

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ebubekir KALELİ¹, Coşkun KARACA²

Öz

Çalışanların resmi kayıtlara girmeksizin istihdam edilmesi kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Sosyal güvenceden yoksun olarak çalışan bu kişiler cari ve gelecekteki riskler karşısında savunmasız kalmakta, ücretleri üzerinden hesaplanmayan vergi ve sosyal güvenlik primi, Hazineyi ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nu gelir kaybına uğratmaktadır. İşgücü piyasasındaki kayıt dışılık, işgücünün gerçek boyutunun bilinmesini engellemekte ve ekonomik büyüklüklerin göreceli ağırlığı tespit edilemediğinden piyasa sorunlarına doğru tanı konulamamaktadır.

Bu çalışma kayıt dışı istihdamın bazı önemli nedenlerine ve sonuçlarına odaklanmakta, Türkiye'de kayıt dışı istihdamın çözümüne ilişkin özgün politika önerileri getirmektedir. Türkiye'de uygulanan mevcut politikaların kayıt dışı istihdamı engellemede yetersiz kalması, uygulamaya ilişkin bazı problemlerin olduğunu göstermektedir. Çalışma ile bu problemlerin neler olduğu araştırılmış ve başarılı ülke uygulamaları örnek gösterilerek kayıt dışı istihdamla etkin biçimde nasıl mücadele edileceği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam, Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Çözüm Önerileri*

¹ Denetçi Ebubekir Kaleli, Sivas Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, e-posta: ekaleli@sgk.gov.tr, Orcid No: <https://orcid.org/0000-0001-8855-542X>

² Doç. Dr. Coşkun Karaca, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, e-posta: ckaraca@cumhuriyet.edu.tr, Orcid No: <https://orcid.org/0000-0003-4294-2365>

SUGGESTIONS FOR INFORMAL EMPLOYMENT IN TURKEY

Abstract

Employment of the employees without recording in the official records causes informal employment. Those who work without any social security are left vulnerable against the current and future risks and the tax and social security premium, which is calculated according to their salaries, causes lost revenue in the Treasury and Social Security Institution. Informality in the employment market causes the actual size of the labor force not to be learned and the market problems cannot be correctly identified as the relative weight of the economic magnitudes cannot be determined.

Although this study focuses on some important reasons and consequences of the informal employment, the main contribution of the study to the literature is related to the suggested solutions. It has been concluded that there are some problems relating to the application as the current policies applied in Turkey are far from preventing the informal employment. This study sought what these problems are and discussed how to struggle effectively with the informal employment based on the successful country applications.

Key Words: *Informal Employment in Turkey, Solution Suggestions for Informal Employment*

Giriş

Kayıt dışı ekonominin önemli bir bölümünü oluŐturan ve giderek önemli bir sorun haline gelen kayıt dışı istihdam, çalışanların resmi kurumlara bildirilmeden, sosyal güvencesiz olarak istihdam edilmesini ifade etmektedir (AltuŐ, 1999, s. 11; Özsoylu, 1996, s. 10; Schneider, 1986, s. 644; Feige, 1989, s. 15-17; Önder, 2011, s. 242). Kayıt dışı istihdam edilenler resmi kayıtlara girmediŐinden, sosyal güvenceden yoksun olarak çalıŐmakta ve ücret üzerinden hesaplanan vergiler ve sosyal güvenlik primleri tahakkuk etmediŐinden Sosyal Güvenlik Kurumu ve Hazine gelir kaybına uğramaktadır (Güloğlu, 2003, s. 53; Enste ve Schneider, 2002, s. 1; GİB, 2009, s. 32). Sosyal güvenlik kurumunda oluŐan aktüeryal açıklar ise devlet bütçesinden finanse edilmekte ve bu durum vatandaşlar için ilave mali yük oluşturmaktadır.

Türkiye'de kamu otoriteleri tarafından kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik birçok politika geliŐtirilmekte ve uygulanmaktadır. Buna rağmen ülkemizde kayıt dışı istihdam oranı oldukça yüksektir. Bunun nedenleri tartıŐıldığında konunun ekonomik, siyasi ve sosyal yönünün olduğu görülmektedir. Özellikle nüfus artışı, işsizlik oranının yüksekliği, işçinin işveren üzerindeki maliyeti, sık çıkarılan aflar, siyasi iktidarın popülist yaklaŐımları ve denetim yetersizliği gibi konular kayıt dışı istihdamın ortaya çıkıŐında oldukça etkilidir (Aktan ve Savaşan, 2009, s. 18-19; Schneider, 2009).

Bu çalışma kayıt dışı istihdamın söz konusu öneminden hareketle sorunun ortaya çıkıŐındaki nedenleri araŐtırmakta ve çözümleri için politika önerileri geliŐtirmektedir. Bu kapsamda çalışma dört kısma ayrılmıŐtır. İlk iki kısımda kayıt dışı istihdamın nedenleri ve sonuçları incelenirken üçüncü kısımda Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutu ve ülkede uygulanan mevcut politikalar anlatılmıŐ ve son kısımda kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik politikalar tartışılmıştır.

Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdamın pek çok nedeni bulunmaktadır. Nüfus artışı, işsizlik, çocuk işgücü, yabancı kaçak işçilerin varlığı, iç göç, yüksek enflasyon, gelir dağılımı, vergi ve sosyal güvenlik primlerinin yüksek oluşu bu nedenlerden

bazılarıdır. Ancak bu faktörler incelendiğinde kayıt dışı istihdama yönelmenin temel sebebinin sosyal güvenlik bilincinin oluşmaması ve bireylerin gelirlerini artırma istekleri olduğu görülür (Aydemir, 1995, s. 41; Azaklı, 2009, s. 26).

Kayıt dışı istihdam olgusunun içeriğinde sosyal, ekonomik ve yasal süreçlerin iç içe girmiş olduğu görülmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdama neden olan faktörleri sosyal, ekonomik ve idari nedenler olarak üç ana başlıkta ele almak mümkündür (Güloğlu vd., 2003, s. 60).

Sosyal Nedenler

Sosyal faktörler, ülkenin sosyal, kültürel ve demografik özelliklerinin kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkisini ifade etmektedir. Ülkelerin özellikle demografik dinamikleri, işsizliği ve kayıt dışı istihdamı artıran bir nitelik kazanmıştır (Karaarslan, 2010, s. 11).

Kayıt dışı istihdamın sosyal nedenleri içerisinde nüfus artışı, işsizlik, çocuk işgücü, yabancı kaçak işçiler ve sağlıksız kentleşme başı çeken nedenlerdendir. Ancak bu faktörler birlikte değerlendirildiğinde bireyleri kayıt dışı çalışmaya iten asıl sosyal nedenin, yeterli gelirden yoksun olan bireylerin gelirlerini artırma istekleri olduğu görülmektedir. Bu bakımdan gelirin adaletsiz dağılımı, marjinal kullanılabilir gelirini artırmak isteyen işçi ve işverenler için fırsat sunmaktadır.

