

İŞSİZLİK SİGORTASIYLA KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ETKİLEŞİMİ

Sera YILDIRIM*

Geliş Tarihi: 2 Mayıs 2017

Kabul Tarihi: 30 Mayıs 2017

ÖZET

Kayıt dışılık oranlarının yüksek olduğu ülkelerde işsizlik sigortası uygulamasında ciddi sorunlarla karşılaşmaktadır. İşsizlik sigortası ve kayıt dışı istihdamın incelendiği bu çalışmada, her iki faktörün birbirleriyle ilişkili olup olmadığı araştırılmıştır. Çalışmanın amacı; Türkiye’de 1999 yılından beri uygulanmakta olan işsizlik sigortası uygulamasını açıklayarak kayıt dışı istihdamın hangi yönde etkilediğini ortaya koymaktır. Çalışmanın temel hipotezi; “gelişmekte olan ülkelerde optimal düzeyde belirlenmeyen işsizlik sigortasının kayıt dışı istihdamı arttırıcı yönde etkilediği” şeklindedir. Araştırma neticesinde genellikle gelişmekte olan ülkelerde daha sık rastlanılan kayıt dışı istihdam, pasif istihdam politikalarından işsizlik sigortasında sıkıntılara yol açmaktadır. Genel itibariyle gelişmekte olan ülkelerde en uygun şekilde belirlenmeyen işsizlik sigortası kayıt dışı istihdamı arttırıcı etkisi olduğu görülmüştür. Dolayısıyla işsizlik sigortasının arzu edilebilirliğini azaltma yolunu gidilmektedir. Çünkü işsizler, bu süre zarfında kayıt dışı istihdam edilirken kendilerini işsiz göstererek işsizlik ödeneğinden faydalanabilmektedir. Buna karşın çok az rastlanılan bazı durumlarda da işsizlik sigortası ödemelerinden faydalanabilmek için işsiz kişiler kayıtlı bir işte çalışmayı beklemektedir.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı İstihdam, İşsizlik Sigortası, Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

* Arş. Gör., Fırat Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,
syildirim@firat.edu.tr

Investigation Of Unemployed Employment Insurance

ABSTRACT

In countries with high informality rates, serious problems are encountered in the implementation of unemployment insurance. In this study of unemployment insurance and informal employment, it was researched whether both factors are related to each other. Purpose of the study; To explain the application of unemployment insurance, which has been implemented since 1999 in Turkey, and to reveal the way in which informal employment has affected. The basic hypothesis of work; "Unemployment insurance, which is not set at an optimal level in developing countries, has the effect of increasing informal employment". As a result of research, informal employment, which is more common in developing countries in general, leads to unemployment insurance problems due to passive employment policies. In general, unemployment insurance, which is not optimally determined in developing countries, has been seen to have an effect of promoting informal employment. Therefore, there is a way to reduce the desirability of unemployment insurance. Because the unemployed can benefit from the unemployment benefit by showing themselves unemployed while under informal employment during this period. However, unemployed people are waiting for a registered job to benefit from unemployment insurance payments in some rare cases.

Keywords: Informal Employment, Unemployment Insurance, Passive Labor Market Policies

GİRİŞ

Günümüz üzerinde durulan kavramlarından biri olan kayıt dışı istihdam, esasen ülkemizin başta gelen sorunları arasında yer almaktadır. Türkiye’de 1950 yılından itibaren yaşanan köyden kente göç dalgası, kayıt dışı istihdamın gelişmesine neden olmuştur. Köyden kente göçün artmasıyla birlikte, kentlerde büyük oranda vasıfsız işgücü, daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olan insan sayısında artış olmuştur. Bu bağlamda ülkemizde kayıt dışı istihdamla mücadele için son yıllarda bazı önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemelerden biri de işsizlik sigortasıdır.

İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğinde olan kişilerin kendi iradesi dışında işsiz kalması sonucunda uğrayacağı gelir kaybının belirli süre ve miktarda karşılayan bir sistemdir. Primlere dayalı olan bu programın temel amacı işsiz kalan kişilerin işsizlik süresince nakdi veya gayri nakdi desteklemektir. Bu çerçevede işsizlik sigortasının hem ekonomik hem de sosyal etkileri vardır. Bu etkilerden biri de kayıt dışı istihdama olan etkisidir. İşsizlik sigortasının kayıt dışı istihdam üzerindeki etkilerini inceleyen çok az çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda genellikle teorik öngörülerini doğrulayan sonuçlara ulaşılmıştır.

Bu çalışmanın amacı literatürde yapılan çalışmalardan yola çıkarak işsizlik sigortası ve kayıt dışı istihdam ile ilgili temel bilgileri vermek, her ikisi arasında pozitif veya negatif yönlü ilişkinin olup olmadığını tespit etmek ve ulaşılan sonuçları analiz etmektir.

1. KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Günümüz çalışma yaşamında yaşanan en önemli sorunlardan biri kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdama, tüm gelişmiş, gelişmekte olan

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

ülkelerde ve geçiş ekonomisi ülkelerinde rastlanmaktadır. Fakat kayıt dışı istihdam gelişmiş ülkelerde az, gelişmekte olan ülkelerde çok görülmektedir. Bunun nedeni gelişmekte olan ülkelerde köyden kente göç olgusu ile vasıfsız işçi sayısının artması ve istihdam maliyetlerinin yüksek olmasıdır (Yüzbaşıoğlu, 2010: 27).

Türkiye’de kayıt dışı istihdamı tetikleyen çeşitli sebepler vardır. Bu sebeplerin başında ekonominin geri kalmışlığı, istihdam üzerinden alınan vergilerin yüksekliği, sosyal ve bürokratik yükler, istihdam alanlarının nüfus artışı ile uyumlu olmaması ve kayıt dışılığın yeterince denetlenememesi ülkemizde kayıt dışı istihdamı teşvik etmektedir (Biçerli, 2009: 159). Literatür incelendiğinden bu kavrama ilişkin birçok tanımlama yapılmış ve bu kısımda kayıt dışı istihdamın çerçevesini belirleyen unsurlara yer verilmiştir.

1.1. Kavramsal Yaklaşım

Kayıt dışı istihdam kavramı ilk defa 1970 yılında İLO’nun düzenlediği Dünya İstihdam Programı (World Employment program) kapsamındaki Kenya Raporunda “enformel sektör” olarak kullanılmıştır. Raporda kayıtlı sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformel veya kayıt dışı sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptanmıştır (Güloğlu, 2005: 2).

