



TÜRKİYE’ DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI

İrem Özlem YANICI ERDAL*

ÖZ

Kayıt dışı istihdam, ülkelerin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak günümüzde sosyal ve ekonomik yapının en temel sorunlarından birisidir. Kayıt dışı istihdamın refah artırıcı gibi olumlu etkileri kısa vadede ortaya çıkarken, sosyal ahlak olgusunun erozyona uğraması gibi olumsuz etkileri ise uzun vadede ortaya çıktığı için gerektiği kadar üstünde durulmamıştır. Ancak son zamanlarda, olumsuz etkilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte; kayıt dışı istihdam Türkiye ve diğer ülkeler için her geçen gün daha büyük bir sorun haline gelmektedir. Türkiye’ de kayıt dışı istihdam oranının son 10 yılda %30-%40 arasında, neredeyse istihdam oranının yarısına yakın olması kayıt dışı istihdamın Türkiye’nin sosyal, kültürel ve ekonomik yönden gelişmesini engellemeye devam edeceği anlamına gelmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdam çözülmesi gereken öncelikli sorunlardan birisidir.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye’ de var olan kayıt dışı istihdam sorununun altında yatan sosyal - kültürel, ekonomik ve kamusal nedenlerini araştırmak ve bu nedenleri ortadan kaldırmak için mevcut uygulamalar ışığında, yapılan çalışmalar örneğiyle Türkiye boyutunu incelemek ve çözüm önerileri getirmektir.

Anahtar Kelimeler: kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı istihdam, kayıt dışı istihdamın nedenleri, kayıt dışı istihdam ile mücadele

* Sosyal Güvenlik Denetmeni, Sosyal Güvenlik Kurumu, E-posta: iremync@gmail.com

INFORMAL EMPLOYMENT IN TURKEY AND POLICIES OF FIGHT AGAINST INFORMAL EMPLOYMENT

ABSTRACT

Today, informal employment is one of the most important problems of social and economic structure independent from development level of countries. While positive effects of informal employment such as welfare enhancement emerge in the short term, because they emerge in the long term negative effects have not been focused on. However, as a result of the appearance of negative effects, informal employment is becoming a bigger problem in process of time for both Turkey and other countries. That the rate of clandestine employment in Turkey has been 30-40%, almost half of the employment rate, in the last 10 years means that it will continue to hinder development of Turkey socially, culturally and economically. Therefore, informal employment is one of the primary problems which must be solved.

The purpose of this study is to research social, cultural, economic and public reasons underlying the problem of informal employment in Turkey and to examine the dimension of Turkey with the example of studies conducted under the light of current applications carried out in order to remove such reasons and bring forward solution suggestions.

Keywords: underground economy, informal employment, causes of informal employment, fight against informal employment

1. GİRİŞ

Kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olarak tanımlanan kayıt dışı istihdam, istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere yansımaması ya da gerçekleştirilen istihdam süresi ve ödenen ücret miktarının resmi makamlara eksik bildirilmesidir. Kayıt dışı istihdam sorunu dünya genelinde 1950, Türkiye’ de ise 1980’li yıllarda hızla yayılma göstermeye başlamıştır. Hızla yayılmaya başlayan kayıt dışı istihdamın sebepleri, sonuçları ve işleyiş süreci incelendiğinde ise düzensiz ve geniş kapsamlı bir yapıya sahip olduğunu görmekteyiz. Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı, 1980’lerden sonra vergi ve sosyal güvenlik primlerinin artması, işgücü piyasasında yapılan düzenlemelerin aşırı boyutlara varması, erken emeklilik ve işsizlik gibi nedenlerle artma eğilimine girmiş ve 1990’lı yıllarda % 50'lere ulaşmış; söz konusu seviye 2000’li yılların başlarına kadar sürmüştür. Günümüzde kayıt dışı istihdam oranı % 33'lere gerilese de söz konusu oran hala yüksek seviyede ve yapısal istihdam sorunu olarak kabul edilmektedir. Ayrıca kayıt dışı istihdam oranının yüksek olması, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasının önündeki en büyük engellerden birisidir.

Son yıllarda gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde daha yoğun olarak görülen kayıt dışı istihdam, tüm ülkeler için çözülmesi gereken önemli bir sorun haline gelmiştir. Kayıt dışı istihdamın boyutu ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılık göstermekle birlikte, genel olarak bakıldığında kayıt dışı istihdam sorununun altında yatan nedenler işsizlik, enflasyon, kırdan kente göç gibi genellikle sosyal-kültürel ve ekonomik alandır.

Kayıt dışı istihdamın olumlu ve olumsuz olmak üzere birçok etkisi bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdam; sonuçları bakımından sadece belirli bir kesimi değil, kayıtlı ekonomide aktif olarak yer alan işçi, işveren ve devleti de etkilemektedir. Kayıtlı ekonomide istihdam edilme şansı bulunmayan kişilerin işsiz ve gelirsiz kalmasını önlemek, işverenlerin daha düşük maliyetlerle işçi istihdam ederek rekabet güçlerini arttırmak gibi ekonomi ve kişilere olumlu yansımaları olabileceği gibi, çalışanların güvenli ücret ve sosyal haklardan yeterli seviyede faydalanmamaları, devletin vergi ve diğer finansman kaynaklarından yeteri kadar gelir elde edememesi gibi olumsuz etkileri de görülmektedir. Olumsuz etkiler kısa vadede olumlu gibi gözlenen etkilerden daha baskındır ve uzun dönemde tahrip edicidir. Bu nedenle kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutunun azaltılabilmesi büyük önem arz etmektedir. Olağan dışı ve geçici bir istihdam türü olarak belirli bir süre normal karşılanabilecek kayıtdışılık, ülkemizde yapısal bir istihdam sorunu haline gelmiştir. Ülkeler için birçok olumlu ve olumsuz etkiye sahip olan kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında farklı dönemlerde çeşitli stratejiler denenmiş ve bu doğrultuda farklı politikalar uygulanmıştır. Uygulanan politikaların kayıt dışı istihdam oranını azalttığı ancak kayıt dışı istihdam sorununu tamamen çözmede yetersiz kaldığı gözlenmiştir. Bu noktada ilave stratejik politikaların uygulanması zorunlu görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı, son zamanlarda literatürde de sıklıkla tartışılan kayıt dışı istihdam kavramını ele alarak, kayıt dışı istihdam sorununun azaltılabilmesi için Türkiye’de uygulanan projeler ve önleme stratejileri analiz edilerek, bunlara ek olarak kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik öneriler sunulmuştur. Bu kapsamda; çalışmanın ilk bölümünde kayıt dışı istihdam kavramı tanımlanmış olup, akabinde kayıt dışı istihdamın nedenlerine değinilmiştir. Bu nedenler, sosyal ve kültürel nedenler, ekonomik nedenler ve kamusal nedenler olarak üç başlık altında ele alınmıştır. Devamında ise Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın görünümü incelenmiş ve son bölümde Türkiye için çözüme kavuşturulmaya çalışılan bu sorunla mücadele kapsamında uygulanan politikalar ve konuyla ilgili önerilere yer verilmiştir.

2. KAYIT DIŞI İSTİHDAMA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde kayıt dışı istihdam tarifi ve kayıt dışı istihdamın nedenleri ve çözüm önerileri üzerinde durulacaktır.

2.1. Kayıt Dışı İstihdam Kavramı

Kayıt dışı istihdam, piyasa koşullarında kendi işyerinde veya herhangi bir sektörde bağımlı çalışan olarak istihdam edilen kişilerin, devlet denetim mekanizmasının olmadığı; ücret, mesai gibi konularda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetimi dışında ücretin ya da çalışma gün sayısının eksik veya hiç bildirilmediği yasa dışı çalışmalar olarak tanımlanabilmektedir.

Ülkelerce önem verilen kayıt dışı istihdam kavramı, ilk defa 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından düzenlenen Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda “enformel sektör” şeklinde kullanılmıştır (Güloğlu, 2005).