Sosyal yapıdan kaynaklanan nedenlerin başında nüfus artışı ve işsizlik gelmektedir (Güloğlu vd., 2003, s. 62; İpek, 2014, s. 174). Bir ülkede nüfus artışı küresel rekabeti yakalamak için bir fırsat olabileceği gibi ilave nüfusa iş sağlanamadığı durumda bu fırsat tehdiye dönüşmektedir. Nüfusun hızla arttığı bir ortamda emek arzı emek talebini aştığından işçiler kendi arasında rekabete girerek daha düşük ücretle ve kayıt dışı çalışmaya razı olmaktadır. Piyasanın kıyasıya rekabet içinde bulunduğu, denetim ve kanunların etkin olarak işlemediği durumda işverenler üretimlerini düşük maliyetle gerçekleştirmek isteyeceğinden bu yanlış rasyonel bir davranış olarak görmektedir. Bu yolla işverenler asgari ücret gibi bir zorunluluktan kurtulmakta, sigorta ve vergi yükünden doğan maliyetlerini de azaltmaktadır. Her iki tarafın da çıkar birliğine girdiği böyle bir durumda kayıt dışı istihdamın boyutları da yükselmektedir.

Kayıt dışı istihdamın bir başka sosyal nedeni çocuk işgücü ve yabancı kaçak işçilerdir (İpek, 2014, s. 171; Yüksek, 2003, s. 33). ILO tarafından 2016 yılında yapılan bir araştırma Dünyada 5-17 yaş grubunda 152 milyon çalışan çocuk bulunduğunu ve bunların önemli bir kısmının tehlikeli işler sınıfında çalıştığını göstermektedir (ILO, 2017, s. 5). TÜİK tarafından yapılan 2012 yılı çocuk işgücü anketi sonuçları ise Türkiye'de 6-17 yaş grubu içerisinde yer alan 15 milyon çocuğun 900 bine yakınının iş yaşamı içerisinde yer aldığını göstermiştir (TÜİK, 2013). Özellikle aileler için ilave gelir kaynağı görülen çocuklar, işverenler açısından ise ucuz işgücü anlamına gelmektedir.

Küresel yoksulluk ve savaş gibi nedenlerle ortaya çıkan yabancı kaçak işçi sorunu, son yıllarda tüm ülkelerin gündeminde yer almaktadır. Çalışma ve ikamet iznine sahip olmayan bu kişiler yasa dışı çalışmak zorunda kalmaktadır. Düşük ücretle ve sigortasız olarak çalışmaya razı olmaları, işverenlerin bu kişileri tercih etmesinin temel nedenidir. Çevremizde yaşanan olumsuz koşullar nedeniyle ülkemizde de yabancı kaçak işçi sorunu önemli bir hal almıştır. Ülkenin manevi değerleri ve geleneksel yapısından kaynaklanan hoşgörüsü her geçen gün yabancı kaçak işçi sayısının artmasına neden olmaktadır.

Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı ekonomiye neden olan ekonomik faktörler, diğer faktörlerden farklı biçimde doğrudan veya dolaylı olarak parayla ölçülebilen faktörlerdir. Vergi yükü ve bu yükün gelir dağılımında ortaya çıkardığı adaletsizlikler, başta iş gücü maliyetlerindeki yükseklik olmak üzere üretim maliyetlerinin yüksekliği, yüksek enflasyon, ekonomik istikrarsızlık ve krizler, küçük işletmelerin yaygınlığı ve kurumsallaşamama sorunu, Türkiye'de tarım sektörünün önemli bir ağırlığa sahip olması ve bu sektörde kayıt dışılığın oldukça fazla olması kayıt dışı ekonominin başlıca ekonomik nedenlerini oluşturmaktadır (Sugözü, 2010, s. 24).

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın nedenlerine yönelik yapılan araştırmalar, işgücü maliyetlerindeki artışın emek arz ve talebini etkilediğini ve kayıt dışı istihdama neden olduğunu göstermiştir (Algan, 2004, s. 4; Tekinarslan, 2011, s. 33). Sosyal güvenlik primlerinin yüksek oluşu ve kıdem tazminatı gibi

işveren üzerindeki maliyetler kayıt dışı istihdamı etkileyen önemli unsurlardır. Yine kanunların belli çalışan sayısına ulaşan işletmelere istihdama yönelik ilave sorumluluklar yüklemesi üretim maliyeti üzerinde doğrudan etkide bulunduğundan işverenler kayıt dışı istihdama yönelmektedir.

Kayıt dışı istihdamın bir başka nedeni ülkelerdeki yüksek enflasyon oranlarıdır. Enflasyonun kayıt dışı istihdamdaki rolü çalışanların satın alma gücünü düşürmesinden kaynaklanmaktadır. Enflasyon dönemlerinde sabit gelirli olanların maaş artış oranları enflasyonu geriden takip etmektedir. Bu dönemlerde gelirleri mevcut harcamalarına yetmeyen çalışanlar, ikinci bir işte kayıt dışı çalışmaya yönelmektedir. Diğer taraftan enflasyon nedeniyle ücret, vergi ve primlerde ortaya çıkan nominal yükselişler maliyetleri artıran işverenleri kayıt dışı istihdama sürüklemektedir.

Kayıt dışı ekonominin ekonomik nedenlerinden bir diğeri de üretim maliyetini düşürmek ve rekabet gücü elde etmek isteyen firma davranışlarıdır. Çünkü rakiplerine göre aynı miktardaki bir çıktıyı daha düşük maliyetle üreten firmalar rekabet gücü elde ederek büyüme ve kârlılık performansını artırma fırsatını yakalamaktadırlar. Bu bakımdan işveren için rasyonel olan davranış aynı verimliliğe sahip işçiler arasında kendisine maliyeti en düşük olanı seçmektir. Ancak bu tür davranışların daha çok küçük işletmelerde yaygın olduğu görülmektedir. Marka ürünlere sahip büyük işletmeler ise hem elde ettiği prestiji kaybetmemek hem de sağladığı rekabet, pazar ve üretim maliyeti avantajı ile kayıt altında çalışmayı tercih etmektedirler.

İdari Nedenler

Ekonomik ve sosyal nedenlerin yanı sıra idari nedenler de, kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında yer almaktadır. Bunların başında çalışma yasaları, denetim yetersizliği, ülkedeki vergi sistemi ve kurumsal yapıdan kaynaklanan faktörler gelmektedir (Aktan, 2012, s. 15; OKA, 2011, s. 22). Özellikle çalışma yasalarının işçi ve işverenler tarafından yeterince açık ve anlaşılır olmaması, kanunlarda boşluklar bulunması, işçi ve işverenlerin yasalardan sürekli haberdar edilmemesi ve kıdem tazminatının işveren üzerinde bir yük olarak algılanması kayıt dışı istihdamı artıran idari ve yasal nedenler arasında sayılabilir.

Kayıt dışı istihdamı artıran idari nedenlerden bir diğeri, siyasal iktidarın ve kamu otoritelerinin iş piyasasına ilişkin tavırlarıdır. Kayıt dışı istihdamı önleme konusunda kararlı bir siyasal iktidar çoğu durumda bunu başarma imkânına sahiptir. Ancak özellikle oy maksimizasyonu ve çıkar iliŐkisi içerisindeki davranıŐları, siyasal iktidarı bu yönde bir politika geliŐtirmeden uzaklaŐtırmaktadır. Denetimler konusunda isteksiz fakat sosyal güvenlik aflarında ihtiraslı davranan siyasal iktidarlar, primlerini düzenli ödeyen işverenlerin vergi ahlakını ve iş kanunlarına uyumunu bozmaktadır.

Ülkelerde yasalarla korunan sendikal faaliyetler de, kayıt dışına neden olan faktörler arasındadır. Günümüzde hem ücretler hem de çalışma koŐulları toplu iş sözleşmeleri ile belirlendiğinden işverenler, sendikaların isteklerini göz önünde bulundurmamak zorundadır. Ancak karŐılanan her istek, işveren için bir maliyet unsurudur. Üretim maliyetini düşürmek isteyen işveren ise kayıt dışına yönelmekte veya riski dağıtarak kayıt dışı çalışan taŐeron işletmeler vasıtasıyla istihdam sorununu çözmektedir (Karaca, 2016, s. 185).

