

Seçilen Ülkeler ve Ülkemizdeki Kayıt Dışı İstihdamın Karşılaştırılması ve Seçilen AB Üyesi Devletlerde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Örnekleri

Comparison of Unregistered Employment Rate in Turkey and Chosen Countries and EU Best Practices in Combating Unregistered Employment

Ahmet Serdar YAĞMUR*

Özet

Bu çalışmada öncelikle kayıt dışı istihdam tanımlanmıştır. Daha sonra aynı yıllarda aynı yöntem kullanılarak yapılan anketlere dayalı olarak seçilen ülkelerde kayıt dışı istihdam oranları incelenmiştir. Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde yapılan ve kayıt dışı istihdama yönelik detaylı bilgiler veren Eurobarometer anketine dayalı olarak AB üyesi ülkelerde kayıt dışı istihdama ilişkin detaylı bilgiler verilmiştir. Son olarak, AB üyesi ülkelerde kayıt dışılık ile mücadelede kullanılan yöntemler anlatılmıştır. Bu yöntemlerden kayıt dışı istihdam sorununun çözümüne sosyal tarafların katkısı, sektöre özel geliştirilen çözümler ve servis çekleri yoluyla ev hizmetlerinde çalışanların kayıt altına alınması Türkiye'de kayıt dışı istihdamın azaltılmasına katkıda bulunabilir.

Anahtar Kelimeler: kayıt dışı istihdam, kayıt dışılık ile mücadele

Abstract

In this study, unregistered employment is defined. Then, the unregistered employment rates which are based on the same year and prepared in the same method in chosen countries are examined. Based on the Eurobarometer survey, detail information about the unregistered employment in European Union (EU) countries is provided. Lastly, the best practices of EU countries in combating unregistered employment are presented. The contribution of social partners to solve unregistered employment problem, sectoral approach to the problem and service vouchers for domestic employees are some of the measures which can decrease unregistered employment rate in Turkey.

Key words: unregistered employment, combating unregistered employment

*Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ziyabey Cad. No:6 Balgat/ANKARA, ayagmur2@sgk.gov.tr, 0312 207 8519

1. Giriş

Kayıt dışı ekonominin yoğun olduğu Türkiye'de bu sorunun bir bileşeni olan kayıt dışı istihdam da ülkenin gelişmişlik seviyesi ile kıyaslandığında yüksek oranlarda gerçekleşmektedir. Kayıt dışılık, ekonomik ve mali açıdan birçok soruna yol açmaktadır. Bu sorunlar devlet açısından gelir kaybı ve kaybedilen bu gelirin vatandaşlara hizmet veya yatırım olarak geri dönememesidir. Kayıtlı çalışan firmalar ise kayıt dışı çalışan firmaların haksız rekabetine maruz kalmaktadır. Kayıt dışı istihdama sosyal açıdan bakıldığında ise kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik sisteminin getirdiği haklardan yoksun, çoğu zaman uygun olmayan şartlarda çalıştırıldıkları görülmektedir. Kayıt dışı istihdam edilenler sosyal risklere karşı korumasızdır.

Bu çalışmada öncelikle kayıt dışı istihdam kavramı yapılan farklı tanımlamalar ile uluslar arası bir perspektiften açıklanmıştır. Daha sonra Türkiye'nin orta nokta olarak kabul edildiği bir değerlendirme ile seçilen gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdam oranları ve Türkiye'deki kayıt dışı istihdam oranları ilgili verilerde dikkate alınarak karşılaştırılmıştır. Son olarak Avrupa Birliği'ne (AB) üye devletlerde kayıt dışı istihdama ilişkin veriler ve sorunun çözümünde uygulanan yenilikçi iyi uygulama yöntemlerine yer verilmiştir.

2. Kayıt Dışı İstihdam

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kayıt dışı sektör ve kayıt dışı istihdam için kabul edilen tanımlamaları mevcuttur. ILO'nun 1993 yılında yaptığı tanımda kayıt dışılık üretimin yapıldığı işletmenin kayıtlı veya kayıtsız olmasına dayanmaktadır. İşletmelerin kayıt dışı sayılması için bu işletmelerin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmamaları, kendilerinden bağımsız olmayan kişilere veya ailelere ait olmaları, satmak veya değişimde kullanılmak üzere ürün veya hizmet üretmeleri ve tarım dışı faaliyetlerde bulunmaları gerekmektedir. 2002 yılında yapılan tanıma göre kayıt dışı sektörde istihdam, "kayıt dışı sektörde faaliyet gösteren işletmelerde yapılan çalışmaların hepsi ya da esas veya ikincil faaliyeti olduğuna bakılmaksızın belirli bir süre en az bir kayıt dışı sektör işletmede çalışan kişilerin tamamı" kayıt dışı istihdam kapsamına girmektedir. Bu tanım kayıt dışı istihdamın önemli bir kesimini dışarıda bırakmıştır.

Bu sebeple ILO 2003 yılında kayıt dışı işletmelerde çalışmadığı halde kayıt dışı çalışanları da tanım kapsamına almıştır. Bu geniş tanıma göre kayıt dışı istihdam işletmenin kayıtlı, kayıt dışı veya aile işletmesi olmasına bakılmaksızın yapılan bütün kayıt dışı çalışmalardır.¹

Kayıt dışı çalışma denildiğinde yasal mevzuata tabi olmadan çalışma akla gelmektedir. Çünkü bu şekilde çalışanlar tamamen veya kısmen iş yasalarına tabi değildir. Bir çalışmanın kayıtlı veya kayıt dışı olduğunu belirlemek için farklı göstergeler kullanılmaktadır. Bu anlamda sosyal korumaya, iş veya vergi yasalarına tabi olup olunmaması kayıtlı veya kayıt dışı çalışma olgusunu belirlemektedir. Bu tanımlar ışığında kayıt dışı çalışanlar; kayıt dışı işletmelerde kendi adına çalışanlar ve işverenler, aile işlerinde çalışanlar, kayıtlı veya kayıt dışı olduğuna bakılmaksızın herhangi bir işyerinde kayıt dışı çalışanlar olarak sınıflandırılabilir.