Kayıt dışı istihdamın literatürde birçok tanımı bulunmaktadır. Bu yönde Sosyal Güvenlik Kurumu kayıt dışı istihdamı, “niteliği itibariyle yasal işlerde çalışarak istihdama katılan bireylerin sarf etmiş oldukları emeğin gün veya ücret olarak ilgili kurum ve kuruluşlara eksik bildirilmesi veya hiç bildirilmemesi” olarak tanımlarken (SGK, 2013); OECD ise kayıt dışı istihdamı beyan edilmeyen gri ve gizli çalışma olarak adlandırmış ve bu enformel çalışmayı “ürünlerin üretiminde çalışmayla ilgili bir veya daha fazla yasal yükümlülüğün yerine getirilmediği çalışmalardır” şeklinde tanımlamıştır (Yurdakul, 2014).

Kayıt dışı istihdamla ilgili yukarıda yapılan tanımların satır aralarından iki ortak nokta çıkarılabilir: Kayıt dışı 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 kayıt dışı istihdamın temel aktörünün sadece ücretli çalışanlar olmadığı, işverenler ve kendi hesabına çalışanların da söz konusu edildiğidir (Mahiroğulları, 2017).

Bu çalışmada incelenen kayıt dışı istihdam, yasalar karşısında suç unsuru oluşturan kayıt dışı ekonomik faaliyetin ifasındaki istihdam değil, istihdam ilişkisinin oluşturulmasında yasal süreçlere uyulmayan istihdam faaliyetidir.

2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Her ülke kendi sosyal ve ekonomik yapısına bağlı olarak politikalar uygulamakta ve uygulanan politikalar ile ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, eğitim seviyeleri gibi unsurlarla birlikte bu politikalar değışiklik göstermektedir. Ülkelerin özgün yapıları dikkate alınarak kayıt dışı istihdamın oluşmasına bir bütün olarak göz önüne alınmalı ve kayıt dışı istihdamın nedenleri doğru analiz edilmelidir ve bu temelde önleyici politikalar uygulanmalıdır. Kayıt dışı istihdama neden olan faktörlerin analizi, kayıt dışı istihdamın önlenmesi veya en az düzeye indirilebilmesi açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yapılan sınıflandırmaya göre kayıt dışı istihdamın nedenleri; sosyal ve kültürel nedenler, ekonomik nedenler ve kamusal nedenler olmak üzere üç başlık altında toplanmıştır.

2.2.a. Sosyal ve Kültürel Nedenler

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri sosyal ve kültürel nedenlerdir. Bir ülkenin sosyo-kültürel yapısı o ülkede yaşayan bireylerin yaşam standartlarını şekillendirmektedir. Her birey daha iyi yaşam standardına sahip olabilmek için elde ettiği geliri arttırmak istemektedir. Bu nedenle de kayıt dışı istihdama yönelmektedir.

-Nüfus Artışı:

Sınırları belli bir alanda, belirli bir süre içinde meydana gelen insan sayısındaki çoğalmaya nüfus artışı denir. 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. Her yıl artan nüfus genellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde eğitim hizmetlerinin belirli bir standartlara göre karşılanamaması veya yeterli istihdamın sağlanamaması gibi ekonomik ve sosyal sorunlara sebep olurken, gelişmiş ülkelerde artan nüfus sorun olmadığı gibi potansiyel beşeri sermaye olarak kabul edilir. Türkiye’ de nüfus artışına bakıldığında; Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre Türkiye’ de ikamet eden nüfus 2018 yılında, bir önceki yıla göre 1 milyon 193 bin 357 kişi arttı ve 31 Aralık 2018 tarihi itibarıyla 82 milyon 3 bin 882 kişi olmuştur. Türkiye’nin yıllık nüfus artışı ise 2017 yılında binde 12,4 iken 2018 yılında binde 14,7’dir (Bu rakamları kontrol et). İstihdam edilenlerin sayısı ise 2018 yılında 2017 yılına göre 225.000 kişilik artış göstermiştir.

Bu veriler kapsamında; Türkiye’ de istihdam ile desteklenmeyen nüfus artışı olduğu görülmektedir. Yaşanan bu nüfus artışı bireylerin refah artışını engellemekle birlikte gayri safi milli hasıladan daha az gelir almalarına neden olmakta ve gelirlerini arttırmak isteyen düşük gelirli kayıtlı dışı istihdamaya yöneltmektedir.

- Kırdan Kente Göç:

Tarımda makineleşmenin artması, toprakların miras yoluyla paylaşılması gibi nedenlerden dolayı bu kesimlerde işsizlik sorunu ortaya çıkmaya başlamıştır. İnsanlar işsizlik sorununu önlemek ve daha iyi yaşam koşullarında hayatlarını idame ettirebilmek için kırsal yerlerden kente göç etmektedirler. Bunun sonucunda kentlerde artan niteliksiz işgücü hemen iş bulamamakta ve kentlerde işgücü arz fazlalığı sorununa neden olmaktadır. Kentlerde biriken bu niteliksiz işgücü; bireyleri niteliksiz işlerde daha az ücretle sosyal güvencesiz çalışmaya razı hale getirmektedir. Aynı zamanda işsiz kalan bu kişiler iş arama süreçlerinde bazı iş kollarında talebi artırırken bazı iş kollarının yok olmasına ve kentler arasında gelirin dengesiz dağılmasına sebep olmaktadır. Bu durum da kayıt dışı istihdamın oluşmasını tetikleyecektir.

TÜİK’ in verilerine bakıldığında; 2016-2017 yıllarında kırsal yerden kentlere toplam da 1 milyon 689 bin 285 kişi göç ettiği, 227 bin 847 kişi ile en çok göçün İstanbul ilinde yaşandığı görülmektedir. Aynı zamanda kırsal yerden kentlere yapılan göçün yaklaşık %31’ ini İstanbul, Ankara ve İzmir illerine yapılan göçler oluşturmaktadır.

Bu çerçevede; kırsal yerden kentlere göçün kayıt dışı istihdam üzerindeki etkisini en az düzeye indirebilmek için alınabilecek önlemler bölgeler arası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak ve kırsal yerlerdeki yatırımları teşvik etmektir. Bu sayede; kırsal yerlerde istihdam olanağı artacak, insanlar kentlere göç etme gereksinimi duymayacaktır.

-İşgücünün Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Yetersizliği:

Yapılan birçok ampirik çalışmada eğitim seviyesi ile kayıt dışı istihdam arasında doğru orantı olduğu, kısaca eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdamın arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum eğitim seviyesi yüksek olan mükelleflerin maliyetleri düşürerek daha fazla gelir elde edebilmek için yasalardaki boşluklardan faydalanmak suretiyle kayıt dışı istihdamaya yönelmelerinden kaynaklanabilmektedir. Ancak bu eğitim düzeyi yüksek olan mükellefler kayıt dışı istihdam sonucunda uygulanacak olan cezai yaptırımları bilmelerinden ve bu tür yaptırımlara maruz kalmak istememelerinden dolayı kayıt dışı istihdamdan

kaçınabilmektedirler. Dolayısıyla eğitim seviyesi ile kayıt dışı istihdam arasında doğru yönlü bir ilişkinin varlığı kesin olarak kabul edilememektedir.

Diğer taraftan kayıt dışı istihdam genellikle tarım, ev işleri, seyyar satıcılık gibi nitelik gerektirmeyen işlerde daha yaygın olarak görülmektedir. İşverenler eğitim seviyesi düşük niteliksiz işçilere vergi ve yüksek prim ödeyerek maliyetlerini arttırmak istememektedirler. Bu nedenle genellikle eğitim seviyesi düşük niteliksiz işçi çalıştırmaktadırlar. Bununla birlikte eğitim seviyesi düşük kişiler bilinç seviyesinin düşüklüğü ile birlikte işsiz kalma korkusunun yanında kamu kurum veya kuruluşlara karşı hak ve ödevlerini bilmemeleri, kayıtlı çalışmanın yararlarını bilmemeleri gibi nedenlerle kayıt dışı çalışmaya sessiz kalmaktadırlar.

2.2.b. Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni enflasyon, işsizlik gibi ekonomik nedenlerdir. Özellikle son zamanlarda yaşanan ekonomik krizler sonucu kişilerin gelir düzeylerindeki düşüş kayıt dışılığın büyümesine neden olmuştur. Kişiler elde ettiği geliri arttırmak için kayıt dışı istihdama yönelmektedirler.