Türkiye'de bireyleri kayıt dışı faaliyetlere sevk eden unsurlardan biri de, bürokratik iŐlemlerin fazlalığı ve karmaŐıklıĐıdır. İstanbul Ticaret Odası tarafından yapılan bir araştırmada kamu kurumlarında rahatsızlık veren konulara ilişkin cevaplarda, gereksiz belgelerin istenmesi ilk sırayı alırken, bu cevabı sırayla iŐlemlerin uzun sürmesi, gereksiz yere noter tasdiki istenmesi, işlemler ve belgeler hakkında net bilgi verilmemesi, çok sayıda kuruluŐtan belge istenmesi, zorunlu baĐıŐ ve ödemeler yaptırılması ve torpilsiz iŐlem yaptırılmaması gibi konular dile getirilmiŐtir.

Sayılan gerekçeler toplu olarak değerlendirildiğinde Türkiye'de kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında işçi maliyetlerinin yüksekliği, işverenlerin kâr iŐtahtı, rekabet gücü elde etme isteği, çıkarılan af yasaları, denetimlerin etkinlikten uzak oluşu ve cezaların caydırıcılık gücünün düşük olması gibi nedenlerin önemli olduğu görölmektedir. Yine geçmiŐte uygulanan erken emeklilik yasası ile emekliliğe esas gün sayısının aktüeryal dengeyi sağlamak yerine popülist gayelerle hayata geçirilmiŐ olması da günümüzde pek çok emeklinin iş hayatında kayıt dışı çalıŐmasına neden olmuŐtur.

Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu ve Mevcut Politikalar

2017 yılı TÜİK verilerine göre Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı % 34 olarak hesaplanmıştır. Sektörler itibariyle bakıldığında kayıt dışılığın en yüksek olduğu sektör % 83 ile tarım sektörü olurken bu sektörü % 36 ile inşaat sektörü izlemiştir; tarım dışı, sanayi ve hizmet sektörlerinde bu oran ortalama % 21 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2018). Ancak TÜİK anketlerinden kayıt dışı istihdamın 2002 yılında % 52 olduğu ve günümüze kadar düşüş gösterdiği görülmektedir. Yalnızca kriz yılı olan 2009 yılında bir önceki yıla göre azda olsa bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 1. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)

Yıl	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90,1	31,7	36,4	29,2	-	52,1
2008	87,8	29,7	31,6	28,8	-	43,5
2009	85,8	30,1	33,4	28,4	-	43,8
2010	85,4	29,1	32,7	27,1	-	43,3
2015	81,1	21,2	19,1	20,1	35,6	33,6
2016	82,1	21,7	20,2	20,4	35,8	33,5
2017	83,3	22,1	20,0	21	35,8	34,0

Kaynak: SGK, 2018.

Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında ülkemizde kayıt dışı istihdam oranının oldukça yüksek olduğu ve çalışan her üç kişiden birinin kayıt dışı çalıştığı görülmektedir. Öyle ki Avrupa Birliği ülkelerinde 2013 verilerine göre kayıt dışı istihdam oranı % 11,6 iken bu oran bazı ülkelerde % 2 ile % 4 arasında (İngiltere % 2,7, Almanya % 4,4) değişmektedir (European Commission, 2017). Türkiye ile benzer ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip olan Bulgaristan (% 16,5) ve Polonya’da (% 39,5) ise diğer AB ülkelerine kıyasla kayıt dışı istihdam oranının nispeten yüksek olduğu görülmektedir (Koettl ve Weber, 2012). Dolayısıyla Türkiye’de kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik politikaların kısmen de olsa başarılı olduğu fakat kalıcı bir çözüm için köklü reformlara ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdam sorunu her toplumda benzer nedenlerle ortaya çıkmakla birlikte sorunun boyutları ve

gerçekleŐtirilecek politikalar ülkelerin ekonomik, siyasi ve toplumsal yapısına bağlı olarak deėiŐim göstermektedir.

Türkiye'de son yıllarda kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında çok sayıda yasal ve idari düzenleme yapılmıŐtır. Bu çerçevede kayıt dışı istihdamla mücadele için yapılan en önemli düzenlemelerden birisi sosyal güvenlik sistemindeki çok başlılığın giderilmesidir. 20.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı Kanun ile Türkiye'de tüm sosyal güvenlik kurumları (SSK, BAĞ-KUR, Emekli Sandığı) "Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı" (SGK) olarak tek çatı altında toplanmıŐtır. Bu reformla sigorta hak ve yükümlölüklerinin eŐitlendiėi, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik ve sağlık sigorta sisteminin kurulması öngörölmüŐtür.

Bir başka mücadele önlemi 2006 yılında KADİM (Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele) Projesinin hayata geçirilmesi ve ALO 170 hattının kurulmasıdır. Bu proje kapsamında kayıt dışı istihdama ilişkin çok sayıda, proje, afiŐ ve kitapçık bastırılarak ülke geneline daėıtılmıŐ ve yaklaşık 80 bin kiŐiye sigortalılık ve sosyal güvenlik bilincini artırıcı yönde eğitimler verilmiŐtir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi ALO 170 ise 15 Kasım 2010 tarihinde hizmete girmiş ve vatandaşların bazı soru ve iŐlemleri için,, ilgili kurumlara gitmelerine gerek kalmadan sorunlarını çözmeleri saėlanmıŐtır. Ayrıca bu hat, Őikâyetlerin isimsiz veya gizli isimle yapılmasına imkân tanıdığından işten atılma endiŐesiyle iŐyerindeki olumsuzlukları rahatça dile getiremeyen çalışanlara, ilgili kurumlara baŐvurmalarında büyük kolaylık saėlamıŐtır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında ilgili kurumlarca gerçekleştirilen diğer uygulamalar içerisinde; kayıt dışı istihdamın neden olduğu olumsuzlukların basın ve yayın kurumlarında veya panel ve konferanslarda anlatılması, kurumlarda konuya ilişkin eğitimler verilmesi, iŐverenlerle sosyal diyalog geliŐtirilerek kayıtlı istihdama yönelmelerinin sağlanması, aktif istihdam programlarının anlatılması, kayıt dışı işçi çalıştıran işverenler için yaptırımlar uygulanması ve kamu kurumları arasında eŐėüdümlün sağlanması gibi programlar yer almaktadır.

Türkiye gibi geliŐmekte olan ülkelerde kayıt dışı faaliyetlerin azaltılmasında sonuca odaklı olmayan rutin mücadele yöntemlerinin etkisi sınırlı kalmaktadır.

Son yıllarda hükümetin kayıt dışı ile mücadelede attığı somut adımlar vardır. Buna rağmen Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin büyüklüğü gelişmiş ülkeler ile kıyaslandığında hâlâ çok yüksektir. Bu durum kayıtdışılıkta başarı sağlamak için köklü değişikliklere ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir Türkiye'de kayıt dışı istihdama yönelik önlemlerden bazıları aşağıdaki biçimde sıralanabilir.

Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamı Önlemeye Yönelik Politika Önerileri

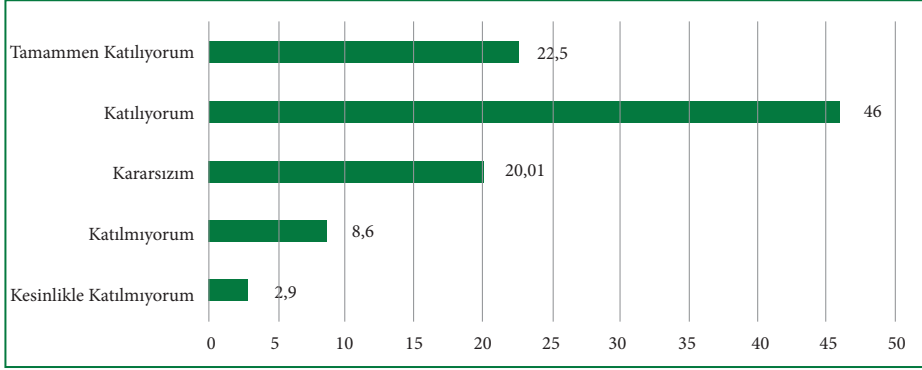
Söz konusu politikaları açıklamaya geçmeden önce bu politikaların başarı şansının siyasi otoritenin kararlılığı ile doğrudan ilgili olduğunu hatta ilk şartı olduğunu söylemek gerekir. Bu sağlandığı takdirde takip eden satırlarda anlatılacak olan istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, cezaların caydırıcı hale getirilmesi, **çalışma hayatının** denetiminde yenilenme sağlanması, kurumlararası koordinasyon sağlanması ve sosyal yardım programlarının kayıt dışı istihdamı önleyecek şekilde organize edilmesi gibi tüm politika önerileri daha etkin sonuçlar verecektir.

Siyasi Kararlılık ve Cezaların Caydırıcılığı

Siyasilerin benimsediği ekonomi politikaları ve bu çerçevedeki uygulamaların ekonomik ve toplumsal hayatta meydana getirdiği gelişmeler kayıt dışı istihdam üzerinde etkilidir. Bunların başında sosyal güvenlik ve prim afları gelmektedir. Kamusal otoritelerin sıklıkla başvurdukları vergi ve sosyal güvenlik afları; vatandaşlarda kayıt dışı istihdamın telafisinin olabileceği ve kamunun kendi yaptırımları üzerinde gerekli hassasiyete sahip olmadığı düşüncesini pekiştirmektedir.

Konuyla ilgili Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yapmış olduğu bir araştırmada katılımcıların % 68,5'i af bekleyen mükelleflerin vergi yükümlülüklerini yerine getirmeyeceğini beyan etmiştir (Şekil 1). Sık sık af çıkarılması dürüstlüğü kendilerine bir mükâfat olarak değil de bir yük olarak döndüğünü gören kayıt altındaki mükellefleri zamanla kayıt dışına çıkmaya zorlamaktadır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın azaltılması için kayıt dışı ile mücadele devlet politikası olarak benimsenmeli, siyasi karar alıcılar değişse de kayıt dışı istihdamla mücadeledeki kararlılık değişmemelidir. Siyasiler, oy kaygısıyla kayıt dışı istihdama duyarsız kalmamalı, hemen her seçim döneminde başvurulan vergi ve sosyal güvenlik aflarına başvurmadan vazgeçmelidir.

Şekil 1. “Yakın Zamanda Vergi Affı Yapılacağını Bilen Mükellef Vergisel Yükümlülüklerini Daha Az Yerine Getirmektedir” sorusuna verilen cevaplar (%)



Kaynak: GİB, 2009.

Siyasi kararlılığa ilişkin mücadele önlemlerinin siyasilerden ve ilgili kurumlardaki bürokratlardan bağımsız olarak gerçekleşmesi için gerekirse ilgili kanunlara bir mali kural olarak yerleştirilmesi mümkündür. Bu kuralların normatif olmaması, objektif ve ölçülebilir esaslarla donatılması oldukça önemlidir. İlgili Kanuna konulacak ve değerlendirmeye esas olacak mali kurallar içerisinde denetçi başına düşen denetim sayısı, denetim sayısına veya kesilen ceza tutarına bağlı olarak verilecek ödül miktarı, kesilen ceza tutarı, eğitim verilen veya rehberlik yapılan işyeri ve çalışan sayısı gibi objektif kıstaslar yer alabilir.

Kayıtdışılıkla mücadelede siyasi kararlılıkla birlikte en az onun kadar önemli olan bir başka politika, cezaların yasalara aykırı davranan mükellefleri aksi davranışta bulunmaya zorlayacak şekilde düzenlenmesidir. Maalesef Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışı işçi çalıştırmaya ilişkin herhangi bir cezai müeyyide bulunmamaktadır. Kayıt dışı işçi çalıştırmanın cezai müeyyidesi işe giriş ve prim belgelerinin yasal süresinde verilmemesine ilişkin idari cezalardır (Işıklı, 2015, s. 1). Fakat birçok Avrupa ülkesinde kayıt dışı istihdama ağır yaptırımlar uygulanmaktadır. Örneğin, Fransa’da kayıt dışı işçi çalıştırana 45 bin Euro ve 5 yıl hapis, Hollanda’da 45 bin Euro ve 1 yıl hapis, Finlandiya’da 1 yıl hapis, Almanya’da da 500 bin Euro’ya varan idari para cezası ve 5 yıl hapis cezası uygulanmaktadır (Kızılot, 2015, s. 1). Polonya’da ise

kayıt dışı işçi çalıştıran işletmeler, yakalanmaları halinde, hükümet tarafından sağlanan birçok teşvikten yararlanma haklarını kaybetmekte ve daha önce sağlanan yardımların da iadesi istenmektedir (Karaca, 2016, s. 201). Para cezaları yanında hapis cezası gibi ağır cezaların uygulanması işverenlerin kamu düzenin bozulmasına neden olan davranışlarını değiştirmesi yönünde etkili önlemlerdir (Karaaslan, 2010, s. 218). Bu önlemleri uygulayan gelişmiş ülkelerdeki düşük kayıtdışılık oranları bu öneriyi doğrulamaktadır.

Diğer yandan ülkemizde suçun diğer tarafı olan çalışanların, kayıt dışı çalışmalarından dolayı cezalandırıldığı herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Birçok Avrupa ülkesinde suçun ortağı olduğu gerekçesiyle işveren yanında çalışana da bazı sorumluluklar yüklenmektedir. Çapraz kontrolün sağlanacağı böyle bir politika her iki taraf için çıkar ayrılığı oluşturarak hem kayıtdışılığın hem de denetim maliyetlerinin düşmesine imkân sağlayacaktır.

Örneğin Almanya'da hizmet tespit davası adı altında işçinin daha önce bir süre kayıt dışı çalıştığını iddia ederek önceki çalışmalarının kayıt altına alınmasını isteme hakkı yoktur (İnal, 2015). Bunun nedeni her iki tarafın da kayıtdışılığa imkân verdiği gerekçesiyle hapis ve para cezasına çarptırılma olasılığıdır. Bu bakımdan Almanya'da suç henüz başlangıç safhasında veya çalışma esnasında çözülmeye çalışıldığından sonradan bozulan çıkar birliği nedeniyle mahkeme başvurularına daha az rastlanmaktadır. Gerçekten de bir işçinin sonradan mahkemeye başvurarak maaşını kayıt dışı aldığını iddia etmesi suça ortak olduğunun açık bir göstergesidir.