Kayıt dışı istihdam alanında yapılan araştırmalarda kullanılan tanımlar ILO'nun tanımlarında kullanılan göstergelerden farklılık arz etmektedir. Araştırmacılar, genelde yaptığı çalışmanın içeriğine göre kayıt dışı istihdamı tanımlarken farklı değişkenler kullanmakta ve bu değişkenler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Örneğin, bazı araştırmacılar kayıt dışının en yoğun olduğu sektörü kendi nam ve hesabına çalışanlar olarak varsaymış ve bu grup ve tanım üzerine yoğunlaşmıştır. Farklı araştırmacılar bir iş sözleşmesinin olmamasını kayıt dışı istihdam olarak tanımlamış araştırmalarını bu tanım ve değişken üzerine yoğunlaştırmıştır. Kayıt dışı istihdamın bu şekilde farklı göstergelere göre tanımlanmasının en önemli sebebi kayıt dışı istihdama ilişkin verilerin mevcut olup olmamasıdır. Kayıt dışı istihdamın ölçülmesinde genelde kullanılan yöntem hane halkı anketleridir. Sonuç olarak, kayıt dışı istihdamın tanımı, araştırmacıların yoğunlaştığı konuya göre değişebilmektedir. Bunun yanında kayıt dışı istihdamı belirleyen faktörler de araştırmacının amacına göre değişebilmektedir. Bazı araştırmacılar kayıt dışı çalışanların iş sağlığı güveliği ve sosyal güvenceden yoksun olmaları sorunundan hareketle yola çıkmakla birlikte, diğer bir grup araştırmacı ise daha çok kayıt dışı faaliyetler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Genellikle bu tanımlamalar iç içe geçmekle birlikte, her zaman bu durum söz konusu değildir. Değişik göstergeler göz önünde bulundurularak ölçülen kayıt dışı rakamları birbirine çok yakın olabilir. Unutulmaması gereken husus, çok farklı grupların bu rakamlar içinde temsil edilebileceğidir.

1 JÜTTING, J., PARLEVLİET J., XENOĞIANİT., "Informal Employment Re-loaded", OECD Development Centre, Ocak 2008, Working Paper No.266, s.11-12

Sonuç olarak, kayıt dışı istihdam tanımı bu tanımı yapan kişi veya kuruluşun üzerinde yoğunlaştığı göstergelere göre değişmekle birlikte bu olgunun çok yönlü olduğu kabul edilen bir gerçektir. Kayıt dışı alanında farklı göstergelere dayalı araştırmalar genellikle kayıt dışı istihdamın tek boyutunu yansıtmakla birlikte sorunun sürekliliği bu olgunun çok boyutlu olduğunu göstermektedir.²

Türkiye'de kayıt dışı istihdam denildiğinde bir işverene bağlı olarak çalışanların ya da kendi nam ve hesabına faaliyet gösteren kişilerin çalışmalarının Sosyal Güvenlik Kurumu'na ve Gelir İdaresi Başkanlığı'na bildirilmemesi anlaşılmaktadır. Kayıt dışı istihdam sonucu elde edilen gelir üzerinden ödenmesi gereken prim ve sosyal güvenlik kesintileri tahakkuk ettirilememekte ve ilgili Kurumlara ödenmemektedir. Kayıt dışı istihdam üç şekilde meydana gelmektedir. Birincisi, kişilerin ilgili Kurumlara hiç bildirilmemesidir. Bu kayıt dışı istihdamın en yaygın ve devlet açısından en çok gelir kaybına sebep olan biçimidir. İkincisi, işverenlerin, ödemeleri gereken tutardan daha düşük sosyal güvenlik ve vergi kesintileri ödemek amacıyla çalışanların çalışmalarını ücret olarak eksik göstermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Üçüncüsü ise çalışanların çalışmalarının, gün sayısı olarak eksik gösterilmesidir.³

3. Seçilen Ülkeler ve Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdam Oranlarının Karşılaştırılması

Çalışmada kullanılan kayıt dışı istihdama ilişkin verilerin anketler yoluyla elde edildiği unutulmamalıdır. Anket sonuçları, anket uygulanan kişilerin verdiği cevapların dürüstlüğü ölçüsünde gerçeği yansıtmaktadır. Kullanılan verilerin mümkün olduğunca karşılaştırılabilir olması amacıyla aynı tarihlerde ve aynı koşullarda uygulanan anketler esas alınmıştır.

3.1. Seçilen Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerde Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdamın Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdam ile Karşılaştırılması

ILO'nun 2011 yılında yaptığı çalışma verilerine dayanarak düşük ve orta gelir düzeyine sahip 8 ülke ile Türkiye tarım dışı kayıt dışı istihdam rakamları, kişi başına düşen millî gelir ve kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımı incelenerek karşılaştırılacaktır. Burada unutulmaması

2 a.g.e., s.13

3 SÜNGÜ, Yakup, "Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler", TÜHİD İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kasım 2007-Şubat 2008, Cilt 21, Sayı 2-3 s.116

gereken önemli bir husus seçilen ülkelerin nüfusları ve ekonomilerinin büyüklüklerinin birbirinden farklı olduğudur. Ayrıca, ülkelerin kişi başına milli gelirleri dolar olarak verilmekle birlikte paranın satın alma gücü ülkeden ülkeye değişmektedir.

