazı sektörlerde ve genel düzeyde kayıt dışı istihdam oranları yer almaktadır. Türkiye’de kayıt dışında kalan çalışanların en fazla olduğu sektörün tarım olduğu görülmektedir. Bu sektörde kayıt dışı çalışanlar önemli bir paya sahip olup oranı %80 üzeri olarak görülmektedir. Tarım sektöründe kayıt dışılık 2003 yılında en yüksek, 2015’te en düşük düzeye ulaşmıştır. Tarım dışı sektörlerde bakıldığında 2015’te en düşük seviye olan %21,23, 2005’te ise en yüksek olan %34,32’ye ulaşmıştır. Türkiye’de sektörel bazda kayıt dışı istihdamın en az olduğu oran 2015 yılında sanayi sektöründe görülmüştür. Sanayide 2006 yılında en yüksek orana (%38,12) ulaşmıştır. Hizmet sektöründe en düşük oran %20,05 ile 2015’te, en yüksek oran %32,27 ile 2005 yılında gerçekleşmiştir. İnşaat sektöründe 2014 ve sonrası verilere bakıldığında kayıt dışılık %35’in altına düşmemiştir. Türkiye’de genel anlamda kayıt dışı istihdam oranlarına bakıldığında 2002 yılında en yüksek orana (%52,14) ulaşmıştır. En düşük ise 2016 yılında %33,49 olarak belirlenmiştir. Tablo incelendiğinde 2002’den 2017’ye doğru gelindiğinde kayıt dışılığın azaldığı söylenebilir.

### 2.3.Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdama neden olan faktörler sosyal ve ekonomik olabilir. Sosyal olarak değerlendirilebilecek bir neden nüfus artışı olabilir. Hızlı nüfus artışı yeni istihdam alanları yaratmadığı zaman bireyleri kayıt dışı çalışmaya itebilir. Ülke içinde göç eden ve çarpık kentleşmeye sebep olan bu kesim şehirler arasında gelir adaletsizliğine, bazı sektörlerde istihdam azalışına, gecekondulaşma gibi sorunlara sebebiyet verebilir. Hali hazırda belirli bir istihdam seviyesine sahip şehirler, göç aldıkça yeni alanlar yaratılmadığı için kayıt dışı çalışmaya yol açabilir. Eğitim düzeyinin düşük olması veya iş gücünün sahip olduğu niteliklerin düşük olması da bu nedenlerden sayılabilir. Ekonomik açıdan değerlendirmek gerekirse yüksek oranda işsizlik, enflasyon, gelir adaletsizliği gibi nedenler kayıt dışı istihdama yol açan faktörler olarak sıralanabilir (Çelik ve Güney, 2017: 222-229).

Bireyler işsiz kaldıklarında veya işsiz kalma ihtimaliyle karşı karşıya olduklarında işverenler karşısında pazarlık gücünü kaybederler. Bu durum düşük ücretle çalışmalarına veya kayıt dışı çalışmalarına yol açabilir. İnsanlar, işsiz kalmaktansa bu tür çalışmaya göz yumabilir. Bu durum işsizliği azaltır ancak kayıt dışı istihdamı artırır. Ekonomik açıdan kötü durumda olan veya çalışabilecek kişi sayısının az olduğu ailelerde çocukların iş gücü olarak kullanılması kayıt dışılığı artırıcı bir unsurdur. Bu çocukların eğitimlerini aksatması da ayrıca bir sorun olarak nitelendirilebilir. Çünkü eğitimi alamayan çocukların niteliksiz bir iş gücü olarak

yetişmesi kaçınılmaz olacaktır. Bunların dışında kayıt dışı istihdama yol açan mali, idari ve yasal sistemden kaynaklanan nedenler şu şekilde sıralanabilir (Candan, 2007: 45-56):

- Türk Vergi Sistemi
- Ücretler Üzerindeki Mali ve Sosyal Yükümlülüklerin Fazla Olması
- Çalışma Yasaları
- Denetimlerin Yetersizliği
- Yargı Sisteminin Yapısı
- Bürokrasi
- Siyasal Nedenler