İstihdam Üzerindeki Mali Yüklerin Azaltılması

İstihdam üzerindeki mali yükler, kayıtlı istihdamı kayıt dışına çıkmaya zorlarken yeni işe girecek bireyleri kayıt dışı çalışmaya itmektedir (Karaaslan, 2010, s. 209). Diğer taraftan işverenler açısından da kayıtlı istihdam ücret maliyetlerinin yüksek olduğu bir ortamda üretim maliyeti için bir tehdit olarak algılanmaktadır. Öyle ki çalışanlar için ödenen maaş ve yasal kesintiler, üretimin bir fonksiyonu olması nedeniyle üretim maliyetini artırıcı ve kârı azaltıcı etki göstermektedir. İşverenler emek talep ederken “kârlılık” ölçüsüyle hareket ettiklerinden çalışanın işverene maliyeti, emekten sağlanan verimin

üstündeyse firma kayıt dışı istihdama yönelmektedir (Karaca, 2016, s. 203). 2019 yılı asgari ücret rakamları ve yasal kesinti oranları dikkate alındığında Türkiye'de asgari ücretle çalışan bir işçinin gelirinden yaklaşık %21 oranında vergi ve sosyal güvenlik primi kesilirken işverenin çalışanı için ödediği kesintilerin toplamı %23'ü bulmaktadır (AÇSHB, 2019). Böylece işçi ve işveren maliyetlerinin toplamı %44'e ulaşmaktadır. Tablo 2, Türkiye ile ekonomik gelişmişliği benzer olan 14 OECD ve Avrupa ülkesi ile Türkiye'nin vergi ve sosyal güvenlik prim yükü toplamını göstermektedir. Ayrıca son sütunda ülkelerin satın alma gücüne göre kişi başına düşen milli gelir rakamları gösterilmiştir.

Tablo 2: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Yükleri

Ülkeler	2017	Kişi Başına Gelir
Şili	7,0 %	15 060 \$
Meksika	20,5 %	9 943 \$
Güney Kore	22,6 %	26 152 \$
Bulgaristan	33,6 %	8 331 \$
Polonya	35,6 %	15 823 \$
Romanya	38,3 %	11 044 \$
Estonya	39,0 %	18 977 \$
Yunanistan	40,8 %	23 027 \$
Portekiz	41,4 %	23 117 \$
Slovakya	41,6 %	19 897 \$
Slovenya	42,9 %	25 662 \$
Çek Cumhuriyeti	43,4 %	22 779 \$
Türkiye	44,0 %	14 936 \$
Macaristan	46,2 %	15 648 \$

Kaynak: OECD, 2019; Eurostat, 2019; AÇSHB, 2019.

Tablo 2'den de görüldüğü üzere ekonomik yapısı Türkiye ile benzer olan 14 OECD ve Avrupa ülkesi içerisinde vergi ve sosyal prim yüklerinin toplamı

en yüksek ülkenin Macaristan'dan sonra Türkiye olduğu görülmektedir. Tablodaki verilere göre, Türkiye ile yakın kişi başına gelire sahip olan Şili'de, bir işçinin işverene maliyeti % 7 iken Polonya'da % 35,6, Macaristan'da ise % 46,2'dir. Gelişmişlik düzeyi Türkiye'den daha yüksek olan AB ülkelerinde ise sırasıyla bu oran Almanya'da % 34,1; Belçika'da % 39,6; Fransa'da % 36; İzlanda'da % 42,6 ve Norveç'te % 51'dir (Eurostat, 2019).

Sigorta primleri ve kamusal düzenlemeler nedeniyle katlanılan maliyetlerin yüksek oluşu işverenleri; sendikasılaştırma, kayıt dışı çalıştırmaya yönelme, emek ve diğer girdi maliyetlerinin ucuz olduğu diğer ülkelerde yatırım yapma gibi ülke için olumsuz sonuçlar doğuracak davranış değişikliğine itmektedir. Bu nedenle pek çok ülke işgücü üzerindeki yükümlülükleri asgari düzeyde tutmakta veya işe yeni girenlere ve işe girmede dezavantaja sahip olan kişi ve gruplara ücret ve istihdam sübvansiyonları uygulamaktadır. Örneğin, İsveç hükümetinin 2007 yılında ücret vergilerine yönelik gerçekleştirdiği reformla, ücretler üzerinden alınan % 32,4 oranındaki verginin % 21,3'e düşürülmesiyle istihdamda % 1,1 ile 1,6 arasında artış yaşandığı görülmüştür. Kolombiya hükümeti ise ücretler üzerinden alınan vergileri % 10 oranında yükseltmiş ve vergi artışı sonucunda istihdamın imalat sektöründe % 4, diğer sektörlerde ise % 2 oranında düştüğü görülmüştür (Karaca, 2016, s. 161-162).

Ülkemizde de istihdamın kayıt altına alınması için mali yükümlülüklerde zaman zaman indirimle gidilmektedir. Ancak bu tür düzenlemeler genellikle belirli sektörleri ve işverenleri kapsayacak prim teşviki şeklinde olmaktadır. Bununla birlikte işverenlerin bu teşviklerden haberdar olması ve hangi şartlarda teşvikten yararlanacağı konusunda bazı belirsizlikler yaşanmaktadır. Bu nedenle işverenlere söz konusu teşviklerin uygulanmasında bedelsiz danışmanlık/rehberlik hizmetinin sunulması ve bilginin yayılması için mali müşavirler gibi araçların etkin olarak kullanılması şarttır. Ya da bu tür teşvikler yerine koşulsuz ve şartsız olarak her işveren için geçerli olacak şekilde istihdam üzerindeki vergi ve prim oranlarının düşürülmesi istihdamın artırılmasına daha fazla katkı sağlayacaktır.

Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdam Oranlarının Düşürülmesi

TÜİK'in 2017 yılı verileri tarım sektöründe kayıt dışı istihdamın %80'in **üzerinde** olduğunu göstermektedir. Türkiye'de tarım sektöründeki kadınların yaklaşık yarısı, büyük ölçüde hiçbir kişisel gelir elde etmeden ve sosyal güvenceden yoksun bir biçimde, "ücretsiz aile işçisi" olarak çalışmaktadır (Karadeniz 2012, s. 40). Tarım sektöründeki işlerin mevsim şartlarına bağlı kısa süreli işler olması ve çalışanlara ilişkin herhangi bir yaptırımın olmaması sektörde kayıt altında çalışma motivasyonunu düşürmektedir.

Hükümetin uygulayacağı farklı stratejilerle bu soruna çözüm bulunabilir. Bunlardan ilki hükümetin sigorta teşvikleri yoluyla tarım işçilerini kayıt altına almasıdır. Bu yöntemde devlet, işçi ve işverenlerin bütçelerine dokunmaksızın çalışanları 1 yıl gibi uzun vadeli sigorta kapsamına almaktadır. İkinci yılda ve üçüncü yılda ise devlet desteği, kademeli şekilde azaltılarak işçi ve işverenin prim ödemelerinin bir kısmına katılımı sağlanmalıdır. Üçüncü yılın sonunda ise devlet prim ödemelerini tamamen işçi ve işverenden tahsil edecek, ödemeleri esnek ödeme zamanlarına yayacak ve sigortalılığını devam ettirmeyenlerin ise önceki devlet teşviklerinden yararlanamayacağı açıklanarak cebri bir gönüllülük sağlanacaktır. Buradaki cebri gönüllükten kasıt geçmiş prim ödemelerinden vazgeçmek istemeyen çiftçilerin sisteme dahil olmak istemeleridir. Esnek ödeme zamanlarının belirlenmesiyle de hasat zamanı değişkenlik gösteren tarım kollarının sisteme uyumu daha kolay olacaktır.