Tablo 1: Seçilen Orta ve Düşük Gelirli Ülkelerde Tarım Dışı Çalışan Sayısı, Tarım Dışı Kayıt Dışı (%), Kişi Başı Milli Gelir, Fakirlik Sınırının Altında Yaşayan Nüfus

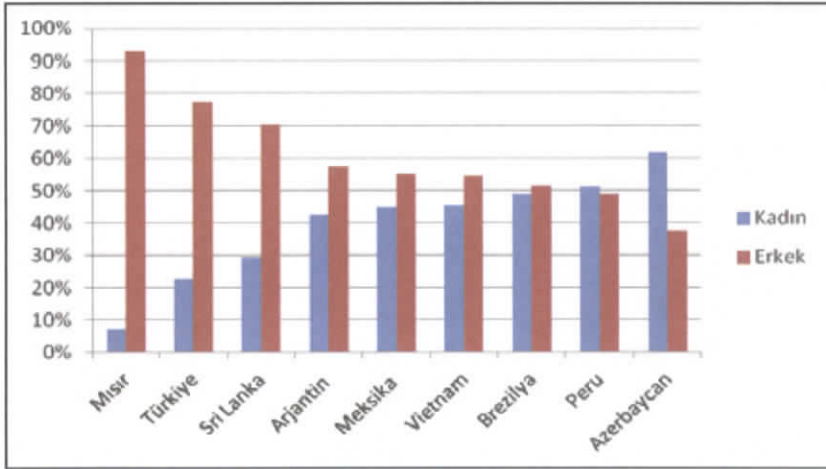
Ülke	Yıl	Tarım Dışı Kayıt Dışı Çalışan Sayısı (Bin)	Tarım Dışı Kayıt Dışı %	Kişi başı Milli Gelir Dolar (2010)	Fakirlik Sınırının altında yaşayan Nüfus %
Peru	2009	7.168	70,6	5.172	34,8
Vietnam	2009	17.172	68,2	1.174	14,5
Sri Lanka	2009	3.184	62,1	2.435	15,2
Meksika	2009	20.258	53,7	9.566	47,4
Mısır	2009	8.247	51,2	2.789	22,0
Arjantin	2009	5.138	49,7	9.138	-
Brezilya	2009	32.493	42,2	10.816	21,4
Türkiye	2009	4.903	30,6	10.399	18,1
Azerbaycan	2009	409	26,5	6.008	15,8

Kaynak: ILO İstatistik Departmanı, Statistical Update on Employment in The Informal Economy, Haziran 2011

Kayıt dışı istihdam rakamlarına bakıldığında Türkiye'deki tarım dışı kayıt dışı istihdam oranının (%30,1) kayıt dışı istihdamın en düşük olduğu Azerbaycan (%26,5) dışında diğer ülkelerden oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. En yüksek tarım dışı kayıt dışı istihdam ise %70,6 ile Peru'da gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkeler kategorisine giren ve önemli ekonomiye sahip olan Güney Amerika ülkelerinden Brezilya, Arjantin ve Meksika'da tarım dışı kayıt dışılık %40'ın üzerindedir. Tablo 1'de kişi başına düşen milli gelir dolar bazında incelendiğinde, Türkiye'nin milli geliri Brezilya'nın ardından en yüksek miktara sahiptir. Kayıt dışı istihdam oranının en düşük olduğu Azerbaycan ise kişi başı 6.008 dolar milli geliri ile 4. sırada yer almaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi ülkelerin piyasalarına göre bu rakamın alım gücü değiştiği için miktara bakılarak kayıt dışı istihdam ve kişi başına düşen milli gelir arasında bir ilişki kurmak anlamsızdır. Bununla birlikte Brezilya ve Türkiye karşılaştırıldığında kişi başına düşen milli gelir rakamları birbirine oldukça yakındır. Fakat Türkiye'deki kayıt dışılık oranı Brezilya'ya göre oldukça düşüktür.

Yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun oranına bakıldığında en yüksek oran %47,4 ile Meksika'ya aittir. Türkiye için ise bu rakam %18,1 ile ortalamanın altındadır. Burada dikkat çeken husus ise Sri Lanka'ya ve Vietnam'a bakıldığında kayıt dışı istihdam yüksek, kişi başına düşen milli gelir diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük olmakla birlikte fakirlik sınırının altında yaşayan nüfus oranının en düşük olduğu ülkeler %14,5 ile Vietnam ve %15,2 ile Sri Lanka'dır.

Grafik 1: Seçilen Ülkelerde Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdamın Cinsiyete Göre Dağılımı (%) -2009



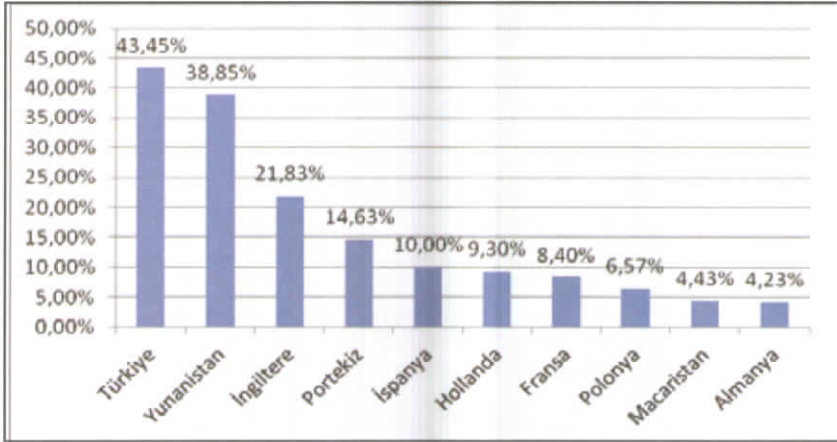
Kaynak: ILO İstatistik Departmanı, Statistical Update on Employment in The Informal Economy, Haziran 2011, Verileri Kullanılarak Hazırlanmıştır

Kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımına bakıldığında Türkiye'de kayıt dışı çalışanların çoğunun erkek olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Mısır'da toplam kayıt dışı istihdam içerisinde erkeklerin payı %93 ile en yüksekken erkek kayıt dışı istihdamının en düşük olduğu ülke %38 ile Azerbaycan'dır. Türkiye'deki kayıt dışı istihdam içerisinde erkeklerin payı %77 oranında gerçekleşmiştir. Türkiye bu ülkeler arasında Mısır'ın ardından kayıt dışı erkek istihdamının en yüksek olduğu ikinci ülkedir. Türkiye açısından bakıldığında bu durum kadınların işgücü piyasasına katılımıyla ilişkilendirilebilir. Genel olarak bakıldığında ise sadece Azerbaycan ve Peru'da kayıt dışı istihdam içerisinde kadınların payı yüksektir. Ayrıca Arjantin, Meksika, Brezilya ve Vietnam'da kadınların kayıt dışı istihdamdaki payı %40'ın üzerindedir.