#### 2.4.Kayıt Dışı İstihdamın Muhtemel Sonuçları

Kayıt dışı çalışanların olduğu bir ekonomide birçok ekonomik gösterge doğru bir şekilde hesaplanamayacağından istatistiki verilere ulaşmak zorlaşmaktadır. Bu durum aynı zamanda kaynak kullanımını da olumsuz yönde etkiler ve devlete olan zararları artır. Kayıtlı çalışanların olduğu bir ekonomide ise doğal olarak rekabetçi bir ortam meydana gelir ve beraberinde verimlilik artışı sağlanabilir. Ancak tersi bir durumda ekonomi yüksek verimliliğe ulaşamaz dolayısıyla istenilen büyüme performansı gerçekleşmez. Kayıt dışılığın önemli sonuçlarından birisi de devletin temel gelir kaynaklarından olan vergi gelirlerini de etkilemesidir. Vergilerin eksik ödenmesi veya hiç ödenmemesi gibi durumlar devletin vergi gelirlerini azaltır. Ayrıca sosyal güvenlik kapsamına alınamayan ve iş gücü piyasasının işleyişini de olumsuz yönde etkileyen kayıt dışı istihdam, meslek hastalığı ve iş kazası riskini de arttırmaktadır. Tüketici haklarına, işletmeye, vatandaş-devlet ilişkisine yönelik olarak da çeşitli olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (GİB, 2009). Türkiye’de 2008 yılında yapılan bir araştırmaya göre kayıt dışı istihdamın olası sonuçlarıyla ilgili verilen cevaplar Tablo 2’de verilmiştir.

**Tablo 2: Kayıt Dışı İstihdamın Olumsuz Sonuçları**

Cevaplar	Oranlar (%)
Vergi Oranları Düşürülemez	3,6
Tüketici Hakları Zarar Görür	4,9
Sigortasız Çalışan Sayısı Artar	5,1
Sosyal Güvenlik Sistemi Zarar Görür	5,3
Devletin Borçları Artar	7,2
Gelir Adaleti Bozulur	7,9
Ekonominin Gerçek Büyüklüğü Hesaplanamaz	8,5
Vergi Verenlerle Vermeyenler Arasında Haksız Rekabet Olur	13,2
Devletin Geliri Azalır	18,2
Bilmiyorum	25,5

**Kaynak:** GİB (2008). Kayıt Dışı Ekonomi Araştırması Raporu

#### 3.Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Uygulamalar

Kayıt dışılıkla mücadele kapsamında, farkındalık yaratma, kaçınma, bilinçlendirme anlamında yapılan faaliyetler önemli bir yer tutmaktadır. Gerek devlet kanalıyla gerekse çeşitli sivil toplum kuruluşlarıyla azaltma, önleme faaliyetleri yürütülmektedir. Bu doğrultuda dünyada Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Türkiye’de ise Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Gelir İdaresi Başkanlığı’nın (GİB) ortaya koyduğu stratejiler söz konusudur.

### 3.1.Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Politika Alanları

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), üçlü bir yapıya sahip olup içinde hükümet, işveren ve işçi bulunmaktadır. Bu anlamda tek kuruluş olan ILO, insan haklarına saygı, saygın yaşam standartlarını, insanca çalışma koşullarını, istihdam olanaklarını ve ekonomik güvenceleri geliştirmeye yönelik çalışmaktadır. Bu bağlamda ILO Ankara ofisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile bir mutabakat imzalamıştır. Bu mutabakat çerçevesinde çocuk işçiliği ile mücadele, genç ve kadın istihdamın artırılması, kayıt dışı istihdamın engellenmesi gibi konuları birincil hedefler arasına almıştır. Çocuk işçiliğinde, çocuklara zarar verebilecek, potansiyellerini kısıtlayacak, eğitimlerinden alıkoyacak türdeki işler engellenmeye çalışılır. Evde anne ve babaya yardım, aile işletmesinde okul saatleri dışında yapılan işler bu kategoriye girmemektedir. ILO'nun mücadele ettiği ve çocuklara zarar verebilecek durumlar şu şekildedir [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Erişim Tarihi: 06.04.2019):

- Çocuklara zihinsel, fiziksel, toplumsal ve ahlaki açıdan tehlike oluşturacak işler,
- Eğitimlerini aksatacak işler,
- Okul ve işi beraber yürüten aşırı yoğun işler.