İkinci yöntem devletin tarım sektöründe çalışanlara verecekleri bilgilendirmeye ilişkindir. Tarım sektörü çalışanların yoğun biçimde bulunduğu kırsal kesimle özdeşleşmiştir ve bu kesim geleneksel aile değerlerine bağlı sosyolojik bir yapıya sahiptir. Ancak bu yapı günümüzde çözülmeye başlamıştır. Sigorta kapsamında yer almayan bu kesim, cari ve gelecekteki risklere karşı savunmasız kalmakta, hastalık ve yaşlılık nedeniyle mağduriyet yaşamaktadır. Devletin gelecekte yaşanılması muhtemel sağlık ve sosyal güvenlikle ilgili bu tür sorunları etki alanı geniş yaygın organlarıyla veya birebir görüşmelerle tarım kesimine anlatması gerekmektedir. Bu tür davranışların toplumda ayplanması gereken bir davranış olduğu, gerektiği şekilde davranılmadığında sonuçlarının neler olacağı açık biçimde gösterilmelidir.

Üçüncü olarak devlet tarafından çiftçilere sağlanan menfaatlerin kayıt altında çalışmayı özendirerek şekilde tasarlanması gerekmektedir. Örneğin, tarımsal destekler verilirken veya çiftçiye ucuz kredi sağlanırken çiftçilik sertifikası şeklinde sosyal güvenliğe tabi kişilerin alabilecekleri sertifikaların ibrazı zorunlu tutulabilir.

Son olarak tarım sektöründe çalışan işçilerin genellikle mevsimsel şartlara göre çalışan geçici işçi olması nedeniyle bu işçilere yönelik kolay uygulanabilir bir sosyal güvenlik modeli geliştirilebilir. Bu modelde çalışanlar ve işverenler, banka çekleri gibi aralarında sosyal güvenlik çeki kullanarak, formalitelerden ve bürokrasiden uzak tutulacak ve işyeri için dosya açma ve aylık bildirme verme gibi yükümlülüklerden muaf olacaklardır. Sistemin özü sosyal güvenlik kurumu tarafından tarım kesimindeki işverenlere verilecek “hizmet alımı çeklerinin” işverenler tarafından işçiye verilmesine ilişkindir. İşverenlerin ciro ettikleri bu çek üzerinde işçinin çalışma süresi ve işin niteliği yazılacaktır. İşçiler tarafından farklı işverenlerden alınan bu çekler kuruma ibraz edilecek ve işçinin belirtilen gün sayısı kadar hizmet kazanması sağlanacaktır. Ancak sistemin suiistimale uğramasını önlemek amacıyla söz konusu çeklerin gerçekten tarım işlerinde kullanılıp kullanılmadığının takibi gerekmektedir.

Çalışma Hayatının Denetiminde Yenilenme İhtiyacı

Türkiye’de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde hâlihazırda çalışma hayatının denetimini yürüten üç farklı denetim birimi bulunmakta ve bu birimler yasalarda aynı yetkilerle donatılmış olmasına rağmen, uygulamada aralarında hiçbir koordinasyon bulunmamaktadır. Bu durum, Çalışma Bakanlığı’ndaki denetim mekanizmasının kilitlenmesine ve etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Örneğin; sigortasız çalışırken iş kazası geçiren ve sonucunda işten çıkarılan bir işçi; sigortasız çalıştırılma ile ilgili sosyal güvenlik denetmenlerine, iş kazası ile ilgili SGK müfettişlerine, ücretleri ile ilgili de iş müfettişlerine giderek ayrı ayrı şikâyetle bulunmak zorundadır. Bu kişi ile ilgili incelemeyi de haliyle aynı anda üç denetim görevlisi, birbirlerinden habersiz ayrı ayrı incelemektedir. Söz konusu mükerrerlikler arttıkça da, bakanlık denetim görevlilerinin ellerindeki iş yükü de artmaktadır (Özbolet 2014, s. 1).

Benzer sorunlar denetmen sayısı için de geçerlidir. Avrupa ülkelerinde müfettiş başına düşen *çalışan ve işyeri sayısı daha az olduğu için denetimler daha etkin ve verimli olmaktadır. Örneğin; İngiltere'de çalışma hayatını denetleyen müfettiş sayısı yaklaşık 5.500 olup müfettiş başına yaklaşık 750 işyeri ve 5.000 işçi düşmektedir. Yine Finlandiya'da yaklaşık 400 müfettiş çalışma hayatını denetlemekte ve müfettiş başına yaklaşık 550 işyeri ve 6.000 işçi düşmektedir. Türkiye'de ise çalışma hayatı 3 farklı denetim birimince yaklaşık 4.000 müfettiş ve denetmen tarafından denetlenmekte ve müfettiş başına 900 işyeri ve 11.000 işçi düşmektedir. Toplam nüfus dikkate alınarak müfettiş başına düşen kişi sayısı hesaplandığında İngiltere'de 11.000, Finlandiya'da 12.000, Almanya'da 25.000, Türkiye'de ise 50.000 rakamına ulaşılmaktadır. Bu rakamlarla da Türkiye birçok Avrupa ve OECD ülkesinin oldukça gerisindedir (Tunç, 2007, s. 59). Türkiye'de 2014 yılında 1 müfettiş ortalama kendisine düşen 900 işyerinden ancak 15'ini, 11.000 sigortalıdan ise ancak 2.000'ini denetleyebilmiştir. Bu rakamlar Türkiye'deki denetmen sayısının denetimler için yetersiz olduğunun açık bir göstergesidir.*

Denetim elemanı sayısının az olması, denetimlerin yetersiz olmasına neden olduğu gibi denetim elemanlarının görevlerinden biri olan rehberlik faaliyetlerinin de azalmasına neden olmaktadır. Hali hazırda bakanlık denetim elemanları genelde ihbar/*şikayet* üzerine harekete geçerek denetim yapmaktadırlar. Yıllık denetim programları ve sektörel denetimler ikinci planda kalmaktadır. Denetim elemanlarının mevcut iş yükleri ihbar/*şikayete* bağlı denetim gerekçeleri olduğundan yıllık denetim programları, sektörel denetimler ikinci planda, rehberlik ise üçüncü planda kalmaktadır. Dolayısıyla kayıtdışılığın azaltılmasında denetimler kadar etkili olacak rehberlik faaliyeti de denetim elemanı yetersizliği nedeniyle istenilen düzeyde yapılamamaktadır. Ayrıca denetim elemanları, yerleşme nedeniyle denetimi etkin yerine getirememesi riski ile karşı karşıya kalabilmektedirler. İl müdürlüklerince yapılan işlerin birçoğu kayıt dışı çalışma ile ilgili değildir. Müdürlüklerdeki servislerin birçoğu, yazışma ile sonuçlandırılacak işleri denetmenlere havale etmektedir. Böylelikle denetim elemanlarının kayıt dışılığı önleme adına yapabilecekleri iş ve işlemler sınırlı kalmaktadır. Yine denetimler konusunda kamu otoritelerinin etkin bir stratejiden uzak oluşu da kayıt dışı istihdamı

artıran önemli bir nedendir. Örneğin işyeri bazında denetimlerin %72'si sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yerine getirilmesine rağmen denetmenler birbirinden kopuk biçimde istihdam edilmektedir. Denetimler her il müdürünün inisiyatifi ve bazen de yönlendirmeleri çerçevesinde gerçekleşmekte ve denetim konusunda bir strateji bulunmamaktadır. (Karadeniz, 2012, s. 31).