Avrupa Birliği (AB) içerisinde kayıt dışı istihdam “bildirilmemiş istihdam” kavramı ile ifade edilmekte ve tanımlanmaktadır. Buna göre, yasal nitelikte olan, ancak ulusal gereklere uygun olarak kayıt altına alınmayan, resmi makamlara bildirilmeyen her türlü ücretli faaliyet “bildirilmemiş” veya “enformel istihdam” olarak kabul görmektedir. Bu yaklaşım

çerçevesinde konusu, doğası veya niteliği yasal olan faaliyetler dikkate alınmaktadır. Ancak, suç oluşturan faaliyetler “bildirilmemiş istihdamın” dışındadır. Benzer biçimde bildirilmesi ulusal hukuk tarafından gerekli görülmeyen faaliyetler de kapsam dışında bırakılmıştır (Biletta ve Meixner, 2005: 1).

OECD ise genellikle “saklanmış istihdam” kavramını kullanmaktadır. AB yaklaşımına oldukça benzeyen “saklanmış istihdam” yasal nitelikte olan ancak bir veya daha fazla kamu otoritesine bildirilmeyen istihdam olarak görülmektedir (OECD, 2004: 1).

Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik açısından “niteliği itibarıyla yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi” olarak tanımlanabilir (www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam, erişim: 20.12.2016). Diğer bir tanımda kayıt dışı istihdam; çalışanların yeterli çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği ya da hiç ödenmediği istihdam türüdür (İlgin, 1999: 39).

Son olarak toparlayıcı bir tanım yapacak olursak; kayıt dışı istihdam hem resmi hem gayri resmi sektörde hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan, aynı zamanda istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekilleridir (Yereli ve Karadeniz, 2004: 45).

1.2. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Küreselleşmeyle birlikte kayıt dışı istihdam Dünya’da ve Türkiye’de ciddi boyutlara ulaştığı görülmektedir. Bölgesel geri kalmışlık, köyden kente

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkileşimi

göç nedeniyle artan işsizlik herhangi bir işte çalışmayı zorlaştırmaktadır. Niteliksiz iş gücü, kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, fason üretim, işportacılık gibi işlerin yapıldığı gayri resmi sektör istihdama yol açmaktadır.

Tablo:1 Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90,14	31,74	36,40	29,19	-	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29,00	-	51,75
2004	89,90	33,83	37,28	31,96	-	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,50
2009	85,84	30,08	33,43	28,40	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,50	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,40	25,23	20,90	-	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	20,20	20,35	35,76	33,49

Kaynak: TÜİK’in Hanehalkı İşgücü İstatistiklerinden derlenmiştir.
(<http://www.tuik.gov.tr>, erişim:12.12.2016)

Türkiye kayıt dışı istihdam oranlarını gösteren Tablo 1 incelendiğinde, 2002 yılından bu yana bir düşme eğilimi göstermiş olsa da hala %33

seviyelerinde yüksek bir orana sahiptir. Sektörel bazda ele alındığında en yüksek kayıt dışılık sırasıyla tarım, inşaat, hizmet ve sanayi sektöründe olduğu görülmektedir. 2016 yılında tarım sektöründe %82 seviyelerinde kayıt dışılık tespit edilmiştir. Türkiye ekonomisinin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olan yapısı kayıt dışılığa ortam hazırlamaktadır. Tarım ve hizmetler sektörü, izlenme ve denetlemeleri zor olduğundan kayıt dışılığa elverişli sektörlerdir.

Kayıt dışı istihdamın nedenleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte sanıldığından daha çok ve karışıktır. Kayıt dışı çalışma, kayıt dışı ekonomi ile yakından bağlantılı olup küreselleşme ve ekonomik krizler kayıt dışı çalışmayı son yıllarda iyice arttırmıştır. Türkiye’de hızla artan nüfus, plansız kentleşme olgusu ve işgücü arzının artması ile kronikleşen işsizlik alınan çeşitli önlemlere rağmen, kayıt dışı çalışmanın artmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan, dünya genelindeki küreselleşme eğilimleri ve aşırılaşan rekabet, maliyetlerin makineleşerek hızla düşürülmesi ve üretici birimlerin maliyetini düşürmek amacıyla küçülmelerine ve post-fordist düzende örgütlenmelerine yol açan bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir (Karaarslan, 2010: 51). Bu nedenle kayıt dışı istihdamı tek nedene bağlamak mümkün değildir.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerini sıralayacak olursak; istihdam üzerindeki mali yükün yüksek olması, borçlanma yasaları, sosyal güvenlik sisteminde yetersizlikler, gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik, çalışanların sosyal güvenlik hizmetlerine bakışı, kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, çalışma hayatında meydana gelen değişimler, çalışanların bilgi ve bilinç eksikliği, üretim sektöründe eve iş verme, taşeron işçiliği ve fason üretime yönelim, Türk vergi sisteminden

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

kaynaklanan sorunlar, vergi oranlarının yüksekliği ve vergilerin adil toplanamaması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin fazlalığı, küreselleşmenin getirdiği rekabetçi piyasa yapısı vb. şeklinde sıralanabilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2010: 51).

Kayıt dışı istihdamı önleyebilmek ve azaltabilmek amacıyla birtakım çalışmalar yapılırsa da yetersiz kalmaktadır. Bu çerçevede orta ve uzun dönemli tedbirler alınmalıdır. Öncelikle kayıt dışı istihdama neden olan unsurlar tespit edilmeli sonrasında gerekli yasal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır.

1.3. Kayıt Dışı İstihdamın Türleri

Kayıt dışı istihdamın türlerine Türkiye bazında ele aldığımızda temel olarak üç başlık altında toplayabiliriz. Bunlar:

- Çalışmaları hiç bildirilmeyenler
- Çalışmaları kısmen bildirilenler
- Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar

1.3.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmeyen

İşletme sahibinin yanında istihdam ettiği çalışanlarını gerekli kurum ve kuruluşlara hiçbir şekilde bildirmemesidir. Bazı ekonomik faaliyetler kayıtlara hiç girmemektedir. Bunlar; fason imalatlar, işportacılık, hamallar, şehir içi nakliyat yapan kişiler, canlı hayvan ticareti yapanlar, inşaat işçileri vb. şeklinde örneklendirilebilir. Bu işler kamu otoritelerinin bilgisi olmadan yürütülmektedir. Dolayısıyla bu faaliyetlerde çalışanlarda kayıt dışı istihdam edilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2010: 25). Ayrıca deneme süresi iddiasıyla sigortasız çalıştırmak, dul ve yetim aylığı alanlardan kayıt dışı çalışanlar, kendi kayıt dışı çalışanlar da gerekli kurum ve kuruluşlara hiç bildirilmeyen gruplardır.