.2. Seçilen AB Ülkelerindeki Kayıt Dışı İstihdamın Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdam ile Karşılaştırılması

Türkiye'nin de yer aldığı ve Avrupa ülkelerinde 2007 yılında yapılan Avrupa Sosyal Anketine göre çalıştığı halde iş sözleşmesi olmayanların kayıt dışı istihdam edildiği varsayımından hareketle anketin yapıldığı ülkelerde kayıt dışı istihdam Grafik 2'de oran olarak verilmektedir.

Grafik 2: Seçilen AB Üyesi Ülkelerde İş Sözleşmesi Olmadan Çalışanlar, 2007



Kaynak: Norveç Sosyal Bilimler Veri Servisleri: Avrupa Sosyal Anketi 2008 (Figure-8 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/13/48083643.xls>)

Grafik 2 incelendiğinde, Türkiye %43,45 oranında kayıt dışı istihdam ile ilk sırada yer almaktadır. Türkiye'nin ardından %38,85 oranı ile Türkiye gibi bir Akdeniz ülkesi olan Yunanistan gelmektedir. Yunanistan'ın ardından gelen İngiltere'de bu oran %21,83 civarında iken Portekiz'de %14,63 civarındadır. Geri kalan ülkelere bakıldığında bu oran %10'un altında gerçekleşmiştir. Seçilen ülkelerle Türkiye karşılaştırıldığında bu oran Türkiye'de oldukça yüksek gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki bölümde Türkiye'deki kayıt dışı istihdam rakamları seçilen düşük ve orta gelir grubuna giren ülkelerle karşılaştırılmış ve bu ülkelere göre Türkiye'deki kayıt dışı istihdam rakamı ortalamanın altında kalırken AB'ye üye ülkelerle karşılaştırıldığında kayıt dışı istihdam rakamı oldukça yüksektir. Bu çerçevede, Türkiye'deki kayıt dışı istihdam oranının gelişmekte olan ülkelere göre düşük AB'ye üye ülkelere göre yüksek olduğu söylenilenilebilir.

4.AB'ye Üye Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı

Bu bölümde AB'ye üye devletlerde kayıt dışı istihdam “ücret karşılığı yapılan doğası gereği yasal ama devlete bildirilmeyen çalışmalar” olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanında yasal olarak bir yerde çalışmasına rağmen maaşının bir kısmını elden alanlar da elden aldıkları miktar itibarıyla kayıt dışı istihdam kapsamına girmektedirler.

Bu bölümde 2007 yılında AB üyesi 27 ülkede yapılan Eurobarometer anket çalışmasının sonuçları kullanılmıştır. Bu araştırmada Avrupa Birliği üyelerin sınıflandırılması açısından; Kıta Avrupası (Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya , İrlanda, Lüksemburg, Hollanda ve İngiltere), Doğu ve Orta Avrupa (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya), İskandinav Ülkeleri (Danimarka, Finlandiya ve İsveç) ve Güney Avrupa (Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan, İtalya, Malta, Portekiz ve İspanya) olmak üzere 4 kısma ayrılmıştır. İngiltere ve İrlanda coğrafi olarak Kıta Avrupası içerisinde yer almamakla birlikte çalışmanın kolay anlaşılabilmesi amacıyla bu kategoriye dahil edilmiştir.

27 AB ülkesinde ankete katılanların %5'i anketin yapılmasından önceki 12 aylık sürede kayıt dışı olarak çalışmıştır. Kayıt dışı istihdamın şekli de ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ankete katılanların kayıt dışı faaliyetlerinin %75'i kendi hesabına çalışılarak gerçekleştirildiği sadece %20'sinin ücretli çalışan şeklinde gerçekleştirildiği sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte Güney, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde ücretli çalışanlar kayıt dışı istihdamın önemli bir bölümünü oluştururken Kuzey ve Kıta Avrupası'nda kendi hesabına çalışanlar kayıt dışı istidamın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Ülkeler arasında farklılık gösteren başka bir konu ise kayıt dışı istihdamın büyük bir bölümünün (%55) aile, arkadaş ve komşular için yapılan çalışmalardan meydana gelmesidir (Tablo 2). Bu durum genellikle Kıta Avrupası ve İskandinav ülkeleri için geçerli iken Güney, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde daha az yaygındır. Bu da kayıt dışı istihdamın aynı zamanda aile ve toplumsal bağlarla da ilişkili olduğunu kanıtlamaktadır.

Tablo 2: AB'ye Üye Ülkelerde Çalışma Şekillerine Göre Kayıt Dışı İstihdam Son 12 Ay (%)

Ülkeler	Son 12 ayda % olarak kayıt dışı çalışma	Yapılan İşin Şekline göre % olarak			
		Şirketler İçin Ücretli Çalışanlar	Kendi Hesabına Arkadaş, Aile, Komşular İçin	Kendi Hesabına Diğer İşletme ve Kişiler İçin	Cevapsız
Kıta Avrupası					
Hollanda	13	18	62	15	5
Avusturya	8	14	58	16	12
Belçika	6	24	57	17	2
Fransa	6	13	70	12	5
Lüksemburg	5	7	72	16	5
İrlanda	4	15	48	23	14
Almanya	3	21	59	13	7
İngiltere	2	28	56	11	5
Doğu ve Orta Avrupa					
Letonya	15	18	41	31	9
Estonya	11	20	41	35	4
Çek Cumhuriyeti	7	23	66	3	8
Litvanya	7	15	43	42	-
Macaristan	7	33	39	24	4
Slovakya	6	16	53	28	3
Bulgaristan	5	50	22	18	-
Polonya	5	26	32	31	11
Slovenya	5	15	66	13	6
Romanya	4	12	57	19	12
Kuzey Avrupa					
Danimarka	18	16	68	13	-
İsveç	10	14	68	16	-
Finlandiya	4	9	89	2	-
Güney Avrupa					
Yunanistan	4	27	41	32	-
İspanya	3	29	41	30	-
İtalya	3	13	41	44	2
Portekiz	3	35	33	26	6
Malta	2	77	0	9	14
G.Kıbrıs Rum Kesimi	1	-	55	45	-
AB 27	5	20	55	20	5

Kaynak: Eurobarometer 2007

Kayıt dışı istihdama sektörel bazda bakıldığında, Kıta Avrupası'ndaki kayıt dışı istihdamın %44'ünün ev işleri, inşaat ve kişisel hizmet sektöründe meydana geldiği görülmektedir. Kayıt dışı istihdam, Doğu ve Orta Avrupa'da ise inşaat sektörü ve tarımda yoğunlaşmaktadır. Güney Avrupa'da ise kayıt dışı istihdamın %30'u ev hizmetlerinde çalışanlar arasında meydana gelmektedir. %17 gibi yüksek bir oranda kayıt dışı

istihdam ise genellikle mevsimlik çalışmaları kapsayan otel ve restoran sektöründedir. Kuzey Avrupa ülkelerinde inşaat sektörü %27 ile ilk sırada iken taşımacılık sektörü %11 ve ev hizmetleri %11'lik paya sahiptir (Tablo 3).

