

**T.C.  
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAM VE ÖNLEME STRATEJİLERİ**

**(2000-2012)**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**

**Mustafa Emre ÖZCAN**

**Tez Danışmanı**

**Yrd. Doç. Dr. Sara ONUR**

**Kırıkkale - 2015**



**T.C.  
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAM VE ÖNLEME STRATEJİLERİ**

**(2000-2012)**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**

**Mustafa Emre ÖZCAN**

**Tez Danışmanı**

**Yrd. Doç. Dr. Sara ONUR**

**Kırıkkale - 2015**

## ONAY

Mustafa Emre Özcan tarafından hazırlanan “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam ve Önleme Stratejileri 2000-2012” başlıklı bu çalışma, .../.../..... tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği/oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

.....  
Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK (Başkan)

.....  
Yrd. Doç. Dr. Sara ONUR (Danışman)

.....  
Yrd. Doç. Dr. Celalettin GÜNGÖR (Üye)

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamla Mücadele ve Önleme Stratejileri 2000-2012 adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak faydalanılmış olduğunu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

**Tarih:** .....

**Adı Soyadı:** .....

**İmza:** .....

## ÖNSÖZ

Kayıtdışı İstihdamın tanımlanması ve bir sorun olarak ortaya çıkması çok eski bir tarihi işaret etmemesine rağmen geri kalmış, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler açısından büyük problemler doğurmaktadır. Bu problemlerin önemli bir boyutu ekonomiyi ilgilendirirken ekonomi dışında sosyal, kültürel, politik problemleri de beraberinde getirdiği bilinen bir gerçektir.

Kayıtdışı istihdam olgusunu bu gerçeklik temelinde ele alıp, neden, sonuç ve önleme yöntemlerini buna göre geliştirmek sorunla başa çıkılması anlamında önemli görülmektedir. Türkiye temelinde bir çalışma yapılması diğer ülkelerde başarılı olmuş ya da başarısızlıkla sonuçlanmış çalışmalar değerlendirilerek ve ayrıca ülkenin kültürel yapısı dikkate alınarak yapılması başarılı sonuçlar doğması açısından önemlidir. Bu çalışma da bu gerçekliğin değerlendirilmesi çabaları sonucu ortaya çıkmıştır.

Sonuçta bu çalışmanın her aşamasında emeği geçen danışmanım Yrd. Doç. Dr. Sara ONUR'a, değerli hocam Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK'e, çalışmama başlangıçtan sonuca kadar manevi desteğini biran olsun esirgemeyen annem, babam, kardeşim ve değerli eşim Eda'ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

**İstanbul 2015**

**Mustafa Emre ÖZCAN**

## ÖZET

ÖZCAN, Mustafa Emre

Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Ve Önleme Stratejileri 2000-2012

Yüksek Lisans Tezi

Kırıkkale 2015

En genel anlamıyla kayıtdışı istihdam, istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere dayandırılmamasıdır. İstihdam faaliyetlerinin resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda da vergisel ve zorunlu yasal yükümlülükler dâhil olmak üzere tüm yükümlülüklerin mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılmasıdır. Kayıtdışı istihdamın idari, sosyal, mali, ekonomik ve hukuksal birçok nedeni bulunmaktadır.

Kayıtdışı istihdam, çalışması hiç bildirilmeyenler, çalışma gün sayıları eksik bildirilenler, sigorta primine esas kazanç tutarları eksik bildirilenler olarak çeşitlendirilmektedir. Devletler açısından önemli olan bu durumlar, farklı önleme yöntemlerinin geliştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Unutulmaması gereken nokta her ülkede farklı nedenlerle ortaya çıkan kayıtdışılık olgusunun o ülke şartlarına göre değerlendirilmesi gerekliliğidir.