1.3.2. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kısmen Bildirilen

İşletme sahiplerinin işçilerinin düşük sigorta primi ve vergi amacıyla, ücretlerini veya çalışma gününü eksik göstermesidir. Yasal olarak kayıtlı oldukları halde bu kişiler yaptıkları faaliyetlerini kısmen bildirerek kayıt dışı faaliyetler içerisinde yer almaktadırlar. Ayrıca sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olup, aldığı ücretin yetersizliği nedeniyle ikinci bir işte çalışanların eksik bildirilmesi de kayıt dışı faaliyetler içerisinde yer almaktadır. (Yüzbaşıoğlu, 2010: 26). İstihdam edilen işçilerin çalıştıkları sürenin eksik bildirilmesi konusunda en fazla dikkati çeken sektör inşaat sektörüdür. Bunun dışında birçok sektörde de eksik süre gösterilme durumuna rastlanmaktadır. Burada kayıtsızlık yerine yarı kayıtlılık vardır. Bunun en önemli nedenlerinden bazıları, yüksek prim maliyetleri ve kurumsallaşmanın yeterli düzeyde olmamasıdır (Sugözü, 2010: 19).

1.3.3. Mevzuatın Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli sorunlardan birisi de mevzuatın kısmen ya da tamamen kapsam dışında bıraktığı çalışmalardır. Vergi mevzuatında genellikle sosyal amaç gözetilerek kendilerine muafiyet tanınan kişiler, sosyal sigorta mevzuatı açısından prim ödeme güçlerinin olmaması veya çalışmaların hizmet akdi çerçevesinde değerlendirilmemesi gibi nedenlerle kapsam dışında tutulmuştur. Kapsam dışında bırakmanın nedenlerinin başında tarımda ve işlerinde süresiz çalışanların kayıt altına alınma zorluğu bulunmaktadır. Öte yandan bazı kişilerin çalışmalarının hizmet akdi içerisinde değerlendirilmemesi de bu kişilerin çalışmalarının sosyal güvenlik dışında kalmasına neden olmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004: 85). Özetle bu kişilerden vergi ve prim toplama maliyeti bir hayli yüksek ve denetimi oldukça zordur. Gezici olarak çalışan esnaf ya da inşaatlarda çalışan işçiler bu kapsamdadır.

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

5510 sayılı kanunun 6. Maddesi gereğince aşağıda belirtilen kişiler sigortalı sayılmayarak sosyal güvenlik mevzuatı dışında tutulmaktadır.

- İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,
- Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dâhil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- Ev hizmetlerinde süreksiz olarak çalışanlar ile ev hizmetlerinde hizmet akdi ile sürekli çalışmasına rağmen, haftalık çalışma sürelerinin 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirtilen sürelerden az olması nedeniyle, aylık kazançları prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olanlar,
- Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,
- Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluşun adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar,
- Resmi meslek ve sanat okulları ile yetkili resmi makamların izniyle kurulan meslek ve sanat okullarında ve yüksekokullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbiki mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler, sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen hasta veya maluller,

- BAĞ-KUR kapsamında sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar,
- Kamu idareleri hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının bu kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otu katından az olduğunu belgeleyenler,
- Niteliği itibariyle bir kişinin bir gün içinde yapabileceği işlerde, yevmiyeli olarak çalışanlar,
- Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciliyle birlikte kanunla kurulu meslek odalarına usulüne uygun olarak kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,

Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı standart dışı çalışmalara ise; evde çalışmayı, taşeronlaşmayı ve tele çalışmayı gösterebiliriz. Evde çalışanlardan kastedilen işverenin doğrudan denetimi olmaksızın bir ücret karşılığı üretimin veya hizmetin sağlanması amacıyla genelde işçinin evine iş vermektir. Türkiye’de çalışma mevzuatında eve iş verme sistemi içinde çalışanları koruyan bir düzenleme yoktur.

1.4. Türkiye’de Kayıt Dışlığın En Fazla Görüldüğü Gruplar

Kayıt dışı istihdamı tetikleyen birçok farklı unsur vardır. Bu nedenle kayıt dışı olarak çalışma tercihinde bulunan farklı kesimlerin varlığı kaçınılmazdır. Bu kesimler arasında da gönüllü olarak kayıt dışı kalanlar olmakla birlikte zorla kayıt dışı bırakılanlar da vardır. İşgücü piyasasının en

İşsizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

kırılgan grupları olan bu kesimlerin kayıt dışı ekonomi içinde yer almaları onların hayatlarını devam ettirebilmeleri için gereklidir. Çoğunluğu eğitimsiz ve vasıfsız bir konumdadır (Şen, 2008: 83). Bu grupları işsizler, vasıfsız kişiler, emekliler, çocuk işçiler, yabancı kaçak işçiler ve serbest çalışanlar olarak sıralayabiliriz.

1.4.1.İşsizler

Türkiye’de işsiz olmak, açlık tehlikesiyle karşı karşıya kalmak demektir. Bu nedenle insanlar yaşamlarının devamı için eğitim durumları ne olursa olsun, kayıtlı bir buluncaya dek mecburen kayıt dışı sektör içinde yer alırlar. İşsizler arasında eğitilmiş gençler olduğu gibi herhangi bir beceriye sahip olmadığı için işsiz olan kişiler de vardır. Ülkemizde son dönemlerde üniversite mezunu gençler arasında işsizlik yaygınlaşmıştır (Şen, 2008: 84). Her ne kadar işsizliği önlemeye veya azaltmaya yönelik çeşitli politikalar yapılırsa da yetersiz kalmaktadır.