-İşsizlik:

İşsizlik genellikle işgücüne katılanların tamamının istihdam edilememesi ile ortaya çıkmaktadır. Bu durumda istihdam oranları, işgücüne katılım oranları kadar artmamaktadır ve istihdam edilemeyenler, genç işsiz olarak işsizlik rakamlarına dahil olmuştur. Bunun yanı sıra kırsal alandan kente göçlerin artması da işsizliğin sebeplerinden biridir.

Yüksek işsizlik oranına sahip olan ülkelerde, işsiz sayısı arttıkça emeğin değeri düşmekte ve işsiz kalan insanların pazarlık güçleri azalmaktadır. İşsizlik sorunu ile karşı karşıya kalan ve emeğinden başka gelir kaynağı olmayan kişiler, hayatlarını idame ettirebilmek için asgari ücretin altında kayıt dışı çalışmayı kabul etmek zorunda kalmaktadır.

Türkiye'nin 2017 ve 2018 yılları için işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik oranları Tablo.1' de sunulduğu gibidir:

Tablo.1: 2017 ve 2018 Yılları İçin İşgücüne Katılım, İstihdam ve İşsizlik Oranları

	2017	2018
İşgücüne Katılım Oranı	52,8	53
İstihdam Oranı	47,3	46,5
İşsizlik Oranı	10,3	12,3

Kaynak: TÜİK, Nüfusun İşgücü Durumu

TÜİK verilerine bakıldığında; 2018 yılında işgücüne katılım oranı % 0,2'lik bir artış göstermesine rağmen istihdam oranı % 0,8'lik bir düşüş göstermektedir. İstihdam oranındaki bu düşüş, işgücüne katılanların tamamının istihdam edilememesi bir yana kayıtlı sektörde istihdam edilenlerin sayısı da azalmaktadır. Hem işgücüne katılanların tamamının istihdam edilememesi hem de istihdam edilenlerin sayısının azalması işsizlik oranında %2'lik bir artışa neden olmuştur.

-Enflasyon:

Enflasyon en basit tanımıyla fiyatlar genel düzeyindeki artıştır. Fiyatlar genel düzeyinde artış görülmesi paranın değerinin azalmasına neden olarak, piyasa koşullarında kıt olan kaynakların daha çok talep edilmesine yol açacaktır. Enflasyon sebebiyle talep edilen kaynakların fiyatları artarken insanların emek karşılığında kazandığı ücretler değer kaybeder. Kısaca insanların satın alma gücü ile birlikte yaşam kalitesi de düşmektedir. Enflasyon nedeniyle pahalılaştan hayat şartlarında insanlar hayatlarını idame ettirebilmek veya yaşam kalitesini arttırmak için ya piyasa koşullarının altında çalışmayı ya da ikinci bir işte çalışmayı kabul etmek zorunda kalırlar.

Diğer taraftan enflasyon nedeniyle gelecek dönemlere ilişkin belirsizlikler ortaya çıkar ve müteşebbisler bu belirsizlik ortamında yatırım yapmaktan kaçınırlar. Yatırımların azalması işsizliği artırarak kayıt dışı istihdam sorununun önünü açmaktadır. Aynı zamanda enflasyon özellikle artan oranlı gelir vergisi yapısına sahip olan ülkelerde, mükelleflerin reel gelirleri değişmediği halde daha üst gelir dilimine kaydırılarak daha fazla vergi yükü ile karşı karşıya bırakılmaktadır. Bu nedenle mali dengeleri bozulan mükellefler vergi, sosyal güvenlik primi gibi mali yüklerden kaçınmak için kayıt dışı işçi çalıştırmaktadırlar.

-İşçi Maliyetlerinin Yüksek Olması:

Devletlerin eğitim, sağlık, güvenlik gibi temel hizmetleri sağlamak ve vatandaşlarına daha iyi hizmet sunabilmek için kaynağa ihtiyacı vardır. Vergi ise bu kaynağın ana unsurunu oluşturmaktadır. Vergi oranlarının yüksekliği ile birlikte artan vergi yükü karşısında işletmeler yatırımlarını azaltabilir hatta vergi yükünü karşılayamayacak durumda olanlar işletmelerini kapatabilir, tasarrufa ayıracakları miktarlar azalabilir, vergi konusu işlem ve faaliyetler tam ve eksiksiz olarak vergi dairesine bildirilmeyebilir. Ortaya çıkabilecek bu gibi durumlar kayıt dışı istihdama zemin hazırlamaktadır.

Türkiye gibi ekonomilerde vergi gelirlerinin büyük bir bölümünü istihdam vergileri oluşturmaktadır. Yüksek istihdam vergileri ise işgücü maliyetlerini arttırarak istihdamı azaltmaktadır.

Türkiye açısından bakıldığında, brüt ücret üzerinden yapılan vergi ve sosyal güvenlik kesintileri ciddi boyutlardadır. İstihdam üzerindeki mali yükümlülüklerin boyutunu daha iyi anlamak açısından uygulanan asgari ücretin analiz edilmesinde fayda vardır.

Tablo.2: 2019 Yılı İçin Asgari Ücretin İşverene Maliyeti

Asgari Ücret Yasal Kesintileri	
Brüt Ücret	2.558,00 TL
Sigorta Primi İşçi Payı (%14)	358,12 TL
İşsizlik Sigortası İşçi Payı (%1)	25,58 TL
Gelir Vergisi Matrahı	2.174,30 TL
Gelir Vergisi (%15)	326,15 TL
Damga Vergisi (%0 7,59)	19,42 TL
Kesintiler Toplamı	729,26 TL
Asgari Geçim İndirimi(Bekar ve Çocuksuz)	191,85 TL
Net Ücret (Asgari Ücret+AGİ dahil)	2.020,59 TL
İşveren Maliyeti	
Asgari Ücret	2.558,00 TL
Sigorta Primi İşveren Payı (%20,5)	524,47 TL
İşsizlik Sigortası İşveren Payı (%2)	51,16 TL
İşverene Toplam Maliyeti	3.134,04 TL
Kamuya Aktarılan Kesintiler Toplamı	1.304,90 TL
Kamuya Aktarılan Kesintiler Toplamının İşverenin Toplam Maliyetine Oranı	%41 (1.304,90/3.134,04)

Kaynak: T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti

Tablo 2’de görüldüğü üzere net asgari ücret ile asgari ücretin işverene maliyeti arasındaki 1.113,45 TL’lik farkın nedeni; asgari ücret üzerindeki vergi (damga ve gelir vergisi) ve vergi benzeri sorumluluklar (sigorta primleri) ile işsizlik sigortası primi için yapılan kesintilerdir. Kamuya aktarılan kesintiler toplamını sigorta primi işveren payı, sigorta primi işçi payı, işsizlik sigortası işveren payı, işsizlik sigortası işçi payı, gelir vergisi ve damga vergisinin toplamı oluşturmaktadır. Bu durumda kamuya aktarılan kesintiler toplamının asgari ücretin işverene maliyetine oranı % 41 olarak gerçekleşmektedir. Yani işveren bir işçiyi asgari ücretten istihdam etmesi için ödediği ücretin % 41’ i devlete vergi, prim vs. adı altında ödenmektedir.

2.2.c. Kamusal Nedenler

Hükümetlere bağlı olarak değişen politikalar ile birlikte oluşan istikrarsızlıklar kayıt dışı istihdama teşvik etmektedir. Kamu kuruluşları arasındaki uyumsuzluk, bürokratik işlemlerin karmaşıklığı ve fazlalığı ile yasaların basit ve açık olmaması kamusal nedenlerin başlıca unsurlarını oluşturmaktadır.

-Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı ve Karmaşıklığı:

Bazı ülkelerde şirketlerin kurulması, işletilmesi ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler çok fazladır. İşletmelerin açılması sırasındaki bürokratik işlemlerin yanı sıra sonraki dönemlerde belirli aralıklarla periyodik olarak yapılması gereken uygulamaların olması işvereni kayıt dışı istihdama yönlendirmektedir.