Yukarıdaki durumlar, çocukların kişisel gelişimlerini engelleyecek ve onları köleleştirecek durumlar olarak görülmektedir. Dünya genelinde 2000 yılında yaklaşık 246 milyon olan çalışan çocuk sayısı o yıldan bu yana 168 milyona düşmüştür. Sektörel anlamda en fazla tarımda çalıştıkları gözlemlenen çocuklar ağırlıklı olarak kayıt dışı çalışmaktadır. Türkiye'de çocuk işçiliği sorunu, nüfus, eğitim, ekonomik gelişim ve sosyal kalkınma faktörleriyle doğrudan ilgilidir. Özellikle tarıma dayalı ekonomiden sanayi ekonomisine geçiş süreci yaşayan Türkiye, ülke içi göç trendi, kent yaşamına ayak uyduramama gibi sebeplerden dolayı çocuk işçiliğiyle karşı karşıya kalmaktadır. Daha fazla gelir sağlama amacıyla çalışan çocuk sayısı net bir şekilde artmaktadır [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Erişim Tarihi: 06.04.2019).

ILO, insana yakışır iş politikasıyla daha iyi yaşam koşullarına ulaşılması, kalkınmanın gerçekleşmesi ve bu sayede verimli bir istihdam yapısının sağlanmasını amaç edinmiştir. Bu doğrultuda işçi, işveren kesimleri ile hükümet arasındaki teması koruyarak istihdam konusunda yenilikçi politikalar geliştirmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün istihdama yönelik hedefleri şu şekilde sıralanabilir [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Erişim Tarihi: 06.04.2019):

- Gerekli donanımların sağlanmasıyla tarafların ekonomi ve iş gücü piyasalarında oluşabilecek gelişmeleri çözümlenmeleri, küresel ve bölgesel anlamda etkili istihdam politikaları geliştirmesi,
- Küçük işletmeciliğin özendirilmesi,
- Kadınlara yönelik iş imkanları sağlanması,
- Kayıt dışı sektördeki etkinlikleri iyileştirecek politikaları etkili biçimde uygulamak,
- Danışmanlık yaparak, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde özellikle istihdam ve iş gücü piyasasına katkıda bulunmak.

### 3.2.Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Stratejileri

Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir rol üstlenen ve çok kapsamlı düzenlemeleri hayata geçiren Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Sosyal Güvenlik Reformuyla birlikte çeşitli kurumlarla da iş birliği yapmıştır. Reform ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yaptığı çalışmaların kayıt dışılığı önlemeye yetmediği bir ortamda, kamu kurum ve

kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve bankalar gibi çeşitli kurumlarla da yapılacak iş birliğinin daha etkili olacağı görüşü benimsenmiştir. Bu doğrultuda kayıt dışılığı önlemek adına 5 strateji ortaya konmuştur. Bunlar şu şekildedir (SGK, 2016):

*Kurumlar Arası Bilgi ve Veri Paylaşımı Suretiyle Çapraz Denetim Yapılması:* Burada 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununun sekizinci maddesinin yedinci fıkrasına istinaden çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında işlem yapan bireylerin kimlik bilgileri, iş bilgileri, işyeri unvan ve adresleri alınarak sosyal güvenlik merkezlerine bildirilmesi istenmiştir. Bu sayede denetime gidilmeksizin işyeri ve sigortalılık kontrollerinin yapılması sağlanmaktadır.