1.4.2.Kadınlar

Kayıt dışı çalışma ile ilgili olarak zorla veya gönüllülüğe dayalı olarak kadınların kayıt dışı çalışmasının ülkeler bazında ciddi farklar gösterdiğini söylemek mümkündür. Gelişmekte olan ülkeler ele alındığında kadınların sosyal statüsü, ülkenin gelişmişlik düzeyi (tarım toplumlarında kadınların tarım sektöründe yoğun olarak çalıştırılması), kadın istihdam oranları veya sosyal güvenlik sisteminin yapısı kadınların kayıt dışı kalma eğilimlerini veya mecburiyetlerini etkilemektedir. (Yurdakul, 2014: 23)

Sigortasız, güvencesiz, örgütsüz, düşük ücretli, çalışma zamanı çoğu zaman belirsiz ve uzun, çalışma koşulları oldukça kötü olan kayıt dışı sektörde kadınlar eve sanayiden iş alma, konfeksiyonda çalışma, temizliğe

gitme, çocuk ve hasta bakma, evde yemek, dantel, örgü yapma gibi işleri yapmaktadırlar. Böylece kayıt dışı çalışma, kadın emeğinin ücretini düşürürken, sosyal güvencesiz çalışma şartları nedeniyle emeklilik ve sağlık haklarından yararlanamamaktadır.

1.4.3.Çocuk İşçiler

Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu çocuk işçiler oluşturmaktadır. 6 Nisan 2004 tarihli Resmi gazetede yayımlandığına göre çocuk işçi, 14 yaşını bitirmiş, 15 yaşını doldurmamış ve ilköğretimini tamamlamış kişidir. Yetişme çağındaki olan bu çocukların öğrenim hayatlarına devam etmeleri gerekirken, elverişsiz ve zaman zamanda tehlikeli ortamlarda çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Bunun yanı sıra çocuk işçi çalıştırmak ekonomik krizlerin yaşandığı dönemde ailelerin ekonomik problemlerini azaltırken işverenin de işgücü maliyetlerini azaltmaktadır. Çocuk işçiler, işveren gözüyle ucuz işçi olarak görülmektedir. Bu nedenle özellikle küçük işletmelerde işverenler çocuk işçileri tercih etmektedir. Çalışan çocukların kayıt dışı kalan ekonomik değerinde yer almasından daha önemli olan sorunun sosyal boyutudur. Yetişme çağındaki, okula gitmesi gereken bu çocukların sağlıksız koşullarda istihdam edilmeleri önemli bir sorundur (Zaklı, 2009: 25). Çocuk iş gücüne yönelik böyle karşılıklı talebin oluşması, bugünün eğitimsiz çocuklarını, geleceğin eğitimsiz ve vasıfsız gençlerine dönüştürmektedir (Şen, 2008: 85). Ayrıca belirtmek gerekir ki çocuk istihdamının büyük bölümü tarımda çalışmakta ve bu kesimde çalışanlar ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2010: 26).

Toplumdaki 18 yaşın altındaki kişilerin sigortalı olmayacağı yönündeki yaygın kanaat de çalışan çocukların çalışmalarının ilgili

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

kurumlara bildirilmemesine neden olabilmektedir (Süngü, 2004: 23). Neticede çocuklar çift taraflı sömürülmekte, sigortasız çalışma ve düşük ücret gibi sağladığı avantajlar nedeniyle sosyal açıdan yaratabileceği problemler dikkate alınmaksızın çalıştırılmaktadır.

1.4.4.Yabancı Kaçak İşçiler

Yabancı kaçak işçilik, ülkemize resmi veya gayri resmi yollardan giriş yapan ve süreli veya süresiz kalan yabancıların çalıştırılmalarının ilgili kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesidir. Günümüz Ortadoğu'sunda yaşanan karmaşalar, savaşlar, krizler, ekonomik, sosyal değişimler ülkeler arası göçü artırmış ve göç alan bir ülke konumunda yer alan Türkiye bu olaylardan en fazla etkilenen ülkelerden biri olmuştur.

Yabancıların Türkiye'yi bir çalışma alanı olarak görmelerinin birçok nedeni bulunmaktadır. Türkiye'de vize almanın ve kaçak yollardan girmenin kolaylığı, Türkiye'de kamu idaresinin şimdiye kadar hep işçi göçü veren bir konumda bulunması ve bu nedenle yeni koşullara uyum sağlayamamasından dolayı önemli eksikliklerinin olması, Türkiye'nin Avrupa'ya göre daha ucuz bir ülke olması, kolay erişilebilirliği halkın yabancılara karşı hoşgörüsü, Türkiye'nin bir geçiş yolu konumunda bulunması ayrıca komşu ülkelerdeki siyasi ekonomik istikrarsızlıklar, savaş tehlikesi gibi faktörler Türkiye'ye yabancı kaçak işçilik açısından cazip kılmaktadır (Şen, 2008: 85). Ayrıca dünyanın her yerinde yabancı işçiler küçük işletmelerde çalışmakta ve genellikle ev hizmetlerinde, inşaat, tekstil, tarım, gemicilik, tezgahçılık vb. işlerde çalışmaktadırlar (Yüzbaşıoğlu, 2010: 27). Sonuç itibarıyla hem bu

nedenlere bağlı olarak hem de zorunlu nedenlerle gelen göçmen veya mülteciler kaçak olarak çalışmakta veya çalıştırılmaktadır.

1.4.5.Emekliler

Son dönemlere kadar Türkiye’ de emeklilik yaşının düşük olması, ülkemizde genç yaşta emekli olan yığınlar oluşmasına neden olmuştur. Hayatlarının belki de en verimli çağlarında iş hayatından uzaklaşan kişiler, ekonomik sıkıntılar nedeniyle yeniden iş hayatına dönmüşlerdir. Fakat ülkemizde yerleşmiş, olan genel bir kanıya göre emekli olan kişiler yeniden herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıt olamazlar düşüncesi, emekliler arasında kayıt dışı istihdamı artıran bir olgudur (Şen, 2008: 86). Emekli maaşından vazgeçmek istemeyen emekli işçilerin iş deneyimlerinin olması ve bir takım iş gücü maliyetlerini azaltması ile işverenlerin emekli kişileri tercih etmesine yol açmıştır.

1.4.6.Serbest Çalışanlar

Her serbest çalışan kayıt dışı ekonomi içinde yer alır diyemeyiz fakat serbest olarak çalışan küçük ölçekli çiftçiler, satıcılar ve zanaatkarlar vergi yükümlülüğünden kaçınmak için kayıt dışı ekonomi içerisinde yer aldıkları karşılaşılan bir durumdur. Ayrıca, kişisel bazda da en fazla 18-25 yaş ve 60+ yaş grupları ile okuma-yazma bilmeyenler ile okuma-yazma bilen fakat okul bitirmeyenlerde görülmektedir.

2. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzu ve isteğinde olup fakat çalışma imkânı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur.

İşsizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

Türkiye’de işsizlik sigortası, ilk kez 1999 yılında 4447 sayılı Sosyal Güvenlik Reform Yasası kapsamında kabul edilmiştir. Böylece 102 sayılı İLO sözleşmesine göre sosyal güvenlik sistemindeki 9 sigorta dalından 8 incisi de uygulamaya geçmiştir. İşsizlik Sigortası Kanununda, kimlerin, hangi şartlarda, ne kadar sürede işsizlik sigortasından faydalanacağı, işsizlik fonu, bu fonun gelirleri, giderleri ve bu fondan nerelere kaynak sağlanacağı gibi hususlar düzenlenmiştir (Göçmen, 2012: 140)

2.1. İşsizlik Sigortasının Kavramı

Türkiye’de 4447 sayılı işsizlik sigortası kanunu ile hayata geçirilen İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur (http://statik.iskur.gov.tr/tr/issizlik_sigortasi/issizlik_sigortasi_islemleri.htm, erişim: 21.11.2016). Diğer bir tanıma göre ise işsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına rağmen kendi isteği dışında işsiz kalan kişiye, uğradığı gelir kaybının belli bir kısmını yine belli bir süre için telafi eden, prime dayalı bir programdır (Tunç, 2007: 35). Yapılan tanımlardan da anlaşıldığı gibi temel olarak işsizlerin karşılaştıkları gelir kaybını gidermeyi amaçlayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta dalı ve sosyal güvenlik sistemidir (Biçerli, 2009: 492). Diğer sigorta kollarından farklı olarak işsizlik sigortası ekonomik riskler karşısındaki bir sosyal güvenlik tedbiridir.

İşsizlik sigortası her ne kadar pasif istihdam programı olsa da aktif programların yürütülmesinde doğrudan ilgili kuruluşlar ile eşgüdüm

içerisinde yürütülmelidir (Varçın, 2004: 18). İşsizlik sigortası işsizliğe bir çözüm değil, işsiz kalan sigortalılara geçici süreli yardım sağlayan bir sigorta koludur (Gençler, 2002: 21). İşini kaybedenleri hedefleyen ve onların geçiş döneminde satın alma gücünü korumayı amaçlayan politikalarıdır.

Uygulamada Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından toplanılan primlere dayanan işsizlik sigortası fonu ile finanse edilmekte ve hizmet akdine dayalı olarak çalışanların tamamına yakını işsizlik sigortası kapsamında yer almaktadır. SGK tarafından toplanan primlerin kullanılması, fonlandırılması ve sigortalılara aktarılması Türkiye iş kurumu aracılığıyla yapılmaktadır.

İşsizlik sigortası zorunlu katılım ilkesine dayandığından kanun gereği işsizlik sigortası kapsamına alınan çalışanların sigortanın sağladığı haklardan vazgeçmesi veya yükümlülüklerinin üstlenmemesi hakkına sahip değildir.

2.2. İşsizlik Sigortası Özellikleri

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla beraber, işsizlik sigortasının kendine özgü, sosyal güvenlik kuruluşlarından farklı bazı özellikleri de vardır. Bunlardan biri, işsizlik sigortasına katılımın zorunlu oluşudur. Bu özelliği diğer özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılan en önemlisidir. Bir diğer özelliği ise işçinin prim ödeme esasına dayanır. Bundan dolayı işsizlik halinde alacağı ödenek bir haktır.

İşsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devletçe kurulma özelliğine de sahiptir. Ayrıca işsizlik sigortasının konusu işsizlerdir. Sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre için işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu kişilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri olanaksızdır. İşsizlik süresince bu kişilere yaşamlarını devam ettirebilmek için iş temin edilemiyorsa bunun tazmini gerekir. İşsizlik sigortası bunu sağlar. Gelir

İşsizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

kaybını telafi edici bu özelliğinin yanında yeniden işe yerleştirme desteği de sunmaktadır (Andaç, 1999: 41-50).

2.3. İşsizlik Ödeneğinden Yaralanma Koşulları

120 günü kesintisiz olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalanlardan;

- Hizmet akitleri, ihbar önellerine uygun olarak işveren tarafından feshedilenler,
- Hizmet akitleri, sağlık sebepleri, işverenin kanunda belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları dolayısıyla bizzat kendileri tarafından feshedilen sigortalı işçiler,
- İşyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan bir zorlayıcı sebebin ortaya çıkması halinde işveren tarafında hizmet akdi feshedilenler,
- Belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta olup da sürenin bitiminde işsiz kalanlar,
- İşyerini el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olanlar,
- Özelleştirme nedeniyle hizmet akdi sona erenler, işsizlik ödeneğine hak kazananlar olarak sıralayabiliriz (Akçacı, 2007: 30).

2.4. İşsizlik Sigortası Kapsamında Yapılan Yardımlar

Pasif bir istihdam politikası aracı olan işsizlik sigortası uygulamada genelde aktif politikalarla birlikte yürütülerek işsizlere aynı zamanda yeni beceriler kazandıracak eğitim programları ve istihdam danışmanlığı hizmetleri de verilmektedir (Biçerli, 2009: 493). İşsizlik sigortasından

sağlanan yardımlar sadece nakdi yardımlar olmayıp, işçiye yeni bir iş bulmasında yardımcı olunması gibi hizmetleri de içermektedir (Başbuğ, 2013: 198). Bu uygulama işçiye nitelik ve yeteneğine göre daha iyi koşullarda uygun bir ücretle yeni bir iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir. Uygulama sadece işsizlerin parasal olarak desteklenmelerini değil etkin bir mesleki eğitim ve iyi işleyen bir işe yerleştirme sistemini de içermektedir (Biçerli, 2009: 492).