Dünya Bankası tarafından her yıl hazırlanan raporda şirket kurma ve işletme, sınır ötesi ticaret yapma, vergi ödeme ve iflas prosedürleri gibi bir ekonomideki işletmelerin yaşam döngüleri boyunca geçerli düzenlemeleri analiz ediyor. Bu rapor bir şirketin ömrü içindeki 10 konu başlığı (iş kurma; inşaat izinleri ile uğraşma; elektrik bağlatma; tesisi kaydetme; kredi alma; yatırımcıları koruma; vergileri ödeme; sınır dışı ile ticaret yapma; sözleşmelerin uygulanması; ödeme gücünün çözülmesi) için hazırlanıyor ve 190 ülkeyi kapsıyor. Dünya Bankası tarafından yayımlanan 'İş Yapma Kolaylığı 2019 Raporu'na göre Türkiye iş yapma kolaylığı açısından 190 ülke içinde 43. sırada bulunmaktadır.

-Yasaların Basit ve Açık Olmaması:

Yasal mevzuatın vatandaşlar açısından anlaşılabilir olması mevzuatın uygulanabilirliği açısından çok önemlidir. Özellikle vergi ve sosyal güvenlik mevzuatında yaşanan sık değişiklikler, mevzuatı uygulayanların yanı sıra konunun uzmanlarının dahi değişiklikleri izlemelerine engel olmaktadır. Bu durum hem kamu kuruluşları hem de vatandaşlar açısından büyük güçlükler yaratmaktadır. Vatandaşları zorlayan bu tür uygulamalar onları kayıt dışı istihdama yönlendirmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın önüne geçebilmek için yasal mevzuatın sık değişmesini önlemek ve yasaların toplumda yer alan eğitim seviyesi yüksek veya düşük herkesin anlayabileceği sadelikte olmasını sağlamak gerekir. Böylelikle vatandaşlar yasal mevzuat karşısında zorlanmadan devlete karşı ödev ve sorumluklarını yerine getirirler.

3. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BOYUTU

Kayıt dışı istihdam özellikle 1980'li yıllardan sonra Türkiye ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelmiştir. Türkiye'de işsizlik ve yoksulluk gibi yaşanan sosyal ve ekonomik olaylar kayıt dışı istihdamın en önemli sebeplerindedir. Türkiye'de yaşayan vatandaşlar belirli yaşam standartlarına sahip olabilmek ve hayatlarını idame ettirebilmek için gelirlerini arttırmaya çalışmaktadırlar. Bu isteklerini karşılayabilmek için ekonomik piyasa koşulları içinde ya güvencesiz çalışmayı ya da ikinci bir işte kayıt dışı çalışmayı kabul ederler.

Türkiye'de meydana gelen kayıt dışı istihdamda, işgücü talebi ve arzı eş zamanlı olarak etkili olmuştur. İşgücü talebi yani işveren tarafından bakıldığında, küresel pazarlardaki fiyatlarla rekabet edebilmek için kayıt dışı işçi çalıştırarak ürün maliyetini aşağı çekmeye zorlanmış ve işverenin kayıt dışı istihdama yönelmesine neden olmuştur. İşgücü arzı yani çalışan tarafından bakıldığında ise kamu sektöründeki istihdamın azalan payı ve kırsal alandan kente göç eden niteliksiz işgücünün işsiz kalmamak için kendisine sunulan düşük ücret düzeyine razı olarak kayıt dışı çalışmasına neden olmuştur.

Türkiye'de görülen kayıt dışı istihdamın başka bir nedeni ise eğitim düzeyi yüksek nitelikli işgücünün yeterli sayıda olmamasıdır. Bu durumda işverenler, düşük üretkenlik karşısında yüksek maliyetlere katlanmak istemezler. İşsiz kalma korkusu yaşayan işçiler, işverenler karşısında pazarlık güçlerini önemli ölçüde kaybettikleri için kayıt dışı çalışmaya yöneleceklerdir.

Tablo.3: Kayıt Dışı İstihdam Oranının Sektörlere Göre Dağılımı

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
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	34

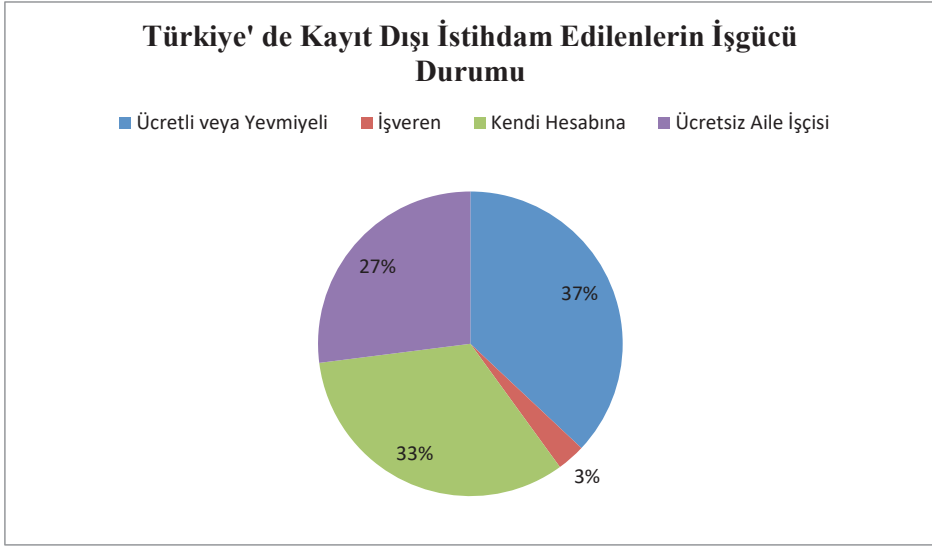
Kaynak: TÜİK, Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Sektör ve İşteki Durumu

Kayıt dışı istihdam oranının son on yıllık seyrine bakıldığında % 10'luk bir düşüş gözlemlenmektedir. Bu düşüşün yaşanmasında izlenen ekonomi politikaları, uygulanan proje ve tedbirler ile insanların sigortalı olma bilincinin gelişmesi son derece etkilidir.

2018 yılı Kasım ayı sonuçları incelendiğinde Türkiye'de toplam 28 milyon 314 bin kişi istihdam edilmektedir. İstihdam edilenlerden 9 milyon 520 bin kişi ise sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan yani kayıt dışı istihdam edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdam oranı en fazla % 20 iken Türkiye' de bu oran % 30 - % 40 aralığında seyretmektedir. Bu durum kayıt dışı istihdamın Türkiye için büyük bir sorun olduğunu ortaya koymaktadır.

Kayıt dışı istihdam oranının sektörel dağılımı incelendiğinde; Türkiye'de kayıt dışı istihdam ülke nüfusunun önemli bir kısmına iş olanağı sağlamakta olan tarım sektöründe görülmektedir. Niteliksiz işgücü denilen eğitim düzeyi düşük kişilerin çalışması, işlerin devamlılık arz etmeyen mevsimsel işler olması gibi sebepler tarım sektöründeki kayıt dışı istihdam oranının artmasına sebep olmaktadır.

Grafik.1: Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Edilenlerin İşgücü Durumu



Kaynak: TÜİK, Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların İşgücü Durumu

TÜİK 2018 yılı Kasım ayı verilerine göre hazırlanan Grafik 1’de görüldüğü üzere; Türkiye’de kayıt dışı istihdam edilenlerin % 37’si işletmelerde ücretli veya yevmiyeli çalışanlar, % 33’ü kendi hesabına çalışanlar, % 27’si ücretsiz aile işçileri ve % 3’ü işverenlerdir. Bu verilerden de anlaşılacağı üzere işverenlerde kayıt dışı istihdam neredeyse hiç görülmezken, işveren dışındaki diğer çalışanlar kayıt dışı istihdam edilmektedir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranlarının cinsiyete göre dağılımına bakıldığında; kadınlar ve erkekler arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. TÜİK 2018 yılı Kasım ayı sonuçlarına göre; kadınların % 41’i kayıt dışı istihdam edilirken, erkeklerin % 30,2’si kayıt dışı istihdam edilmektedir. Kadınlarda kayıt dışı istihdam oranının yüksek olmasının başlıca nedenleri olarak eve iş verme sistemi içerisinde evde çalışan kadınlar ve kırsal kesimde tarlada çalışan kadınlar gösterilebilir. Diğer taraftan kadınlarda kayıt dışı istihdam oranının yüksek olmasının başka sebebi ise kadınların kayıt dışı çalışmalarına rağmen sigortalı çalışan eş, ana, baba ve çocuk tarafından özellikle sağlık yönünden sosyal güvenlik haklarına sahip olabilmeleridir.

4. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMELER VEYA AZALTMAK İÇİN ALINAN TEDBİRLER

Ülkeler için kayıt dışı istihdam kısa vadede çözüme kavuşturulabilecek bir sorun değildir. Ancak uzun vadede uygulanacak sistematik plan ve programlar sayesinde kontrol altına alınabilir veya önlenir. Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında yürütülen faaliyetlerin etkin sonuç verebilmesi için yasal ve idari anlamda yapılan düzenlemelerin yanı sıra, yürütülen bu faaliyetler çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının, sosyal tarafların ve sivil toplum örgütlerinin toplumsal mutabakatı gerekmektedir.

4.1. Kanuni Tedbirler

Türkiye’ de yüksek oranlı sigorta primleri nedeniyle artan işgücü maliyetleri işverenleri kayıt dışı işçi istihdam etmeye yönlendirmektedir. Bu durum kayıt dışı istihdam oranının gün geçtikçe artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle sigorta prim teşvikleri, ilave istihdama yönelik teşvikler, kadınların çalışmalarına yönelik düzenlemeler ve çocuk işçiliğini önlemeye yönelik düzenlemeler gibi kayıt dışı istihdamı önleyici birçok konuda mevzuat değişikliği yapılmıştır.

2008 yılı Ekim ayı itibariyle yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’ nun 81. Maddesinin birinci fıkrasının (1) bendine göre; sigortalı çalıştıran özel sektör işverenlerinin uzun vadeli sigorta kolları olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutarının Hazinece karşılanacağı hükmü yer almaktadır. Her bir işçi için % 20 olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalı priminin % 9’u işçi, % 11’i işveren payıdır. Bu hükmü göre; % 11’lik işveren payının % 6’sını işveren öderken, % 5’ini devlet karşılar.

Yine 5510 Sayılı Kanunu’nun 81’inci Maddesine 01/01/2013 tarihinden geçerli olmak üzere uygulanmaya başlanacak olan 6486 Sayılı Kanunla getirilen yeni teşvik ile; 10 ve üzerinde sigortalı çalıştıran ve 5 puanlık malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi teşvikinden yararlanan işyerlerine uygulanmak üzere, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi işveren payından geriye kalan 6 puanın daha Hazinece karşılanması düzenlenmiştir. Daha sonra 10/02/2016 Tarih 29620 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6663 Sayılı Torba Kanununun 28. Maddesi ile 6 puanlık malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası prim teşvikinde yararlanmak için aranılan 10 ve üzerinde işçi çalıştırma şartı 01/03/2016 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırılmıştır.

Türkiye’ deki kayıt dışı istihdam edilenler arasında olan kadın ve genç nüfusun kayıtlı ekonomide istihdam edilmesi için de mevzuatta düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda 26/05/2008 Tarihli 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 20’inci Maddesi uyarınca 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na geçici 7’inci Madde eklenmiştir ve bu Maddeye göre; 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; bu maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aya veya 2008 yılı Aralık ve 2009 yılı Ocak aylarına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, bu maddenin yürürlük tarihinden önceki bir yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; sigorta primine ait işveren hisselerinin; birinci yıl için yüzde yüzü, ikinci yıl için yüzde sekseni, üçüncü yıl için yüzde altmışı, dördüncü yıl için yüzde kırkı, beşinci yıl için yüzde yirmisi, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı belirtilmiştir.

4447 Sayılı Kanun’un Geçici 7’nci Maddesine göre ele alınan kadın ve genç istihdamına yönelik düzenlemeler yanında yine aynı Kanun’un Geçici 9’uncu Maddesine ilave istihdama yönelik düzenlemeler ele alınmıştır. Burada amaç istihdam yaratarak kişilerin kayıtlı ekonomide var olmalarını sağlamaktır. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun Geçici 9’uncu Maddesine göre; 2009 yılının Ekim ayına ait Kuruma bildirilen sigortalı sayısına ilave olarak, 31/12/2010 tarihine kadar, işe alınma tarihinden önceki üç aylık dönem içinde SGK’ya bildirilen sigortalılar dışındaki kişilerden olmak kaydıyla işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, altı ay boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı ve primlerin Fondan karşılanma süresini ise altı aya kadar daha uzatmaya, Bakanlar Kurulu yetkili olduğu hükmü yer almaktadır.

İstihdam ve prim teşviklerinin yanı sıra ücret, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her türlü ödemenin bankalar aracılığıyla yapılması, kayıtlı istihdamın takibi anlamında son derece önem taşımaktadır. 27058 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve 01/01/2009 tarihinde yürürlüğe giren Ücret, Prim, İkramiye ve Bu Nitelikteki Her Türlü İstihkakın Bankalar Aracılığıyla Ödenmesine Dair Yönetmelik ile İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçiye yapılan ödemeler ile ilgili hükümler getirilmiştir. Buna göre anılan Yönetmeliğin 10'uncu maddesine göre; "İşyerleri ve işletmelerinde İş Kanunu hükümlerinin uygulandığı işverenler ile üçüncü kişiler, Türkiye genelinde çalıştırdıkları işçi sayısının en az 10 olması halinde, çalıştırdıkları işçiye o ay içinde yapacakları her türlü ödemenin kanuni kesintiler düşüldükten sonra kalan net tutarını, bankalar aracılığıyla ödemekle yükümlüdürler." hükmü yer almaktadır. Ancak konu ile ilgili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili yönetmeliğinin 5. Maddesinde "en az 10 olması halinde" ibaresi "en az beş olması halinde" şeklinde değiştirilmiştir. Bu yasal düzenlemelere göre çalıştırdığı işçi sayısı en az beş olan özel sektör işverenleri çalışanlara yapacakları her türlü ödemeyi bankalar aracılığıyla yapmakla yükümlü hale gelmişlerdir.

4.2. Kayıt Dışı İstihdamı Önlemek Amacıyla Uygulanan Projeler

Aşağıda Türkiye'de yaşanan kayıt dışı istihdam olgusuyla mücadelede uygulanan bazı projelere yer verilecektir.

4.2.a. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca hazırlanan "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi" 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 04.10.2006 Tarih ve 26309 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu proje ile Türkiye'de kayıt dışı istihdam edilen kişilerin kayıt altına alınması ve yabancı kaçak işçi istihdamının en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak planlanan proje faaliyetlerinde kısa vadede birinci öncelikli hedef; yabancı kaçak işçi istihdamının önlenmesidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı projenin icrası amacıyla, "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü" nü kurmuştur. Proje, merkezde "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu", yerel düzeyde ise 81 İl Valiliği bünyesinde oluşturulan "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele İl Koordinatörlüğü" tarafından ülke düzeyinde yürütülmektedir. Projede denetimin etkin, caydırıcı olarak uygulanması, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri, mevzuat değişikliklerinin yapılması ve bürokratik engellerin kaldırılması başlıkları altında dört adet faaliyet sürdürülecektir.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM) kapsamında;

- SGK tarafından 'Alo 170 Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İletişim Merkezi' ihbar hattı oluşturulmuştur.
- Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı)'na bağlı vergi daireleri ile SGK arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, her ilçede bulunan vergi daireleri yoklama memurlarının işyeri açılışı, kapanışı, terki ve faaliyetleri süresince düzenledikleri yoklama fişlerinin, birer nüshalarının SGK'ya gönderilmektedir.
- SGK denetmen veya denetmen yardımcıları tarafından düzenlenen denetim tutanaklarından bir nüshası vergi dairelerine yollanarak buradaki personelin kayıtlı olup, olmadığı, muhtasar beyannamesinin verilip, verilmediği, vb. konularda karşılıklı denetimler gerçekleştirilmektedir.