Tablo 3: AB Ülkelerinde Çalışılan Sektöre Göre Kayıt Dışılık (%) - 2007

Kayıt Dışı Çalışılan Sektörler	Kıta Avrupası	Doğu-Orta Avrupa	Kuzey Avrupa	Güney Avrupa	AB 27
Ev Hizmetleri	23	7	11	30	19
İnşaat	16	19	27	3	16
Kişisel Hizmetler	11	7	4	10	9
Otel ve Restoran	9	2	4	17	8
Tamir Hizmetleri	7	5	4	9	7
Sanayi	1	5	7	13	5
Tarım	2	9	2	3	4
Taşımacılık	2	4	11	2	3
Perakende	2	6	1	1	3
Diğer	17	15	20	7	15
Cevapsız	9	22	9	7	12
Toplam	100	100	100	100	100

Kaynak: Eurobarometer 2007

Avrupa Birliği'nde tüketicilerin kayıt dışı mallara ve servislere yönelme sebeplerinin incelenmesi kayıt dışı istihdamı anlamak açısından faydalı olacaktır. Yapılan çalışmada AB 27'de kayıt dışı mal ve hizmetlere yönelmenin en önemli sebebinin %44 ile düşük fiyatlar olduğu ifade edilmiştir. Ankete katılanların %73'ü düşük fiyatları ana sebep veya ikincil sebep olarak tanımlamıştır. Sadece kayıtlı çalışan firmaların servisinden memnun olmadığı için kayıt dışına yönelenlerin oranı %15'e tekabül etmekle birlikte kayıt dışılığı resmi olarak çalışan firmaların servislerinin iyi olmamasına bağlayanların oranı toplamda %24'tür. Kişileri kayıt dışılığa iten diğer bir sebep ise kişinin çevresindeki ihtiyaç sahibi insanlara yardım etmek amacıyla yaptığı harcamalardır. %10'a tekabül eden bir oranda kayıt dışılığın birincil sebebi olarak gelirin sosyal paylaşımı belirtilmiştir. Kayıt dışılığın birincil ve ikincil sebebinin gelirin sosyal paylaşımı olarak görenlerin oranı ise %16'dır. Oranlar AB ortalamasını yansıtmakla birlikte bölgeden bölgeye sebeplerin ağırlıkları değişmektedir (Tablo 4).

Tablo 4: AB’de Tüketicilerin Kayıt Dışı Mal ve Hizmetlere Yönelme Sebepleri (%)

Sebepler	Kıta Avrupası (%)	Doğu-Orta Avrupa (%)	İskandinav Ülkeleri (%)	Güney Avrupa (%)	AB 27 (%)
Fiyatların Düşüklüğü	44	47	44	44	44
Kayıtlı Ürünlerde Servis Yetersizliği	14	15	15	15	15
Sosyal Sebepler	11	7	8	8	10
Düşük Fiyatlar ve Kayıtlı Ürünlerde Yetersiz Servis	14	19	16	16	16
Düşük Fiyatlar ve Sosyal Sebepler	9	5	7	7	8
Kayıtlı Ürünlerde Servis Yetersizliği ve Sosyal Sebepler	3	2	4	4	3
Fiyatların Düşüklüğü, Kayıtlı Ürünlerde Servis Yetersizliği ve Sosyal Nedenler	5	5	3	3	5

Kaynak: Eurobarometer 2007

Kayıt dışılık üretici açısından incelendiğinde, AB genelinde %60 oranında kayıtlı ekonominin dışında kalmayı teşvik eden faktörler sebebiyle kayıt dışı kalındığı gözlemlenmektedir. %18 oranındaki kayıt dışı istihdamın istek dışı gerçekleştiği belirtilmektedir. %22 oranında ise her iki faktörün karışımı olarak nitelendirilmiştir. Kayıt dışılığa teşvik eden faktörler dolayısıyla kayıt dışılık %78 ile İskandinav ülkelerinde yaygındır. İstek dışı faktörler sebebiyle kayıt dışılığın oran olarak en yüksek olduğu ülkeler ise ortalama %28 ile Güney Avrupa ülkeleridir (Tablo 5).

Tablo 5: AB’de Üreticiler Açısından Kayıt Dışı İstihdam Sebepleri (%)

Sebebi	Kıta Avrupası (%)	Doğ u-Orta Avrupa (%)	İskandinav Ülkeleri (%)	Güney Avrupa (%)	AB 27 (%)
Kayıtlı Ekonominin Dışında Kalmayı Teşvik Eden Faktörler	63	54	78	50	60
Kayıtlı Ekonomi Dışına İten İstek Dışı Faktörler	17	19	5	28	18
Her İki Faktör	20	27	17	22	22