4447 sayılı kanununun 48/6. Maddesine göre işsizlik sigortası kapsamında; işsizlik ödeneği, 5510 sayılı kanun gereği ödenecek sigorta primleri (iş kazası, meslek hastalığı ve genel sağlık sigortası prim ödemeleri), yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme ödeneği gibi yardımları içermektedir. Mesleki eğitim hizmetleri de kişinin mesleğine uygun iş bulunamaması veya mesleği geçerliliğini yitirmiş, mevcut mesleğiyle iş bulma olanağı olmayan işsizlere yönelik olarak meslek geliştirme, edinme ve yetiştirme eğitimi vermek suretiyle iş gücü piyasasına dönmelerini sağlamaya çalışmasına yönelik faaliyetleri içerir.

Aynı maddeye göre sigortalı işsizlerin, istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik sunulan hizmetlerden faydalanması sağlanmıştır (Küçükbayrak, 2012: 87). İşsizlik ödeneği işsiz kalan kişiye Kanun'da belirtilen sürelerle uğramış olduğu gelir kaybını karşılamak amacıyla yapılan ödemedir. Diğer bir yardımda işsiz kalan kişiye kaybettiği işine eş değer ve kişinin yeteneklerine uygun bir iş bulmaktır. Ancak bu faaliyet kişiye mutlak anlamda iş bulunması anlamına gelmemektedir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanununun Ek 1. maddesi ile yürürlüğe giren, işverenlerin konkordato ilan etmesi, acizlik vesikası alması, iflas ve iflas erteleme gibi nedenlere dayanarak işçi ücretlerini ödeme güçlüğü içerisine düşmesi durumunda işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan ve son bir

İşsizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

yıl içerisinde bu işyerinde çalışmış olmak koşuluyla ödenmeyen üç aylık ücretlerini garanti altına almayı amaçlayan diğer bir uygulamada ücret garanti fonudur. Bu fonla ödeme güçlüğüne düşen işverenin, işçinin geçimi için temel ekonomik kaynak olan ücretinden yoksun kalmasını önlemektir.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2. maddesi gereğince, genel ekonomik kriz veya bölgesel ya da sektörel kriz gibi zorlayıcı nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde 4447 sayılı kanuna göre sigortalı sayılan kişilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay süre ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan tespit işleminden sonra İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kısa çalışma ödeneği ödenmektedir (Görücü vd., 2012: 140-145).

3.KAYITDIŞI İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SİGORTASI İLİŞKİSİNİN ANALİZİ

Kayıt dışı istihdam sorununun kaynağı çalışanın kendini güvencede hissedememesi ve geleceğini pazarlık konusu yapmaya, işsiz kalmamak için razı olmasıdır. İşsizlik sigortası, işsiz kalınan sürede geçici gelir kaybını bir ölçüde ortadan kaldırırken, işsizlere mesleki eğitim verilmesi ile işgücünü kalifiye yaparak ekonomiye katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası ile kişiler kendilerini güvence altında hissetmektedir (Süngü, 2004: 99). 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kayıt dışı istihdamı önlemek de dâhil olmak üzere birçok önemli değişiklik yapılmıştır.

Türkiye'de işsizlik sigortasının kayıt dışı istihdam boyutunu analiz eden çok az çalışma vardır. Literatür incelendiğinde yapılan araştırmaların, farklı ortamlara bağlı olarak farklı sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir.

Kayıt dışılık ve işsizlik sigortası ilişkisine yönelik yapılan araştırmalarda genel anlamda baskın bir etkileşimin belirsiz olmasına rağmen optimal düzeyde belirlenmeyen işsizlik sigortasının da kayıt dışı istihdamı arttırıcı etkisi olduğu görülmüştür. Bazen de işsizlerin belli bir zaman kadar işsizlik sigortasından faydalandıkları süreçte iş arama çabasının zamanla düştüğü ve hatta bazen aynı anda hem iş arayıp hem de kayıt dışı istihdama katıldıkları görülmüştür (Alvarez-Parra ve Sanchez, 2009: 966). Fakat bazı çalışmalarda kısa dönemde sigorta kapsamındaki işsizlerin kayıt dışı sektöre yönelmek yerine kayıtlı sektörde istihdam edilmeyi bekledikleri sonucuna ulaşılmıştır (Bardey vd., 2014: 2). Söz konusu çalışmanın neticesi işsizlik sigortasının kişileri kayıtlı çalışmaya yönelttiğini göstermektedir.

Genel itibariyle gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortasının arzu edilebilirliğini azaltmaya gidilmektedir. Çünkü işsizler daha öncede değindiğimiz gibi işsizlik sigortasından faydalanırken kayıt dışı istihdam edilebilmektedirler. Fakat bazı araştırmalarda da bu ülkelerde işsizlik ödemelerindeki artış, işsizlerin formel sektörde iş arama çabalarını azaltmadığı da görülmüştür (Bardey ve Jaramillo, 2011: 6). İşsizlik ödeneğinin yaygın olduğu gelişmiş ülkelerde de işsizlik ödeneği en çok suiistimal edilen konulardandır. Kayıt dışılık riskinin çok olduğu durumlarda da işsizlik ödemeleri düşük şekilde verilir ve vergilendirilir (Espino and Sánchez, 2015: 172). Günümüzde işsizlik ödeneği alan kişi sayısı az olmasına karşın belli bir kesimin hem işsizlik ödeneği alıp hem kayıt dışı çalıştığı anlaşıldığında kesilir.

Ödenen rakamlardaki artış ve yaşanan ekonomik kriz insanları işten çıkmadan çıkmış gibi yaparak işsizlik ödeneği almaya dolayısıyla kayıt dışı çıkmaya yönlendirmekte yine işsizken iş bulanlarda, işsizlik ödeneğinden

İşsizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

yararlanmak için bu süre zarfında kayıt dışında kalmaktadır (Karaarslan, 2010: 112).