*Denetim Sisteminin Etkinleştirilmesi ve Risk Odaklı Denetim Modeline Geçiş:* SGK aracılığıyla uygulanan denetimlerin etkinliğinin sağlanması ve artırılması için müdürlüklerde görev almak üzere Sosyal Güvenlik Denetmeni istihdam edilmiştir. Risk analizleri yapılarak belirlenen bölge, sektör ve işyeri denetiminin yapılması amaçlanmıştır.

*İstihdam Üzerindeki Maliyetlerin Yeniden Değerlendirilmesi:* Sigortalı çalıştıran işverenlerin üstlendikleri mali yüklerin azaltılması için çeşitli teşvik uygulamaları söz konusudur. Bölgesel ve sektörel düzeyde çeşitli özel gruplara yönelik uygulanan teşviklerin yanında sigorta primlerinin Hazine tarafından ödenmesi sağlanmaktadır.

*Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılması:* Kayıtlı çalışmanın cazip hale getirilmesi amacıyla sigortalılara ve işverenlere sağlanan hizmetlerin kalitesi artırılmıştır. Bu doğrultuda erişilebilir, sürdürülebilir ve daha nitelikli hizmet almaları sağlanmıştır. Bütün bunların sonucunda TÜİK memnuniyet sıralamasında SGK, %74,76'lık bir oranla Türkiye'de kamu kurumları arasında dördüncü sırada yer almıştır.

*Sosyal Güvenlik Bilincinin ve Kültürünün Oluşturulması:* SGK, kayıt dışı istihdam konusunda birçok faaliyet yapmaktadır. Bu faaliyetler dinamik bir yapıya sahip olup, kayıt dışı istihdamla ilgili bilinçlendirme, çalışanların, işverenlerin hak ve yükümlülükleri hakkında bilgilendirilmesini içermektedir.

### **3.3.Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Eylem Planları**

Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek adına Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), eylem planları hazırlamıştır. Bu eylem planlarında Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutu, nedenleri, muhtemel sonuçları ve yapılması gereken hususlar belirlenmiştir. Nisan 2009'da yayımlanan ve 2008-2010 yıllarını kapsayan eylem planı 27132 sayılı Resmî Gazetede 2009/3 sayılı Başbakanlık genelgesi olarak yayımlanmıştır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında enflasyon ayarlaması, bürokrasi azaltılması, vergi oranlarının düzenlenmesi, sosyal güvenlik işlemlerinde otomasyona geçilmesi, kaçakçılıkla mücadele ve istihdamın artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kayıt dışılıkla mücadele için önlemler şu şekilde sıralanabilir (GİB, 2009):

- Vergilerin gelirlerinin önemli bir kısmını ödeyen kişilere ayrı olarak hizmet verilmesine ve bunların izlenmesine yönelik olarak kurulan Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı 2007 yılında faaliyete geçirilmiştir.
- Akaryakıt ürünlerinde marker uygulaması ve akaryakıt istasyonlarında belge düzeninin sağlanması, akaryakıt pompalarının ödeme kaydedici cihazlara bağlanmasına ilişkin uygulama başlatılmıştır.
- Enerji sektöründe faaliyette bulunmak isteyen kişilere lisans alma zorunluluğu getirilmiştir.



- Alkollü içkilerde ve sigaralarda bandrollü izleme sistemi kurulması ve sistemin işletilmesine yönelik çalışmalar tamamlanmış ve uygulamaya geçilmiştir.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı vasıtasıyla “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü” kurulmuştur.
- Mali kurum ve kuruluşlarca yapılacak işlemlere taraf olanların vergi kimlik numarası kullanması zorunlu kılınmıştır.
- Belirli miktar üzerindeki (8000 TL) ödeme ve tahsilatların PTT vasıtasıyla yapılması kararlaştırılmıştır.

Yapılan bu çalışmalar sayesinde güçlü bir irade, her kesimin dahil olduğu kapsamlı bir mücadele stratejisi benimsenmiş ve kayıtlı ekonomiye geçiş sürecinin hızlandırılması, bununla birlikte bir devlet politikası haline getirilmesi amaçlanmıştır.