Kaynak: Eurobarometer 2007

5. AB Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yöntemleri ve En İyi Uygulama Örnekleri

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan yöntemlerden biri denetim birimlerinin, denetimin yoğunlaşacağı sektöre ilişkin kamuoyunu bilgilendirmesidir. Burada amaç belirlenen sektörde kayıt dışı çalışanların uyarılması ve yakalanmalarının muhtemel olması dolayısıyla kayıtlı hale getirilmeleridir. Denetimlere yönelik başka bir uygulama ise çalışanların çalışan olduğunu doğrulayan kimlik kartlarını yanlarında bulundurma zorunluluğudur. İtalya’da uygulanan bu sistemde 10 kişiden az işçi çalıştıranlarda biraz farklı uygulanmakla birlikte kimliği olmayan kişilere 100-500 € arası kişi başı ceza kesilmektedir. Ayrıca Türkiye’de olduğu gibi İtalya’da da çalışanların işe giriş bildirimleri en az bir gün önce yapılmalıdır. Aksi halde, kişi başı 1200-1500 € arası ceza kesilebilecektir ve bu ceza bildirim geç yapıldığı her gün için 150 € artırılarak uygulanacaktır. İsveç’te bu sistem, inşaat sektöründe çalışan bazı firmaların ve sendikaların oluşturduğu grubun (İnşaat Sektöründe İşbirliği) öncülüğü ile kurulan gönüllü kayıt sistemine dayalı olarak 2007 yılında ID06 adlı bir proje ile uygulanmaya başlanmıştır. Bu grup 7 sektör organizasyonu ve 5 sendikanın katılımıyla kurulmuştur. Bu projede uyulması gereken kurallar şunlardır:

- İnşaat alanında bulunan herkes geçerli bir ID06 kimlik kartına sahip olmalıdır.

- Alt işverenler hesabına çalıştıkları işverenler tarafından önceden bildirilerek kayıt altına alınmalıdır.
- Çalışanlar günlük olarak kayıt yaptırmalı bu kayıtlar iki yıl süre ile saklanmalı ve devletin denetim elemanlarınca istendiği anda hazır bulundurulmalıdır.
- Asıl işverene inşaat sahasında sisteme kayıtlı olmayan kişi veya kişileri anında inşaat alanından uzaklaştırma hakkı verilmiştir.
- Asıl işverene kimlik kartı kontrolü yapma izni verilmiştir. Bu kontroller sırasında geçerli kimliği taşımayan kişiye asıl işveren 2009 rakamlarıyla 49 € ceza kesme hakkına sahiptir.⁴

Cezaların artırılmasının kayıt dışı istihdamı azaltacağı genel olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda bazı Avrupa ülkelerindeki uygulamalardan bahsetmek faydalı olacaktır. Avusturya’da 2007 yılında bu amaçla kayıt dışı istihdam için uygulanan ceza 3.630 €’dan 5.000 €’ya yükseltilmiştir. Kayıt dışı istihdamın organize olarak yapıldığı tespit edildiğinde 2 yıla kadar hapis cezası da verilebilmektedir. Slovakya’da kayıt dışı istidamın tespit edilmesi durumunda her gün için kayıt dışı istihdam edilen kişi başına yaklaşık olarak en fazla 3,30 € para cezası kesilirken bu miktar 2004 yılında 16.000 €’ya kadar kesilebilir duruma getirilmiştir. Cezaları artırmanın genel olarak kayıt dışı istihdamı artırdığı düşünülse de bazı yazarlar cezaların gereğinden fazla artırılmasının insanları kayıt dışına yönlteceği görüşünü savunmaktadırlar.

Genelde işverenler öncelikle maliyetleri düşürmenin yollarını aramaktadır. Bazı durumlarda ise bilgi eksikliği ve kayıt prosedürlerinin karmaşıklığı işverenleri kayıt dışı istihdama yönltebilmektedir. Örneğin, Portekiz Adalet Bakanlığı’nın başlattığı Simplex projesinin amacı idari ve yasal uygulamaların basitleştirilmesidir. Bu projenin başlattığı uygulamalardan birisi de şirket kurma sürecini kolaylaştıran “anında kurulan şirket”tir. Bu uygulama bir ofiste bir gün içinde şirket kurulmasına imkan vermektedir. Şirketin bu şekilde kurulması ile şirketin tüzel kişiliğini temsil eden kimlik, sürecin tamamlanması üzerine şirket kurucusuna verilmekte devlet otoritelerine yapılması gereken bütün bildirimler yapılmaktadır. 2005 yılı ve 2008 yılı Eylül ayı arasında, 59.068 yeni şirket kurulmuştur. Bir şirketin ortalama kuruluş süresi 1 saat 14 dakikadır maliyet ise 360 € civarındadır.

⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, “Measures the Tackle Undeclared Work in the European Union”, 2008, s.15

⁵ a.g.e., s.24

Bu uygulamanın kayıt dışı istihdamı ne kadar azalttığı bilinmemekle birlikte bürokratik işlemlerin fazlalığını kayıt dışı istihdam sebebi görerek kayıt dışı kalanların bahanesini bu uygulama ortadan kaldıracaktır.⁶

Romanya'da "2007-2009 yılları için İnşaat Sektörü Sosyal Sözleşmesi" ülkede aktif olarak çalışanların üçte birinin kayıt dışı olduğunu ve bu sorunun önemini vurgulamıştır. "İnşaatçıların Sosyal Evi Programı" kayıt dışından kayıtlı istihdama geçişte çok faydalı olmuştur. Bu program 1998 yılında özel sektör girişimi ile inşaat sektöründeki sendikaların ve işveren örgütlerinin eşit katılımları ile oluşturulmuştur. Bu program kapsamında inşaat sezonunun durduğu soğuk mevsimlerde (1 Kasım-31 Mart tarihlerinde), daha önce kayıtlı çalışmış olanlara çalışmadıkları sürede yardım edilir. Programın üyeleri inşaat şirketleri ve inşaat malzemeleri üreticileridir. Programdan sağlanan yardıma hak kazanmak için öncelikle kayıtlı çalışılması ve sosyal güvenlik ödemelerinin yapılmış olması gerekmektedir. İşverenler toplam satışlarının %1,5'i oranında işçiler ise brüt maaşlarının %1'i oranında programa katkıda bulunurlar. 2008 yılı itibariyle programa üye 573 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlar inşaat sektörü ve inşaat malzemeleri üretim endüstrisinin %40'ını temsil etmektedir. 2007-2008 kış sezonunda 102.387 kişi programdan sağlanan yardımlardan faydalanmıştır. Bu uygulama mevsimsel çalışmaların yoğun olduğu diğer sektörlerde de uygulanabilir. Uygulamanın en önemli özelliği sektör temsilcilerinin öncülüğü ile başlatılmasıdır.⁷