- SGK, vergi daireleri dışında yerel karakollar, sağlık bakanlığının denetim yapan ilgili birimleri ile koordineli çalışılarak işçi giriş ve çıkışlarının bildirimleri ile ilgili kayıt dışılık takip edilmektedir.
- Örgün ve yaygın eğitimde sosyal güvenlik bilincini artırıcı eğitim programlarının yapılması öngörülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 07/02/2008 tarihinde yayınlanan raporda; Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi kapsamında 2006 yılı Ekim – 2007 yılı Aralık ayları arasındaki 15 aylık dönemde denetlenen işyeri sayısının 189.567, denetlenen çalışan sayısının 731.875 olduğu yer almaktadır. Yapılan bu denetimler sonucunda kayıt dışı çalışan kişi sayısının 43.806 olduğu ve bu kayıt dışı çalışan kişilerden 352' sinin yabancı kaçak işçi olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca projenin 15 aylık döneminde 95.594 kişiye eğitim verildiği aynı raporda yer almaktadır.

Yine SGK tarafından yayınlanan 2018 yılı Faaliyet Raporu' nda; Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi kapsamında açılan 'Alo 170 Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İletişim Merkezi' ihbar hattına yapılan başvurular sonucunda 14.743 kişinin kayıt dışı istihdam edildiği, 5.706 adet kayıtlı ekonomide yer almayan işyerinin olduğu yer almaktadır.

4.2.b. Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP)

SGK tarafından, kayıt dışı istihdam oranlarını düşürmek, kayıt dışı istihdam ile mücadele sürecini güçlendirmek ve kayıtlı işçi istihdamının Türkiye ekonomisine sağladığı katkıyı artırmak için Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP)'ni 25/05/2017 tarihinde hayata geçirilmiştir. Proje kapsamında görsel materyaller ile faaliyetlerin uygulanması sırasında çocuk işçiliğini önlenmesi, dezavantajlı grupların istihdamının desteklenmesi, çalışma hayatında cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi ve iş sağlığı güvenliği kurallarına uyulması ilkelerine öncelik verilmiştir. Ayrıca proje faaliyetlerini yürütmek amacıyla Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ile işbirliği protokolü imzalanmıştır.

Söz konusu proje kapsamında;

- 15 farklı ilde ilköğretim öğrencilerini bilinçlendirmesi
- Lise ve üniversite öğrencilerine yönelik yarışmalar yapılması,
- 15 farklı ilde esnaf ve din görevlilerine farkındalık seminerleri verilmesi,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele çalıştay yapılması,
- İşverene rehberlik amaçlı mektup gönderimi sağlanması,
- İşyeri denetimleri yapılması,
- Kazancı azalan kişilere SMS ile bilgi verilmesinin sağlanması,
- Denetim kapasitesinin artırılması için teknik destek sağlanması gibi faaliyetler bulunmaktadır.

4.3. Türkiye’ de Kayıt Dışı İstihdamı Önleme Stratejileri

Yukarıda sıralanmış olan önlemlerin kayıt dışı istihdamla mücadelede tek başına yeterli olmadığı daha önce vurgulanmıştı. Yukarıda açıklanmaya çalışılan önlemlere ek olarak uygulanabilecek bazı stratejilere bu bölümde yer verilecektir.

4.3.a. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Faaliyetleri

Bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri kayıt dışı istihdam ile mücadele eden gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkeler tarafından başvurulan en etkili mücadele yöntemidir. Kayıt dışı istihdam sonucunda kişiler arasında oluşan sosyal adaletsizlik, sosyal güvenceye sahip olmamanın meydana getireceği riskler, sağlık hizmetlerinden ne şekilde dışlandıkları gibi olumsuz sonuçların toplumun tüm kesimlerine kamu spotları, broşürler, el kitapları, pankartlar aracılığıyla çok etkin bir şekilde aktarılabilir. SGK, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri kapsamında;

- Taşra birimlerine bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerinde kullanılmak üzere broşürler, eğitim notları ve slaytları gönderilmesi,
- İllerde bulunan üniversite, sivil toplum kuruluşları, organize sanayi bölgeleri, sendikalar, belediyeler gibi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon ve işbirliği içerisinde seminer, toplantı gibi 2.084 faaliyet yapılması,
- Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü ile yapılan çalışma sonucunda, gar, istasyon ve trenlerde, Belediyeler Birliği ile yapılan çalışmalar sonucunda belediye otobüsleri ile belediye otobüs duraklarında, PTT Genel Müdürlüğü ile yapılan çalışmalar sonucunda ise PTT şubelerinde SGK tarafından hazırlanan afişlerin sergilenmesi,
- Millî Eğitim Bakanlığı ile yapılan çalışmalar sonucunda, 2011-2012 öğretim yılında ders müfredatında sosyal güvenlik ile iş sağlığı ve güvenliği konusuna yer verilmesi gibi faaliyetlere yer verilmiştir.

Diğer taraftan kayıt dışı istihdamın işverenler açısından meydana getirdiği olumsuz sonuçlarda bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri kapsamında anlatılması gerekmektedir. Kayıtlı işçi istihdam eden işverenler gerek bizzat ziyaret edilerek gerekse toplantılar tertip edilerek kendilerine teşekkür edilmeli ve kayıtlı işçi istihdam etmeye teşvik edilmelidir. Aynı zamanda kayıt dışı işçi istihdam eden işverenlerin kayıtlı işçi çalıştırdığında harcayacağı miktardan daha fazla idari para cezalarına çarptırılacağı, devlet tarafından verilen teşviklerden yararlanamayacakları ve bu işten dolayı itibar kaybedecekleri anlatılmalıdır.

4.3.b. İstihdam Üzerindeki Mali Yüklerin Azaltılması

İşverenlerin kayıt dışı istihdama yönelmelerinin en büyük nedeni üretim maliyetlerini olabildiğince düşürerek, kâr oranlarını arttırmaktır. Kayıtlı ekonomide istihdam edilen her bir kişiye ödenen ücret içindeki vergi ve sosyal güvenlik prim oranlarının yüksek olması işverenler açısından işgücüne daha yüksek ücret ödemek demektir. Bu durum kayıtlı işçi istihdam eden işletmelerin rekabet gücünü azaltmaktadır. Bu çerçevede; işletmeler üretim maliyetlerini düşürmek adına daha az kayıtlı işçi istihdam etmeyi veya kayıt dışı işçi istihdam etmeyi tercih edeceklerdir. Her iki tercihte ülkedeki vergi gelirlerini azaltarak ve işsizliği artırarak ülke ekonomisindeki dengelerin bozulmasına neden olur.

Kayıt dışı istihdamın önüne geçmek için alınan tedbirlerden biri de işverenler için uygulanan prim ve istihdam teşvikleridir. Bu teşviklerinden yararlanmak için işverenlerin sigorta prim borcunun bulunmaması, aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde verilmesi, belirli sayıda kayıtlı işçi istihdam edilmesi gibi şartları sağlamaları gerekmektedir. Ancak kayıtlı ekonomide işçi istihdam eden her işletmenin bu şartları sağlaması mümkün olmadığından her işletme prim ve istihdam teşviklerinden yararlanamamaktadır. Bu nedenle; ücret üzerindeki vergi ve sigorta prim oranında düşüş sağlayacak mali tedbirler işverenin katlanmakta olduğu mali yükü azaltacağından; işverenlerin kayıtlı işçi istihdamında artışa neden olacaktır.

4.3.c. Uygulanan Teşviklerin Çeşitlendirilmesi

Türkiye’ de kayıt dışı istihdamla mücadelede ana fikir, işverenin üretim maliyetini azaltmak ve istihdam edilecek işçilerde sosyal güvenlik bilincini oluşturmaktır. Bu nedenle kanuni yollarla yapılan teşvikler genellikle işveren maliyetlerini düşürmek adına yapılmıştır. Ancak Türkiye’ de kayıt dışı istihdam edilenlerin büyük bir çoğunluğu da kendi istekleriyle kayıtlı ekonominin dışında kalmak istemektedirler. Bu nedenle istihdam edilecek bireylere yönelik teşvikler de uygulanmalıdır.