Bu çalışma farklı araştırma yöntemlerini bir arada değerlendirerek Türkiye örneğinde bazı sonuçlara ulaşmayı hedeflemektedir. Türkiye’de kayıtdışı istihdamın tanımlanması, kavramsal çerçevesinin belirlenmesi, kayıtdışılık nedenleri ve türlerini açıklayarak kayıtdışı istihdamla mücadele yöntemlerine önermelerde bulunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kayıtdışı Ekonomi, Kayıtdışı İstihdam, İstihdam, Enformel İstihdam

## **ABSTRACT**

**OZCAN, Mustafa Emre**

### **Prevention Strategies for Unregistered Employment in Turkey between 2002 and 2012**

**Master Thesis**

**Kırıkkale 2015**

According to the most common definition of unregistered employment is the informal employment refers to the employment situation which does not base on official records. Accordingly, obligations, deriving from taxation and legal implementations, are not applied through financial and social security institutions. Unregistered employment may derive from administrative, social, financial, economic and legal reasons.

Unregistered employment can be varied; namely, work for any contractual relationship, for which “under the table wage”, part of the remuneration and fees of self-employed persons, for which taxes are not paid; work exceeding the time specified in the contract, for which work remuneration is not paid overtime hours, the employee does not receive complete remuneration according to the time worked. These cases that are important for states and emerge out various precautionary strategies. It should not be forgotten that unregistered employment can be sui generis features; therefore, it should be assessed for each case separately.

This research aims to reach some conclusions through assessing different research methods in the example of Turkey. It will be discussed that the concept of unregistered employment within the theoretical framework. Additionally, varieties of the unregistered employment and its reasons will be explained and suggested about prevention strategies in the example of Turkey.

**Key Words:** Unregistered Economy, Unregistered Employment, Employment, Informal Employment



## SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AATUHK: Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ALO 170: Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Hattı

ARGE: Araştırma ve Geliştirme

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DİSK-AR: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Araştırma Enstitüsü

GSMG: Gayri Safi Milli Gelir

GSMH: Gayri Safi Milli Hâsıla

ICLS: Uluslararası İşgücü Konferansı

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

IOM: Uluslararası Göç Örgütü

İSMMM: İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası

KADİM: Kayıtdışı İstihdamla Mücadele

KIT-UP: Kayıtlı İstihdamı Teşvik Projesi

MERNİS: Merkezi Nüfus İdare Sistemi

MÜSİAD: Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

SGDP: Sosyal Güvenlik Destekleme Primi

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TÜFE: Tüketici Fiyat Endeksi

TUIK: Türkiye İstatistik Kurumu

VEDOP: Vergi Dairesi Otomasyon Projesi



## ŞEKİLLER

Şekil 1: Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdamın Ulusal Ekonomideki Yeri.....36

Şekil 2: Yaşanan Yasa Dışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı Sayıları (2009 – 2013).....51



## TABLolar

Tablo 1 Avrupa Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonomi 2012 (%olarak).....	10
Tablo 2: Türkiye’de 15 Yaş ve Üstü İşgücü Eğitim Durumu (Bin Kişi).....	42
Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilenler .....	43
Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve İşteki Duruma Göre İstihdam Edilen Kadınlar (%).....	54
Tablo 5: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler 2013-2009 (Bin Kişi).....	62
Tablo 6: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler Erkek-Kadın (Bin Kişi) .....	63
Tablo 7: İşteki Duruma ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Göre İstihdam Edilenler (%) .....	65
Tablo 8: Tarım-Tarım Dışı İstihdama ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler .....	65
Tablo 9: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Bölgelere Göre İstihdam Edilenler .....	67
Tablo 10: Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesi İçin Bölgesel Ve Yerel Projeler .....	87
Tablo 11: Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti (2012 İlk 6 Ay) .....	96
Tablo 12: Türkiye’de Uygulamada Olan Teşvikler .....	100

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET .....	ii
ABSTRACT .....	iii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	iv
ŞEKİLLER .....	vi
TABLolar.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	viii
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAYITDIŞI EKONOMİ