Polonya'da ekonominin büyüme oranı ve genç nüfusta artış dikkate alınarak mevcut büyüme oranı ile genç nüfusun önemli bir kısmının işe yerleştirilmesinin güç olmasından hareketle 2005 yılında hükümet "İlk İşletme Programı" adlı uygulama ile gençler arasında girişimciliği teşvik etmeyi amaçlamıştır. Bu programın amacı 25 yaşın altında orta öğretim mezunu ve 27 yaş altı üniversite mezunu gençler arasında girişimciliğin yaygınlaştırılmasıdır. Program dahilinde katılımcılara, kendi işletmelerini yürütebilme ve kendi hesaplarına çalışabilme konularında yardım sağlanmaktadır. Bu kapsamda, bir işletmenin kuruluşu ve yürütülmesi konularında eğitimler verilmekte ayrıca kredi ve destek sağlanmaktadır. Programın ne kadar etkili olduğu tam olarak ölçülmemiştir. Ama bu tarz programların varsayımı sağlanan destek sonucunda meydana gelen istihdam ve işlemlerin kayıtlı olacağıdır.

6 a.g.e., s.27

7 a.g.e., s.29

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan bir diğer yöntemde servis çekleri uygulamasıdır. Belçika'da yaygın olarak kullanılan bu yöntemde servis çekleri günlük kişisel hizmetler karşılığı kullanılmaktadır. Her çek 6,7 € değerindedir ve lisanslı firmalardan temin edilecek işsizler için bir saatlik çalışma karşılığı kullanılmaktadır. Başlangıçta bu firmalar işsizleri yarı-zamanlı ve geçici olarak işe almaktadırlar. 6 ayın sonunda ise bu şirketler bu kişileri sürekli iş sözleşmeli yapmalı ya da en azından bu kişi işsiz olarak kayıtlı ise yarı zamanlı sözleşme yapmalıdırlar. Lisanslı firmanın çalışanı ev temizliği, çamaşır ütü, alış-veriş, dikiş ve yemek pişirmek gibi işleri yapabilir. Hanehalkı ödemeyi servis çeki ile yapmaktadır. Şirketin fiyatı ile aradaki fark ise federal hükümet tarafından şirkete ödenmektedir. Ayrıca, hanehalkı kullandığı servis çekinin %30'unu vergi iadesi olarak geri alabilmektedir. Bu durumda hanehalkına servisin maliyeti bir saat için 4,69 € olarak gerçekleşmektedir. Belçika devleti bu yöntemi kullanarak 2005 yılında 25.000 kişilik bir istihdam sağlamayı planlamıştır. 2005 yılı sonu itibarıyla bu yöntem vasıtasıyla 28.933 kişilik bir istihdam oluşturulduğu tahmin edilmektedir. Bu şekilde istihdam edilenler 792 şirket aracılığıyla istihdam edilmiştir, bunların %41'i geçici istihdam bürosu, %25'i kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve %18'i de kamu kurumlarıdır. Bu yöntem ile işe yerleştirilenlerin %90'ının yarı-zamanlı çalışmakla birlikte genellikle yarı zamandan biraz daha fazla çalışmaktadırlar. 28.933 kişilik çalışma tam zamanlı çalışmaya çevrildiğinde 17.360 kişiye denk gelmektedir. Bu da toplam bu sektörde istihdam edilen kişi sayısında bir önceki yıla göre %70 artış olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte bu yöntemle çalışanların %49'unun daha önce bir işe sahip olduğu göz önünde bulundurulursa yeni iş oluşturma konusunda net etkisinin 9.000 kişi olduğu söylenebilir. 2005 yılı sonu itibarıyla bu yöntem ile çalışanların üçte ikisi tam zamanlı iş sözleşmesi ile çalışmaya başlamıştır. Bu yöntemin uygulandığı 2,5 yıl boyunca 200.000 hanehalkı servis çeki kullanmıştır. Yapılan çalışmalarda bu kişilerin servis çeki uygulamasının olmaması durumunda bu servisin sağlanmasında %25'inin kayıt dışı kalacağı tespit edilmiştir. Bu yöntemin uygulanması ile kayıt dışı istihdam kayıt altına alınmıştır. Ayrıca daha önce ev işlerinde çalışmaları dolayısıyla bildirilmemiş istihdamın bir kısmı da kayıt altına alınmıştır. Bu yöntemin brüt maliyeti (sağlanan destekler, personel giderleri ve vergi iadeleri) 303.2 milyon € olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte bu yöntemin kullanılması sonucu hükümetin işsizlik ödeneği harcamaları düşmüş, sosyal katkılarda ve gelir vergisi bildiriminde artışlar meydana gelmiştir.

2005 yılı itibariyle, bu fazlaların ise 93.1 milyon € olarak gerçekleştiği yöntemin net maliyeti ise 210 milyon € civarında meydana geldiği tahmin edilmektedir. Buradan şu sonuca varılabilir her tam zamanlı işe eşit servis çekinin maliyeti kişi başı 12.500 €'dur.⁸ Bu uygulama ilk bakışta Belçika için oldukça maliyetli görünmektedir. Fakat, bu uygulama sosyal devlet ilkesi ve Belçika'daki sosyal yardım sistemi ile birlikte düşünüldüğünde maliyetin görüldüğü kadar yüksek olmadığı sonucuna varılabilir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan en önemli yöntemlerden biri de bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleridir. 2005 yılı Kasım ayında, Danimarka Vergi Bakanlığı genç nüfusu bilgilendirmek amacıyla "Düşünün Herkes Kayıt Dışı Çalışırsa Neler Olabilir" adlı bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyası başlatmıştır. Kampanya kayıt dışı istihdamın ve vergi kaçakçılığının genç nüfus arasında daha fazla kabul gördüğünü kanıtlayan bazı araştırmalar neticesinde yapılmıştır. Kampanya toplumda hiç kimsenin vergi vermemesi sonucu neler olabileceğini gösteren konuşmanın olmadığı birkaç senaryonun gösterildiği reklamlardan oluşmaktadır. Bu reklamlarda harabeye dönmüş oyun alanları, kitabı olmayan kütüphaneler ve kapanmış hastaneler gösterilmiştir. Reklamın amacı insanların morallerini bozmak değil vergilerin ne amaçla kullanıldığını göstermektir. Bu reklamlar büyük şehirlerde afişler, gazete ilanları ve broşürler ile desteklenmiştir. Bu kampanyada ilköğretim son sınıf öğrencilerine yönelik 10 yıldır devam eden diğer bir bilinçlendirme girişimi ile de birleştirilmiştir. Bu kampanya denetimlerin artırılması yoluyla desteklenmiştir. Letonya'da da işçi ve işverenlere kayıtlı çalışmanın faydalarını vurgulayan "Çalışma Sözleşmeleri Çalışır" adlı bir kampanya yapmıştır. Bununla birlikte Letonya Gelir İdaresi 9.000 işvereni çalışmaların normal ücret üzerinden bildirilmediği ve bildirimlerin normal ücret düzeyine yükseltmesi konusunda uyarmıştır. 3.000 girişimciden de gelirlerinin neden bu kadar düşük beyan edildiği konusunda açıklama istenmiştir. Ayrıca vatandaşlara da maaşlarının olduğundan düşük gösterilmesi sonucu doğacak olumsuz sonuçları bildiren mektuplar gönderilmiştir.⁹