### **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Ekonomide yapılan faaliyetlerin kayıt dışında kalmasıyla ortaya çıkan kayıt dışı istihdam kavramı, toplumların mücadele ettiği bir sorun olarak görülmektedir. Bu sorunla mücadele anlamında çeşitli uygulamalar yapılmakta ve bunların denetimi için ayrıca kurum ve kuruluşlar görev almaktadır. Kayıt dışı çalışmanın ekonomiye olan etkilerinin yanında sosyal etkilerinin olduğu bilinmektedir. Ekonomik anlamda, vergilerden kaçınma yoluyla dolaysız olarak devlet bütçesinde azalmalar söz konusu olmaktadır. Çeşitli ekonomik göstergelerin hesaplanması ve istatistiksel olarak incelenmesi zorlaşmaktadır. Türkiye’de sektör bazında en çok tarımda görülen kayıt dışılık, 2002’den 2017’ye doğru azalış seyrinde olmuştur. Ancak %80 altında bir oran görülmemesi durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır. Genel anlamda 2002’de %52 civarında bir kayıt dışılık söz konusuysen uygulanan strateji ve önlemler sayesinde %33’lere kadar azalma gerçekleşmiştir. Sosyal anlamda ise, kayıt dışı çalışan kesime sağlanan haksız kazanç gelir dağılımında adaletsizlik doğurmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele edilirken üzerinde durulması gereken bir diğer konu, kayıt dışılığa neden olan faktörlerdir. Bu faktörler sosyal ve ekonomik nedenlerden dolayı olabilir. Hızlı nüfus artışlarının yeni çalışma alanları yaratamaması, ülke içinde yer değiştirme dolayısıyla ortaya çıkan çarpık kentleşme, gecekondulaşma gibi faktörler kayıt dışılığa sebebiyet vermektedir. Ekonomik açıdan bakıldığında kişilerin gelirlerinin az olması, mali, idari ve yasal sistemden kaynaklı nedenler sayılabilir. Bu faktörlerin birey ve toplum üzerinde bıraktığı etkilerin olumsuz sonuçlara yol açacağı da bilinmektedir.

Kayıt dışı çalışmanın ekonomide yarattığı olumsuz sonuçlar dikkate alındığında mücadele edilmesi gereken bir sorun olduğu görülmektedir. Bu anlamda ILO, SGK ve GİB tarafından çeşitli stratejiler geliştirilmiştir. ILO, yaşam standartlarını yükseltici, çalışma koşullarını iyileştirici ve istihdam olanaklarını arttırıcı politikalar uygulamaktadır. Spesifik anlamda çocuk işçiliği ve kadın istihdamı üzerinde durmaktadır. Bu doğrultuda çocukların eğitimlerini aksatacak, gelişimlerini engelleyecek durumlar hakkında çözüm yolları aramaktadır. Kayıt dışı olarak çalışan kadın sayısının nispeten yüksek olması ve kadın istihdamı olanaklarının az olması dolayısıyla bu gruba yönelik stratejiler geliştirilmektedir. Sosyal güvenlik anlamında önemli bir rol üstlenen SGK, Sosyal Güvenlik Reformu çerçevesinde kapsamlı çalışmalar yürütmektedir. Kurumlar arası bilgi alışverişi, denetimler, maliyetler, kalite ve sosyal güvenlik bilinci konuları üzerinde durulan konulardır. SGK, memnuniyet anlamında da önemli bir yer tutan bir kurum özelliği taşımaktadır. Maliye Bakanlığı ve GİB ortak çalışmasıyla kayıt dışılıkla mücadele için eylem planları hazırlanmıştır. Alınacak önlemlerin belirlendiği bu eylem planlarında vergi ödemeleri, akaryakıt ürünleri ve enerji sektörü gibi

alanlara öncelik verilmiştir. Bu doğrultuda “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü” kurulmuştur.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede ILO, SGK ve GİB aracılığıyla yürütülen faaliyetlerin kayıt dışı istihdamın azaltılmasında katkıları olduğu görülmektedir. Ek olarak yapılabilecek faaliyetler şu şekilde sıralanabilir:

- Öncelikle kayıt dışı istihdamın sadece devlete bir yük olmadığı aynı zamanda bireylerin sosyal hayatına da net olumsuz etkilerinin olduğu bilinmeli ve buna göre bilinçlendirmenin daha kuvvetli bir şekilde yapılması gerekir.
- Vergi gelirlerinin devlet açısından önemli olduğu bir ortamda vergi yükünden kaçınmanın önlenmesi ve bu doğrultuda vergi oranlarında iyileştirmenin yapılması gerekir.
- Nüfus artışına orantılı olarak istihdamın artırılmasına yönelik alanların yaratılması sağlanmalıdır.
- Sosyal güvenliğin önemi üzerinde durulmalı gerekli görüldüğü takdirde broşür, kitap vb. kaynaklar yardımıyla vatandaşların tümüne ulaşılması mümkün hale getirilmelidir.
- Kayıtlı çalışmanın yaşam standartlarını arttıracığı bilinmeli ve gelecek nesillere de iyi yaşam koşulları sağlayacağı konusunda bireylere gerekli bilinçlendirmenin sağlanması gerekir.

Bunların sonucunda hem devlet açısından hem de toplum açısından gerekli iyi koşullar sağlanacaktır. Devletin ekonomik göstergeleri ve gelirleri ile toplumun yaşam koşulları ve refah düzeyinde önemli ölçüde iyileştirme gerçekleşecektir.

#### KAYNAKÇA

- Candan, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri* (Uzmanlık Tezi), Türkiye İş Kurumu ve Genel Müdürlüğü.
- Çelik, E. ve Güney, A. (2017). “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, *İktisadiyat Dergisi*, 1(1), ss. 213-248.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), (2009) *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)*, GİB yayını, Ankara.
- Kalaycı, C. ve Kalan, E. (2017). “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi”, *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, 1(1), ss. 17-34.
- Kutbay, H. (2018). “Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi”, *Social Sciences Research Journal*, 2(7), ss. 172-189.
- Küçükali, A. ve Lokmacı, L. (2015). “Türkiye’de Gizli İşsizler ve Eksik İstihdam Edilenler Aracılığı ile Verilen İstihdam Hizmetleri: İş ve Meslek Danışmanları, Erzurum Örneği”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), ss. 74-84.
- Mahiroğulları, A. (2017). “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(2), ss. 547-565.
- Özpinar, Ş., Demir, Ö. ve Keskin, S. (2011). “Türkiye’de İstihdamın Yapısının Değerlendirilmesi (2000-2010)”, *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 3(2), ss.133-142.

- Özsabuncuoğlu, İ.H. ve Direkçi, T. (2012). “Seçilmiş Bazı Makroekonomik Değişkenlerin Türkiye’de Bölgesel İstihdama Etkisi” Türkiye Ekonomi Kurumu (TEK) Yayını.
- Pekin, Ç. (2014). *İktisat Teorisinde İstihdam Yaklaşımları Çerçevesinde Türkiye’de İstihdam Sorunu ve Çözüm Önerileri* (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, İktisat Teorisi Bilim Dalı, İstanbul (Türkiye).
- Sarıca, A.O. (2006). *Kayıt Dışı İstihdam ve Mücadele Yöntemleri* (Planlama Uzmanlığı Tezi), Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), [www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/) (Erişim Tarihi: 02.04.2019).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (2012), *Tanım ve Kavramlar*, [www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2012/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2012/turkce/metaveri/tanim/index.html) (Erişim Tarihi: 30.03.2019).
- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), [www.ilo.org/ankara/areas-of-work/lang--tr/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/lang--tr/index.htm) (Erişim Tarihi: 06.04.2019).