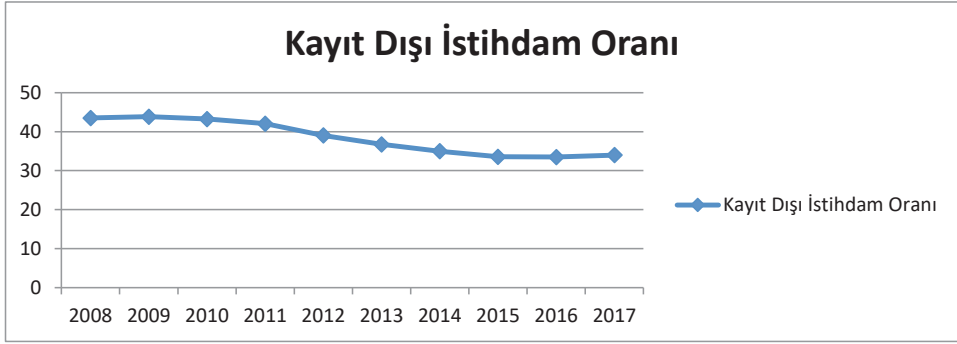
Türkiye’ de kayıt dışı istihdam edilen kesimlerden biri de Sosyal Güvenlik Kurumundan gelir ve aylık alanlardır. Bu kişiler kayıtlı istihdam edildiklerinde almış oldukları gelir ve aylıklar kesildiğinden kendi istekleriyle kayıt dışı istihdam edilmektedirler. Bu çerçevede; Sosyal Güvenlik Kurumundan gelir ve aylık alanların kayıt dışı istihdam edilmemesi için; bu kişilerin sigortalı olarak çalışması durumunda almış oldukları gelir veya aylıkların tamamının kesilmemesi, almış oldukları gelir veya aylıkların oranlarının düşürülmesi gibi teşvikler yapılarak kişilerin kayıtlı ekonomide istihdam edilmek istemeleri sağlanabilir.

Türkiye’ de uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemi içerisinde emeklilik şartları insanlara ağır gelmektedir. Bu nedenle kişiler emekliliği hayal olarak gördüklerinden kayıtlı ekonomide istihdam edilmeleri yönünde ısrarcı olmamaktadırlar. Bu bağlamda; emeklilik şartlarını sağlamak için istihdam edilen kişilere yönelik; kayıtlı istihdam edildiği süreye oranla hizmet süresi eklemesi yapılması gibi kişileri kayıtlı istihdama yöneltecek teşvikler uygulanabilir.

5. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN 2008-2017 YILLARI ARASINDAKİ ANALİZİ

Türkiye için önemli sorunlardan biri olan kayıt dışı istihdamı önlemek veya azaltmak amacıyla uygulanan projeler ve yapılan çalışmalar kayıt dışı istihdam oranında düşüş yaşanmasını sağlamıştır. Kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik alınan tedbirlerin yanı sıra 2008 yılında başlayan Sosyal Güvenlik Reformu sürecinin, sosyal güvenlik sistemi içerisindeki temel değişkenlerden olan kayıt dışı istihdam oranındaki düşüşü hızlandırdığı görülmektedir.

Grafik.2: Yıllara Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)

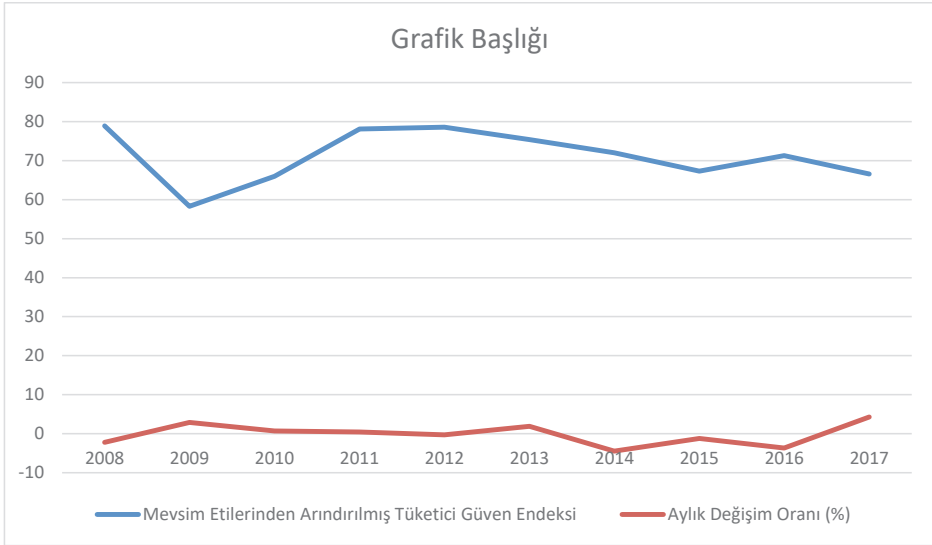


Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı

Grafik.2' de Türkiye'de 2008-2017 dönemine ilişkin kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir. Grafikten takip edileceği üzere yıllar itibari ile kayıt dışı istihdam oranında düşüş görülmektedir. 2008 yılında yaklaşık olarak yüzde 44 olan kayıt dışı istihdam oranı 2017 yılında yaklaşık olarak yüzde 33'e düşmüştür. Kayıt dışı istihdam oranındaki azalma; 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile uygulanmaya başlayan sigorta prim teşvikleri, ilave istihdama yönelik teşvikler gibi mevzuat değişiklikleri ile sağlanmıştır. Daha sonra Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve SGK tarafından yürütülen projeler ile yapılan bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri sayesinde çalışanların sigortalı olma bilincinin gelişmesi sağlanmış, kayıt dışı istihdam oranının düşürülmesi desteklediği düşünülmektedir.

Her ne kadar mevzuatta yapılan değişiklikler ile Bakanlık ve SGK tarafından yürütülen projelerin kayıt dışı istihdam oranını azalttığı düşünülse de, son yıllarda Türkiye' nin daralan bir ekonomiye sahip olması da istihdam ile birlikte kayıt dışı istihdamın azalmasında büyük rol oynadığı söylenebilir. Üretim faaliyetlerindeki artış ya da azalışın yıllar itibariyle karşılaştırmalı olarak izlenmesini sağlayan sanayi üretim endeksi, ekonomik güven endeksi ve imalat kapasite kullanım oranı gibi Türkiye' nin temel ekonomik göstergelerinde meydana gelen değişimler de kayıt dışı istihdamın azalmasında rol oynadığı söylenebilir.

Grafik 3: Yıllara Göre Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Tüketici Güven Endeksi ve Aylık Değişim Oranları



Kaynak: TÜİK, Tüketici Güven Endeksi

Ekonominin durumunu ve geleceğini anlamak açısından önemli göstergelerden biri olan tüketici güven endeksinde yaşanan düşüşler tüketicinin ekonomide beklentisinin olumsuz olduğunu ve ekonomide küçülme veya kötüleşme beklediğini ifade etmektedir. Ekonomide beklenen olumsuz tablo karşısında firmalar üretimlerini azaltacaklardır. Buna istinaden istihdam edilen kişi sayısındaki azalma dolaylı olarak kayıt dışı istihdam oranında da azalma yaşanmasını sağlayacaktır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu sektörler inşaat ve tarım sektörleridir. Son yıllarda ekonomide yaşanan daralma nedeniyle özellikle inşaat ve tarım sektörlerindeki istihdam ile birlikte bu sektörlerdeki kayıt dışı istihdam oranını düşürdüğü düşünülmektedir.

Ayrıca son yıllarda Türkiye’de yaşanan göçler ve daralan ekonominin de bir sonucu olarak daha ucuz emek olduğu için özellikle son yıllarda göç aldığımız Suriye vatandaşları olmak üzere ve diğer ülke mültecileri kayıt dışı istihdam edilmektedir. Ancak kayıt dışı istihdamın hesaplanmasının zor olmasının yanında bahsi geçen kişilerin çalışma izinlerinin olmaması ve mesai saatleri dışında veya gizli çalıştırılmaları nedeniyle denetim ve teftişi zor olmaktadır. Bu nedenle yabancı kaçak işçilik olarak adlandırılan bu durum her ne kadar kayıt dışı istihdamı artıran bir sebep olsa da kayıt dışı çalışmaların tespiti genellikle yapılamamaktadır.