Denetim sisteminde Türkiye'de olduğu gibi çok başlılığa yer vermeyen Avrupa ülkelerindeki mevcut iş kazaları ve çalışma hayatı istatistikleri göz önüne alındığında, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa Birliği Hukukunda belirtildiği şekilde Türkiye'de de denetim sisteminin köklü bir revizyona ihtiyaç duyduğu açıktır (Özbolet, 2014, s. 2). Türkiye'nin de imzalamış olduğu ILO'nun Çalışma Hayatının Denetimine Dair 81 No'lu Sözleşmesine göre çalışma hayatının denetiminin; tek elden, bağımsız, bütüncül ve etkin olması gerekmektedir. Çalışma hayatının etkin, verimli ve risk odaklı bir şekilde denetimi için, çalışma hayatı denetimindeki bu çok başlılığın giderilmesi gerekmektedir. Yakın zamanda Maliye Bakanlığı'ndaki dört farklı denetim biriminin "Vergi Denetim Kurulu" çatısı altında birleştirildiği gibi çalışma hayatını denetleyen denetim elemanlarının da "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Denetim Kurulu" çatısı altında "İş Müfettişi" veya "Çalışma Müfettişi" unvanlarından biri altında toplanması yerinde bir politika olacaktır.

Sosyal yardım programlarının kayıt dışı istihdamı önleyecek şekilde yeniden düzenlenmesi

Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarında, sosyal yardımlardan gerçekten yoksul insanların yararlanabilmesi için yoksulluk tanımının objektif kriterlere göre yapılması gerekmektedir. Dünya Bankası'nca yapılan tanımlamaya göre yoksulluk; maddi nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve asgari yaşam düzeyini sürdürecektir gelirden yoksun olma halidir. Gelir dağılımından adaletsiz pay alan ve her türlü sosyal korumadan yoksun bırakılan kesimler, kayıt dışı istihdama yönelmektedirler (Tunç, 2007, s. 63).

Kayıtlı istihdamı artırmak için sosyal yardım politikalarının yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Sosyal yardımlar kayıt dışı istihdamı artırmak yerine gerçekten hak eden insanlara ulaştırılarak gelir dağılımında adaleti

sağlamaya yardımcı olacak şekilde dizayn edilmelidir. Bu şekilde işleyen bir sosyal yardım sisteminde hem işsizlik hem de kayıt dışı istihdam azalacaktır. Aksi takdirde sosyal yardımların arttığı ölçüde kayıt dışı istihdam da doğru orantılı bir şekilde artacaktır. Hali hazırda tüm sosyal yardımlar, kişinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na tabi olarak çalışmaması halinde verilmektedir. Bu nedenle sosyal yardımdan faydalanmak isteyen bireylerin kayıt dışı çalışmayı tercih ettiği günümüzün gerçeğidir. AŞağıdaki tablo, Türkiye'de sosyal yardımlardan faydalanan kişilerin çoğunun kayıt dışı çalıştığını göstermektedir.

Tablo 3. Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sisteminden Yardım ya da Edim Alıp Kayıt Dışı Çalışanların Dağılımı, 2010

Sosyal Yardımlar	Kayıtlı Çalışanlar	Kayıt Dışı Çalışanlar
Yeşil Kart		2.521.432
Sosyal Yardım (Aynı Yardım)	174.252	752.697
Sosyal Yardım (Nakdi Yardım)	42.424	306.175
Burs	541	119.994
Yaşlılık Maaşı (2022 sayılı Kanun)	36.093	65.476
Doğrudan Gelir Desteği	396.367	982.234
Gazilik Malullük Maaşı	20.169	71.580
İşsizlik Sigortası	59.200	64.968
Emekli Aylığı	441.312	1.674.513
Dul Yetim Aylığı	33.425	243.782
Toplam	1.203.783	6.802.851

Kaynak: Karadeniz, 2012, s. 26.

Tablonun incelenmesinden anlaşılacağı üzere sosyal yardım alıp kayıtlı çalışanlar kayıt dışı çalışanların yaklaşık %15'i kadardır. Başka bir deyişle sosyal yardım alıp da çalışanların yaklaşık %85'i kayıt dışı çalışmaktadır. Bu durum kayıt dışı istihdamın sosyal yardımlarla birlikte doğru orantılı olarak arttığını göstermektedir. Sosyal yardım alan kişilerin kayıtlı çalışmaları durumunda sağlanan yardımların tamamen kesilmesi yerine emeklilerin maaşından

kesilen sosyal güvenlik destek primi uygulaması gibi alınan yardımlardan belli bir oranda kesinti yapılması, yerinde atılmış bir adım olacaktır. Böyle bir düzenleme ile kayıtlı çalışma durumunda yardımın tamamını kaybedeceğini düşünen bireyler, kayıtlı istihdama daha olumlu bakabileceklerdir. Ayrıca İŞKUR kaydı olmayan ve iş bulunduğu halde haklı gerekçe göstermeden çalışmak istemeyen bireyin sosyal yardım başvurusunun reddedilmesi kayıtlı çalışmayı artıracaktır (Kaleli, 2015, s. 131).

Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın önlenmesi için başta siyasi kararlılık olmak üzere yukarıda değinilen konulara ilişkin, bu konuda başarı sağlamış ülke örnekleri dikkate alınarak önlemler alınmalıdır. Gerçekten siyasi karar alıcıların kayıt dışı faaliyetler konusundaki tutumu toplumun her kesiminde etkisini göstermekte ve bireylerin de kayıt dışı faaliyetlere bakış açısını etkilemektedir. Türkiye’de halen kayıt dışı işçi çalıştırmanın yaptırımlarını düzenleyen etkili bir kanun bulunmamaktadır. Oysaki birçok Avrupa ülkesinde kayıt dışı istihdamın yaptırımlarını düzenleyen kanunlar mevcuttur. Bununla birlikte *ülkemizde* hemen her seçim döneminde sıkça başvurulanan vergi ve sosyal güvenlik afları da vatandaşların yasal sorumluluklarını zamanında yerine getirme konusundaki duyarlılığını azaltmaktadır.

Devlet çoğu durumda geleneksel değerlerle bağdaşmayan, bilgi yetersizliği veya irrasyonel davranışlar nedeniyle ortaya çıkan demerit davranış kalıplarını, sahip olduğu kamusal araçlarla veya yasak ve sınırlamalarla engellemektedir. Kayıtdışılık istenmeyen ve gerçekleştiğinde negatif dışsallık ortaya çıkaran bir davranıştır. Bu bakımdan kayıt dışı çalışmanın ciddi bir suç olduğu kabul edilerek aksi davranış gösterenlerin ciddi cezalara çarptırılması gerekmektedir. Salınan cezaların aksi davranış gösterilmesi durumunda sağlanacak faydanın çok üstünde olması gerekmektedir.

Vergi ve sosyal güvenlik aflarına sıkça başvurulması ve sosyal yardımların sigortalı çalışmama şartına bağlanması, bireylerde ahlaki değerlerin zayıflamasına ve onların kayıt dışı faaliyetlere yönelmesine neden olmaktadır. Yakın zamanda af çıkacağı yönündeki beklentinin, vatandaşların devlete olan

borçlarını ödeme ve diğer yasal sorumluluklarını yerine getirme konusundaki hassasiyetlerini olumsuz etkilediği yapılan birçok araştırmada ortaya konmuştur. Sürekli aflara başvurulması yasal sorumluluklarını zamanında yerine getiren mükelleflerin kamuya duyduğu güvenin azalmasına ve dürüstlüğün pahalı bir meziyet haline gelmesine neden olmaktadır.