I.... KAYITDIŞI EKONOMİNİN TANIMI .....	4
A. Dünya Literatüründe Kayıtdışı Ekonomi .....	4
B. Türk Literatüründe Kayıtdışı Ekonomi .....	8
II.... KAYITDIŞI EKONOMİ TANIMI, KAVRAMSAL ÇERÇEVE, TÜRLERİ.....	12
1. Yeraltı Ekonomisi .....	12
a. Yasadışı Ekonomik Faaliyetler .....	13
c. Karapara .....	14
2. Saklı Ekonomi.....	15
a. Yarı Kayıtlı Ekonomi.....	15
b. Kayıtsız Ekonomi .....	16
c. Kayıtdışı İstihdam.....	17
III. . KAYITDIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ .....	17
A. Ekonomik Nedenler.....	19
B. Mali Nedenler .....	21
C. Hukuki Nedenler .....	22

D. İdari Nedenler .....	23
E. Sosyal Nedenler .....	24
F. Siyasal Nedenler .....	27
G. Teknolojik Nedenler.....	27
IV. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ.....	28
A. Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Etkileri .....	28
1. Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi .....	29
2. Rekabet Üzerindeki Etkisi .....	30
3. Sosyo-Ekonomik Yapı Üzerindeki Etkisi.....	31
4. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	32
5. Kaynak Kullanımına Etkisi.....	32
6. Niteliksiz İşgücüne Etkisi .....	33
B. Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri .....	33

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAYITDIŞI İSTİHDAM

I.... KAYITDIŞI EKONOMİ VE KAYITDIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ .....	35
II.... KAYITDIŞI İSTİHDAMIN TANIMI .....	36
III. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ .....	38
A. İdari Nedenler .....	38
1. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı .....	38
2. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği,.....	39
3. Etkin Denetimin Gerçekleştirilememesi .....	40
4. Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Nedenler .....	40
B. Sosyal Nedenler .....	41
1. Tarafların Bilgilendirme Ve Bilinçlendirilme Konularındaki Eksikliği.....	41
2. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Yeterince Cazip Görülmemesi .....	42
3. İşgücünün Eğitimsiz Olması .....	42
4. Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişmeler .....	44
5. Göç ve Nüfus Artışı.....	44
C. Mali ve Ekonomik Nedenler.....	45

1. Gelir Dağılımında Adaletsizlik, Yoksulluk ve İşsizlik .....	45
2. İşçi ve İşveren Maliyetlerinin Yüksek Olması .....	46
D. Hukuksal Nedenler .....	48
IV. .KAYITDIŞI İSTİHDAM TÜRLERİ.....	48
A. Çalışmaları Hiç Bildirilmeyenler .....	49
1. Yabancı Kaçak İşçiler .....	49
2. Çocuk İşçiler .....	52
3. Sosyal Güvenlik Kurumundan Gelir ve Aylık Alanlar .....	53
4. Kadın İşçiler .....	53
5. Ölüm, Dul ve Yetim Aylığı Alanlar .....	55
6. Deneme Süresi İddiasıyla Çalışanlar .....	55
7. İkinci Bir İşte Kayıtsız Çalışma .....	56
B. Çalışma Gün Sayılarının Eksik Bildirilmesi.....	56
C. Sigorta Primine Esas Kazanç Tutarının Eksik Bildirilmesi.....	57
V. .KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ETKİLERİ.....	58
A. Kayıtdışı İstihdamın Olumlu Etkileri .....	58
1. İstihdama Etkisi .....	58
2. Gelir Düzeyine Etkisi.....	58
3. Kaynak Dağılımına Etkisi .....	59
4. Rekabete Etkisi.....	59
B. Kayıtdışı İstihdamın Olumsuz Etkileri.....	60
1. Vergi Üzerine Etkisi .....	60
2. Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi .....	60
3. Rekabete Etkisi.....	61
4. Gelir Dağılımına Etkisi .....	61
VI. .TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN BOYUTLARI .....	61