Almanya’da 2010 yılından itibaren kayıt dışı istihdamı önleyici faaliyetler yapılmıştır. Bu faaliyetlerin başında işsizlik sigortasında yapılan düzenlemeler gelmektedir. Sağlanan yardımlarda kısıtlamaya gidilmiş ve önceki maaşının belli bir oranında yapılan yardım yerine sabit bir ücret belirlenmiştir. İşsizlik ödeneğindeki bu düzenlemelerin, işsiz kalan kişilerin istihdam piyasasına dönüşlerini teşvik ettiği ve kayıt dışı çalışırken aynı zamanda işsizlik aylığı alan kişilerin işsizlik aylığı gelirlerinde yaşanan bu azalmanın, kayıt dışı kalma eğilimini azaltacağı çıkarımı yapılmıştır (Yurdakul, 2014: 52). İşsizlik sigortasının bu tür olumsuz etkilerinin yanında kayıt dışılığı önlemeye yönelik önemli pozitif etkileri de vardır. İşsizlik sigortası ile sigortalı çalışma teşvik edilir ve kayıt dışılık üzerinde olumlu etki yapar. Kayıt dışılığın azalması devletin vergi ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde ciddi bir artış getirir (Görücü vd., 2012: 135). Diğer bir ifadeyle işsizlik sigortası uygulaması kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında da etkili olduğu söylenebilir. İşsizlik ödeneğinde hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar ahlak ve iyi niyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacağından, uygulamanın verimliliği artırması da söz konusudur. Ayrıca işsizlerin iş ararken daha seçici olmalarının sağlar. Böylelikle işsizlerin niteliklerine uygun olmadıkları işlere yönelmelerini veya kayıt dışı sektörde istihdam edilmelerini engeller (Biçerli, 2009: 492).

Sigorta kapsamındaki çalışanlar işsiz kaldıkları dönemde işsizlik sigortasından faydalanarak gelir kayıplarını önlemekte ve bu süreçte kayıt dışı çalışmaya yönelmeleri engellenmektedir. Kayıt dışı istihdamla ilgili yapılan uygulamalar arasında yer alan 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası

Kanunu” ile işsiz kalan sigortalının düşük verimli ve gelirlili bir işi kabul etmeye ya da bağımsız çalışmaya zorlanmaması ve işsizlik ödenekleri ile işsiz kaldığı bu devreyi daha rahat geçirerek uygun bir işi daha kolay bulmanın yolu açılmıştır (Çolak, 2012: 132). Sigortalı işsiz, işsiz kaldığı bu dönem için işsizlik ödeneği ile çaresiz bırakılmamakta ve kayıt dışı istihdama yönelmesi önlenmektedir. İşsizlik sigortası, mesleki yetersizlikleri nedeniyle işsiz kalan insanların bu eksikliklerini gidermeyi amaçlamaktadır.

Cömert işsizlik sigortası ödemeleri kayıt dışı sektöründeki emek arzını azaltmakta ve ekonominin verimliliğinin dolayısıyla toplam refah düzeyini arttırmaktadır (Ulus, 2001: 1). Bunun yanı sıra bazen de işsizlik sigortası yardımlarının işsiz işçilerin resmi bir sektördeki işi güvence altına alma çabalarını arttırdıklarını ve kayıt dışı istihdam edilmeyi azalttığını göstermektedir (Bardey vd., 2014: 1).

Son olarak Türkiye açısından da ele alırsak; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yaklaşık %32 seviyelerinde gerçekleşmesi nedeniyle, işsizlik sigortası uygulamasında bir revizyon ihtiyacı olduğu görülmektedir. Türkiye devrimci işçi sendikaları konfederasyonu araştırma enstitüsüne (DİSK-AR) göre Eylül 2015’te 5 milyon 863 bin olan geniş tanımlı işsiz sayısı 2016’da 6 milyon 373 bine yükseldi. Bu da işsizlik oranlarının son 5 yılın zirvesinde olduğunu göstermektedir. Genç işsizliği (15-24 yaş arası) de Eylül 2016 döneminde %19,9’ a yükseldi. Dolayısıyla işsizlikteki artış eğilimini işsizlik sigortası başvurularında da izlemek mümkün. İşsizliğin hızla artması, işsizlik sigortası başvurularının Ekim 2016’ da 121 bini aşmasına yol açtı (<https://www.evrensel.net/haber/299708/turkiyede-issizlik-orani-giderek-artiyor>, erişim:10,12,2016). Böyle bir ortamda insanların kayıt dışı istihdama yönelmeleri olasıdır. Kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik mücadele yollarında yapılan önerilerden biri de fonda bulunan miktarın ihtiyaç

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

duyulan sahalarda kullanılması sağlanmalı ve işveren tarafından yapılan zorunlu katkı payı oranları azaltılmalıdır. (ees2.beykent.edu.tr/WebProjects/Uploads/kayitdisi-ekonomi.doc, erişim: 10,12,2016). Böylece hem işverenler kayıtlı istihdama teşvik edilmiş olacak hem de kayıtsız çalışan kesim kayıtlı hale getirilerek sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hakları elde edebilecektir.

SONUÇ

Kayıt dışı istihdam niteliği itibariyle yasal olan işlerde istihdama katılan fakat sosyal güvenlik ve çalışma hayatını düzenleyen hukuk kurallarına uyulmaksızın, kayıtsız olarak çalışılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdam farklı gelişmişlik düzeyine sahip tüm ülkelerin ortak problemidir. Türkiye'nin de başta gelen sorunlarından. Ülkemizde kayıt dışı istihdamla mücadele de bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede çeşitli yasal düzenlemelerin yanı sıra kayıt dışı istihdamla mücadele yürütülen faaliyetler ve projeler hayata geçirilmiştir.

Kayıt dışı istihdamın artmasına neden olan ekonomik ve sosyal birçok neden vardır. Bu nedenlerin yanı sıra mali, idari ve yapısal nedenler de kayıt dışı istihdama yol açmaktadır. Mali nedenler arasında, ücretten sigorta primi, vergi gibi işveren için büyük bir yük oluşturan istihdamla ilgili mali yükümlülükler gelmektedir. Çalışanlar üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik primleri başta olmak üzere istihdam vergilerinin yüksekliği ile çalışma hayatına ilişkin diğer yasal yükümlülüklerin yüksekliği de istihdam maliyetlerini arttırarak hem işletmeleri hem de çalışanları kayıt dışı istihdama yönlendirebilmektedir.

Çalışanlar kayıtlı olmadıkları için işsizlik sigortası kapsamı dışında kalmakta ve işsizlik sigortasının nakdi veya gayri nakdi hiçbir yardımından

yararlanamamaktadır. Bu çerçevede toplumda sosyal güvenlik bilincinin tam olarak yerleşmemiş olması da işsizlik sigortasının öneminin göz ardı edilmesine yol açmakta ve kayıt dışı istihdamda yer almaları kendileri için bir sorun teşkil etmemektedir.