Türkiye'de hâlihazırda vergi ve sosyal güvenlik yasalarının meşruiyeti tartışılmakta ve vatandaşların yaklaşık yarısı, toplanan vergi ve sosyal güvenlik primlerinin yerinde kullanılmadığını düşünmektedir. Vergi ve sosyal güvenlik yasalarının meşruiyetinin tartışıldığı bir ortamda işgücü piyasası üzerindeki mali yüklerin de birçok Avrupa ülkesine göre yüksek olması kayıt dışı faaliyetleri daha da artırmaktadır. Bununla birlikte iş yapma ve işçi çalıştırma konusundaki katı kurallar ve bürokratik formalitelerin fazlalığı da bireyleri kayıt dışına yönlentmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'de kayıt dışılığı önlemeye yönelik alınan tedbirler, kayıt dışı istihdamı önemli ölçüde azaltsa da bu tedbirlerin yeterli olmadığı açıktır. Kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edebilmek için bireylere sosyal güvenlik bilinci aşılmalı, kayıt dışı istihdamın zararları konusunda toplumun bütün fertlerini bilinçlendirmeye yönelik etkin ve verimli çalışmalar yapılmalı ve bu süreçte tüm kurum, kuruluş, sivil toplum üyeleri ve bireyler, üzerlerine düşen sorumlulukları özenle yerine getirmelidirler.

Diğer taraftan hükümetler de bireylerin vergi ve sosyal güvenlik sistemine uyumlarını bozacak, sıkça vergi ve sosyal güvenlik affı çıkarmaktan kaçınmalı, yasal boşlukları gidermeli, sosyal yardım politikalarını kayıtlı istihdamı artıracak şekilde yeniden gözden geçirmeli, çalışma hayatının etkin ve verimli bir şekilde denetimi için yasal revizyonlar yaparak kayıt dışı istihdam konusunda kararlılık göstermelidir. Ayrıca tarafların kayıt dışı istihdamla mücadele konusundaki mutabakatı kayıt dışı istihdamla mücadeleyi tabana yayacak ve uzun vadede artan sosyal güvenlik gelirleri prim oranlarının düşebilmesi için yeterli bütçe imkânı sağlanacaktır.

Kaynakça

- AÇSHB (2019). *İstatistikler*, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Ankara, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/asgari-ucret/asgari-ucretin-net-hesabi-ve-isverene-maliyeti/>
- Aktan, C. C. (2012). *Vergi Psikolojisinin Temelleri ve Vergi Ahlakı*, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, Ocak.
- Aktan, C. C. ve F. Savaşan (2009), *Kayıt dışı Ekonomi ve Etik*, Ankara: Avrupa Konseyi ve Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- Algan, N. (2004). Türkiye’de Kayıt dışı Sektör: Boyutları, Etkileri ve Kayıt dışı Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler. *Türkiye İşveren Sendikaları Dergisi*, Ağustos.
- Altuğ, O. (1999). *Kayıtdışı Ekonomi*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Aydemir, Ş. (1995: 41). Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (II), *Vergi Dünyası*, Sayı: 162, Şubat, 35-47.
- Azıklı, S. B. (2009). *Türkiye’de kayıtdışı istihdam ve ekonomik boyutu*, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Enste, D. ve F. Schneider (2002). *Hiding in the shadows: The growth of the underground economy (No. 30)*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- European Commission (2017). *An Evaluation of The Scale of Undeclared Work in The European Union And its Structural Determinants: Estimates Using The Labour Input Method*. (Written by Colin C. Williams, Predrag Bejakovic, Davor Mikulic, Josip Franic, Abbi Kedir and Ioana A. Horodnic), European Commission, November.
- Eurostat (2019). *European Statistics: Labour Costs*, European Commission, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00173&plugin=1>
- Feige, E. L. (Ed.). (1989). *The underground economies. Tax evasion and information distortion*. Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.
- GİB (2009). *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008–2010)*, Yayın No:87. erişim tarihi: 25 Şubat 2015 <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1366>
- Güloğlu, T., Korkmaz, A. ve Kıp, M. (2003). *Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (45), 51-96.

- ILO (2017). *Global Estimates of Child Labour, International Labour Organization*, Geneva, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575499.pdf
- Işıklı, İ. (2015). *Sosyal Güvenlik ve İş Hukuku*, Dünya Gazetesi, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, <https://www.dunya.com/yazar/ibrahim-isikli/62/13>
- İnal, A. F. (2015). *Almanya'da Kayıt Dışı İşçi Yok*, Erişim Tarihi: 5 Mart 2018 http://www.ceyhanmavihaber.net/tr/s_detay.asp?id=3971
- İpek, M. (2014). *Kayıt Dışı İstihdamda Küresel Etkiler ve Sosyal Örüntüler*. Çalışma ve Toplum, 40(1).
- Kaleli, Ebubekir (2015). *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Gelirleri ve Ekonomi Üzerine Etkileri*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. Sivas.
- Karaarslan, E. (2010). *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği, Yayın No:7 Ümit Ofset Matbaacılık.
- Karaca, C. (2016), *Türkiye'nin Güncel Ekonomik-Mali Sorunları ve Politikaları*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Karadeniz, O. (2012). "T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği". Özel İhtisas Komisyonu 1. Taslak Rapor.
- Kızılot, Ş. (2015). *Kayıt dışı İşçi Çalıştırmamanın Cezası Yok*, Erişim Tarihi: 5 Mart 2018 <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/8182314.asp>
- Koettl, J., & Weber, M. (2012). *Chapter 5 Does Formal Work Pay? The Role of Labor Taxation and Social Benefit Design in the New EU Member States*. In *Informal Employment in Emerging and Transition Economies* (pp. 167-204). Emerald Group Publishing Limited.
- OECD (2019). *OECD Statistics*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=55129>
- OKA (2011). *TR83 Kayıt Dışı İstihdam Araştırması*, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı.
- Önder, İ. (2011). *Kayıt dışı Ekonomi ve Vergileme*. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, (23-24). 241-254.

- Özbolet, O. (2014). *Çalışma Hayatının Denetim Karmaşası*, Erişim Tarihi: 30 Mart 2018 <http://www.calismarehberi.com/calisma-hayatinin-denetim-karmasasi-haber,1059.html>
- Özsoylu, A. F. (1996). *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi*. Bağlam Yayıncılık.
- Schneider, F. (1986). *Estimating the size of the Danish shadow economy using the currency demand approach: an attempt*, Scandinavian Journal of Economics, 88(4): 643–68.
- Schneider, F. (2009). *Size and Development of the Shadow Economy in Germany, Austria and Other OECD Countries: Some Preliminary Findings*, Revue Economique 60, 1079-1116.
- SGK (2018). Kayıt Dışı İstihdam Oranları, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, Erişim Tarihi: 5 Mart 2018 http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani
- Sugözü, H. İ. (2010). *Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayın
- Tekinarslan, M. (2011). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Kamu Politika ve Stratejileri*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tunç, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu, Ankara.
- TÜİK (2013). *Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları, 2012*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659>
- TÜİK (2018). İşgücü İstatistikleri, Haber Bülteni, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=27688>
- Yükseker, H. D. (2003). *Laleli-Moskova Mekiği Kayıtdışı Ticaret ve Cinsiyet İlişkileri*, İstanbul İletişim Yayınları.