8 a.g.e., s.39

9 a.g.e., s.42

Türkiye açısından Sosyal Güvenlik Kurumunun yürüttüğü caydırıcılık ve teşvik uygulamaları arasındaki dengeyi sağlamayı amaçlayan önlemlerin, kayıt dışı istihdamda azalma eğilimini desteklediği görülmektedir. Son dönemde uygulanan yenilikçi politikalar arasında Türkiye ve AB tarafından ortaklaşa finanse edilen Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi Hibe Bileşeni yenilikçi bir uygulama olarak kabul edilmektedir. SGK tarafından ilk defa uygulanan hibe programı ile kayıt dışı istihdamla mücadele noktasında yerel aktörlerce ortaya konan fikirler desteklenmiş, bu aktörlerce (sivil toplum örgütleri, sendikalar, belediyeler, sanayi ve ticaret odaları vb.) hazırlanan projeler fonlanmıştır. Sosyal güvenliğin önemi bu aktörlerce dolaylı ama doğal bir yolla anlatılmış, kendi bölgelerinin sorunlarını en iy şekilde tespit edebilen hibe sahipleri tarafından yürütülen projeler oldukça somut sonuçlara ulaşmıştır. Uygulandığı 2010 Temmuz - 2011 Temmuz dönemi ve bu dönemin ardından kayıt dışı istihdam oranlarında yaşanan düşüşler ile hibelerin uygulandığı bölgeler arasında paralellik bulunmaktadır. Hibelerin yoğun biçimde uygulandığı dört alt bölgede (Güney Doğu Anadolu, Kuzey Doğu Anadolu, Doğu Karadeniz ve Batı Karadeniz) kayıt dışı istihdamın en yüksek oranda azaldığını TÜİK verileri doğrulamaktadır.¹⁰

6. Sonuç

Kayıt dışı istihdam toplumun her kesimi açısından mücadele edilmesi ve çözülmesi gereken bir sorundur. Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı yıllar itibarıyla azalmakla birlikte, düşük ve orta gelirli ülkelere göre daha düşük gerçekleşirken AB'ye üye devletlere göre daha yüksek gerçekleşmektedir. AB üyesi ülkelerde de görüldüğü üzere, her ülke kayıt dışı istihdamla mücadelede farklı yöntemler kullanmaktadır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede öncelikle kayıt dışı istihdamın sebeplerinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu sebeplerin bilinmesi, çözüm yollarının ve kayıt dışı istihdamla mücadelede alınacak önlemlerin başarıya ulaşmasını sağlayacaktır.

Türkiye'de kayıt dışı istihdam verileri TÜİK'in yaptığı hanehalkı anketine dayanmaktadır. Bu ankette "esas işlerinden dolayı sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olup olunmadığı" sorusuna verilen cevaplar sonucu kayıt dışı istihdam rakamı belirlenmektedir. Bunun dışında ankette kayıt dışılığın sebebini belirleyen herhangi bir soru yoktur.

¹⁰ TÜİK, İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı, 2010-2011

TÜİK hanehalkı anketine kayıt dışı istihdamın sebeplerini belirleyecek soru veya sorular konulması veya ülke genelinde kayıt dışı istihdamın sebeplerini belirleyecek geniş çaplı bir anketin yapılması sorunun çözümü için oldukça faydalı olacaktır.

Kayıt dışı istihdam sorununun çözümünde sosyal tarafların katkısı büyük önem taşımaktadır. Romanya ve İsveç örneklerinde, işçi ve işverenler sorunun çözümüne dahil olmuşlar ve sektöre özel çözümler geliştirmişlerdir. Ayrıca, ev hizmetlerinde çalışanlar, için Belçika'da uygulanan servis çeklerine benzer bir uygulama Türkiye'de de hayata geçirilerek bu kişiler kayıt altına alınabilir ve sosyal güvenlik kapsamındaki hizmetlerden faydalanabilirler. Zira, 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kanununun 6. Maddesinde ev hizmetlerinde (ücretle ve sürekli çalışanlar hariç) sigortalı sayılmamaktadır.

KAYNAKÇA

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITION, “Measures the Tackle Undeclared Work in the European Union”, 2008

ILO İSTATİSTİK DEPARTMANI, “Statistical Update on Employment in The Informal Economy”, ILO, Haziran 2011

JÜTTİNG, J., PARLEVLİET J., XENOĞİANİ T., Informal Employment Re-loaded, OECD Development Centre, Ocak 2008, Working Paper No.266,

SÜNGÜ, Yakup, “Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla yapılan Düzenlemeler”, TÜHİD İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kasım 2007-Şubat 2008, Cilt 21, Sayı 2-3 s.

YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ, Oğuz, Kayıt Dışı İstihdam, Odak Yayınevi, Ankara, 2004

TÜİK, İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı, 2010-2011 7