Yapılan bu çalışmada işsizlik sigortasının kayıt dışı istihdam boyutuyla ele alınmaya çalışılmıştır. Türkiye’de İŞKUR kapsamında yürütülen işsizlik sigortası ve kayıt dışı istihdam ilişkisi üzerine istatistikî çalışmaların çok az yapılmış olması işsizlik sigortasının kayıt dışı istihdamda itici mi yoksa çekici mi etkisinin olup olmadığını somut verilere dayandırmamızı zorlaştırmış olsa da yapılan çalışmalar incelendiğinde genel bir değerlendirme yapmamız mümkündür.

Sonuç itibariyle işsizlik sigortası, kayıt dışı istihdamda hem pozitif hem de negatif etkilere sahiptir. Pozitif yönden; çalışanlar işsiz kaldıkları dönemde işsizlik sigortasından faydalanarak gelir kayıplarını önlemektedir, böylece bu süreçte kayıt dışı çalışmaya yönelmeleri engellenmektedir. Ayrıca işsizlik sigortası uygulaması, işsizlik ödeneğinde hak kazanabilmek için kayıt dışı istihdamın kayda alınmasını ve kayıt dışılığın azalmasını sağlar. Ayrıca devletin de vergi ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde ciddi bir artış getirmesiyle pozitif yönde etkilidir.

Negatif etkisiyse; yaşanan krizler ve sosyal güvenlik prim ödemeleri miktarı yükseldikçe kayıt dışı istihdamı arttırıcı yönde bir etki yapmaktadır. Yani hem ödenen rakamlardaki artış hem de yaşanan ekonomik kriz bu süreçte insanları işlerinden çıkmış gibi yaparak işsizlik ödeneği almaya dolayısıyla kayıt dışı çıkmaya yönlendirmektedir. Yine işsizken iş bulanlarda, işsizlik ödeneğinden yararlanmak için bu süre zarfında kayıt dışı kalmaktadır.

*İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi***KAYNAKÇA**

AKÇACI, Taner,” Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri”, Arın Yayınları, Ankara, 2007.

ALVAREZ-PARRA, Fernando, SANCHEZ, Juan, “Unemployment Insurance With A Hidden Labor Market”, Journal Of Monetary Economics, C. 56, Sa. 7, 2009, s. 954-967.

ANDAÇ, Faruk, “İşsizlik Sigortası, Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası”, Ankara, 1999.

BARDEY, David, JARAMILLO, Fernando, “Unemployment Insurance/Severance Payments And Informality In Developing Countries”, Tse Working Paper, 2011, s. 11-257.

BARDEY, David, JARAMILLO, Fernando, PEÒA, Ximena, “Unemployment Insurance In The Presence Of An Informal Sector”, World Bank Econ Review, C. 29, Sa. 1, 2014, s. 126-134.

BAŞBUĞ, Aydın,” Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Sigortalar, Türkiye Şeker Sanayi İşçileri Sendikası”, Ankara, Ankamat Matbaacılık, 2013.

BİÇERLİ, M. Kemal, “Çalışma Ekonomisi”, 5.Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2009.

BİLETTA, Isabella, MEIXNER, Marie, “EIRO thematic feature: Industrial relations and undeclared work”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2005.

ÇOLAK, Mustafa,” Kayıt dışı Ekonomi Ve Çözümüne Yönelik Politika Önerileri”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2012.

ESPİNO, Emilio, SANCHEZ, Juan, “How Does Informal Employment Affect The Design Of Unemployment Insurance And Employment Protection?”, Reserve Bank Of St. Louis Review, C. 97, Sa. 2, s. 159-72.

GÖÇMEN, Murat, “Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları”, Kamu-İş, C.12, Sa.2, s. 137-158.

GÖRÜCÜ, İbrahim, AKBIYIK, Nihat, KOÇ, Muzaffer, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)”, E-Journal Of New World Sciences Academy, C. 7, Sa. 2, s. 127-160.

GÜLOĞLU, Tuncay, “The Reality Of Informal Employment In Turkey”, Visiting Fellow Working Papers, Cornell University Ilr School, 2005, s.1-37. (<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intlvf/9>, erişim: 17.12.2016).

ILGIN, Yılmaz,” Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları”, Ankara, DPT Yayınları, 1999.

KARAARSLAN, Erkan,” Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, Mali Hizmetler Derneği Yayın No:7, Ankara, 2010.

KÜÇÜKBAYRAK, Müşerref, “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kapsamı Ve İşsizlik Ve İstihdam Süresi Açısında Değerlendirilmesi”, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Ankara, Mart 2012.

İssizlik Sigortasıyla Kayıt Dışı İstihdamın Etkilesimi

OECD, “Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy”, OECD Employment Outlook 2004, s. 232-235.

SUGÖZÜ, İ. Halil,” Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye”, Nobel Yayın, 2010.

SÜNGÜ, Yakup, “Kayıtdışı İstihdamın Mali Etkileri”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2004.

ŞEN, Gülşen, “AB ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Etkileri”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

TUNÇ, Mehmet, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar Ve Gelişmiş Ülke Örnekleri”, Uzmanlık Tezi, ÇSGB, Türkiye İş Kurumu, Ankara, 2007.

ULUS, Mustafa, “Unemployment Insurance Ande Underground Economy”, December, 2001. (T2m.univ-paris1.fr/fr/activites/attach/under.pdf, erişim: 05.12.2016).

VARÇIN, Recep,” İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları”, Ankara, Siyasal Kitabevi, Ocak 2004.

YERELİ, A. Burçin, KARADENİZ, Oğuz,” Kayıt Dışı İstihdam”, Odak Yayınları, Ankara, 2004.

YURDAKUL, F. Bahadır, “Almanya’da Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları ve Uygulamalarının Yabancı İşgücüne Etkilerinin Değerlendirilmesi”, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

YÜZBAŞIOĞLU, Nuray,” Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, Türkiye Kamu-Sen, Ankara 2010.

ZAKLI, Sema Betül, “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam ve Ekonomik Boyutu”, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

(Ees2.beykent.edu.tr/WebProjects/Uploads/kayitdisi-ekonomi.doc, erişim: 10.12.2016).

(http://Statik.İskur.Gov.Tr/Tr/İssizlik_Sigortasi/İssizlik_Sigortasi_İşlemleri.Htm, erişim: 21.11.2016).

(<http://www.tuik.gov.tr>, erişim:12.12.2016)

(<https://www.evrensel.net/haber/299708/turkiyede-issizlik-orani-giderek-artiyor>, erişim: 10.12.2016)