6. SONUÇ

Kayıt dışı istihdam, işverenlerin çalışanları hiçbir kamu kurum ve kuruluşuna bildirmemesi, çalışanın sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmasına rağmen, çalıştığı gün sayısının eksik gösterilmesi ve çalışanın kazancının Sosyal Güvenlik Kurumuna eksik bildirilmesi olmak üzere üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Her ne şekilde ortaya çıkarsa çıksın kayıt dışı istihdam ülkelerin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak önlem alınması gereken önemli bir sorundur. Çünkü kayıt dışı istihdam ekonomik ve toplumsal hayatta bazı olumsuz sonuçlara yol açar. Bu sonuçlar; haksız rekabetin oluşması, vergi kaybı nedeniyle ekonomik refahın azalması, işsizlik,

resmi istatistiklere girmeyen göstergelerin ülke ekonomisi hakkında yanlış bilgi vermesi, toplumun ahlaki değerlerinin bozulması gibi sıralanabilir.

Diğer taraftan, işsizlere istihdam alanı yaratması, ekonomide yarattığı talep nedeniyle işsizliği ve yoksulluğu azaltması, kayıt dışı işlemler sonucu elde edilen fonlar kanalıyla kayıtlı ekonomiye mali kaynak sağlaması gibi kayıt dışı istihdamın olumlu sonuçları da bulunmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, kısa dönemde her ne kadar olumlu sonuçlar doğursa da son zamanlarda olumsuz etkileri özellikle ülke ekonomileri üzerinde daha fazla hissedilmektedir. Bu nedenle ülkeler kayıt dışı istihdamı önlemek veya azaltmak için ciddi tedbirler almaya başlamışlardır. Kayıt dışı istihdamla mücadele edebilmek için öncelikle kayıt dışı istihdamın nedenleri belirlenmelidir.

Kayıt dışı istihdama neden olan birçok faktör bulunmaktadır. Kırdan kente göç ve nüfusun artmasıyla birlikte meydana gelen işsizlik sorunu bu faktörlerin başında gelmektedir. İşsiz olan kişiler hayatlarını idame ettirebilmek için kendi vasıflarınca çalışabilecekleri istihdam alanları aramaktadırlar. Kayıtlı ekonomi piyasasında vasıflarınca iş bulamayan bu kişiler kayıt dışı istihdama yönelmektedirler.

Kayıt dışı istihdamın genişlemesine yol açan bir diğer etken ise işverenlerin kayıt dışı işçi istihdam ederek prim ve vergi yükümlülüklerinden kurtulduklarını ve bu sayede daha az maliyetle daha çok üretim gerçekleştirebileceklerini düşünmeleridir. Ancak bu durum işveren için ne kadar olumlu gözükse de çalışan için prim gün sayılarını daha geç sürede doldurmalarına ve ileride sosyal güvenlik yardımlarından yararlanamamaları gibi birçok olumsuz sonuçlar doğuracaktır.

Türkiye’ de de önemli sorunların başında gelen kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda önemli tedbirler alınmıştır. Bu kapsamda, 2008 yılı Ekim ayı itibarıyla yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile işverenler üzerindeki mali yükü azaltmak için sigorta prim teşvikleri ve ilave istihdama yönelik teşvikler uygulamaya konulmuştur. Yapılan mevzuat değişikliklerinin yanında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca 2006 yılında “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)” ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından 2017 yılında “Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP)” hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

Ülkemizde önemli sorunların başında gelen kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda birçok plan, program, politika uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Tüm bunların yanında Türkiye’ nin daralan bir ekonomiye sahip olduğunu ortaya koyan ekonomik göstereleler de kayıt dışı istihdamın düşmesinde etkilidir. Ancak alınan tüm önlemlere ve uygulanan ekonomi politikalarına rağmen kayıt dışı istihdam sorunu Türkiye açısından hala önemini koruduğu ve kayıt dışı istihdamla mücadelede istenilen sonuçları vermediği gözlenmektedir. Bunun nedeni incelendiğinde kayıt dışı istihdama neden olan temel sorunları çözmeye yönelik uygulamaların yer almamasından kaynaklı olduğu düşünülmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede öncelikli olarak ülkenin kendi ekonomik, mali, siyasi yapısı, kendine özgü kültürü ve iç dinamikleri de dikkate alınarak gerekli tedbirler uygulamaya koyulmalıdır. Bu açıdan, kayıt dışı istihdamla mücadele için alınması gereken tedbirleri şu şekilde özetlenebilir;

- Bürokratik işlemler azaltılmalıdır.

- Denetim mekanizması daha da etkinleştirilmelidir. Kalifiyeli vergi ve sosyal güvenlik denetim elemanları yetiştirilmelidir ve etkin bir denetimin sağlanabilmesi için donatım envanterinin genişletilmesi gerekmektedir.
- Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri olan işsizliği azaltıcı daha etkin politikalar uygulanmalıdır.
- Sosyal güvenlik primleri başta olmak üzere sosyal güvenlik yükümlülükleri azaltılmalıdır.
- Çalışanların kendilerini daha güçlü hissetmeleri, kolektif bir ses oluşturabilmeleri için sendikalaşma oranı artırılmalıdır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede alınan ve alınması gereken tüm tedbirlerden de önemlisi siyasi irade, işverenler, çalışanlar ve tüm halk kararlı ve istikrarlı olmalıdırlar.

KAYNAKÇA

- Akgün, M., (2015), “Türkiye’deki Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemimize Getirmiş Olduğu Yükler ve Son Yıllarda Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Uygulanan İşveren Teşviklerinin Kayıt Dışı İstihdamı Azaltmadaki Rolü”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Yönetim ve Organizasyon Bilim Dalı.
- Akkoç, F., (2010), “Kayıt Dışı Ekonominin Algılanması ve Önleme Çabaları Arasındaki İlişkinin Belirlenmesi Aydın İli Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Altın G. (2015), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Düzenlemeler”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı.
- Azaklı, S.B. (2009) “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Ekonomik Boyutu” Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Çelik, E. ve Güney, A. (2017) “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, *İktisadiyat Dergisi*, Sayı 1, 213-248.
- Dam, M. M., Ertekin, Ş., Kızılcıca, N. (2018) “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:1, 293-318.
- Fidan, H. ve Genç, S. (2013) “Kayıtdışı İstihdam ve Kayıtdışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 9, 138-150.
- Güloğlu, T., Korkmaz, A., Kip, M. (2003) “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 51-95.
- Güloğlu, T. (2005) “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, *Visiting Fellow Working Papers*, Paper 9, Cornell University ILR School.
- Işık, N., Acar, M. (2003) “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 21, 117-136.
- Kalaycı, C., Kalan, E. (2017) “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi”, *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, 1(1), 17-34.
- Mahiroğulları, A. (2017) “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 2, 547-565.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “*Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı*”, Nisan 4, 2018 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani adresinden alındı.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), “2018 Faaliyet Raporu” Nisan 11, 2019 tarihinde <http://www.sgk.gov.tr/2018FaaliyetRaporu.pdf> adresinden alındı.

- Taşkıran, G., (2014), “Güvencesiz İşçilerin Alternatif Örgütlenmeleri: Hizmet Sektöründe Sınıfsal Örgütlenme Pratikleri”, Yayımlanmamış *Doktora Tezi*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2018), *Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti*. Nisan 4, 2018 tarihinde T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3278/2019_onikiay.pdf adresinden alındı.
- TÜİK (2018) *Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Sektör ve İşteki Durumu* Nisan 4, 2018 tarihinde Türkiye İstatistik Kurumu: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 adresinden alındı.
- TÜİK (2018) *Nüfusun İşgücü Durumu* Nisan 4, 2018 tarihinde http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 adresinden alındı.
- Yurdakul, F. B. (2014), “Almanya’da Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları ve Uygulamalarının Yabancı İşgücüne Etkilerinin Değerlendirilmesi”, *Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.