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEK VE AZALTMAK İÇİN ALINAN TEDBİRLER

I....KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİNE YÖNELİK PLAN VE PROGRAMLAR .....	69
---	----

A. Kalkınma Planları.....	69
1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	70
2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	70
3. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	71
4. Onuncu Kalkınma Planı .....	72
B. Orta Vadeli Programlar .....	73
1. 2006-2008 Orta Vadeli Programı .....	73
2. 2007-2009 Orta Vadeli Programı .....	73
3. 2008-2010 Orta Vadeli Programı .....	74
4. 2011-2013 Orta Vadeli Programı .....	74
5. 2012-2014 Orta Vadeli Programı .....	75
6. 2013-2015 Orta Vadeli Programı .....	75
C. Hükümet Programları.....	75
D. Sosyal Güvenlik Kurumları Bazında Çalışmalar .....	76
II.... TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ÖNLEMESİNE YÖNELİK ALINAN KANUNİ TEDBİRLER .....	78
A. 3917 Sayılı Kanunla 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun .....	78
B. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu .....	78
C. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun .....	79
D. 4857 Sayılı İş Kanunu .....	80
E. 4958 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu.....	80
F. 5073 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun .....	81
G. 5084 Sayılı Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun.....	81
H. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.....	82
İ. 5510 Sayılı Kanun.....	82
J. 6111 Sayılı Kanun.....	83
III. . TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEDE KULLANILAN PROJELER.....	83
A. Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi.....	83



C. Kayıtlı İstihdamı Teşvik Projesi .....	85
D. Ülke Çapındaki Diğer Projeler.....	85

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAM VE ÖNLEME STRATEJİLERİ**

I. ETKİN DENETİMİN SAĞLANMASI.....	90
II. BİLİNÇLENDİRME VE BİLGİLENDİRME FAALİYETLERİ .....	92
III. BÜROKRASİNİN EN AZA İNDİRGENMESİ.....	93
IV. KURUM VE KURULUŞLAR ARASI KOORDİNASYONUN GELİŞTİRİLMESİ .....	94
V. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKLERİN AZALTILMASI .....	95
VI. KANUNİ AÇIKLARIN KAPATILMASI VE EKSİKLİKLERİN GİDERİLMESİ.....	97
VII. UYGULANAN CEZALARIN CAYDIRICILIĞININ ARTTIRILMASI ..	97
VIII. UYGULANAN TEŞVİKLERİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ .....	98
<b>SONUÇ.....</b>	<b>101</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>104</b>

## GİRİŞ

Ekonomik işlemlerin belgeli yapılmaya başlanması kadar geriye götürülebilecek kayıtdışı ekonomi tarihi, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve bazı Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı yıllarından itibaren araştırmalara konu olmuştur. 1970'lerde özellikle ABD, İngiltere ve Almanya'da konunun araştırılması ve sonucunda da kayıtdışılığı engelleyecek reformlara hız verilmesi kayıtdışılık bilincinin oluşmasına yardımcı olmuştur.

Kayıtdışılık incelemeleri, ilk olarak para ve para formundaki varlıklardaki kayıtdışılığın araştırılmasında yoğunlaşmıştır. Sonraki yıllarda kayıtdışı ekonominin çerçevesinin çizilmesi için uluslararası konferanslar düzenlenmiştir. 1983 yılında Almanya'da düzenlenen konferans, konunun tanımsal çerçevesinin çizilmesini amaçlasa da katılımcılar arasında herhangi bir fikir birliği sağlanamamıştır.

Kayıtdışı ekonomi, her ekonomi için önemli boyutlara varan sorunlar oluşturmakta iken birçok alt bölüme ayrılması nedeniyle her ülkede birbirinden farklı türlerde ortaya çıkmaktadır. Bazı ülkelerde yasa dışı ekonomik faaliyetlerin veya karaparanın varlığı kayıtdışı ekonominin türlerini oluştururken özellikle gelişmekte olan ülkelerde kayıtsız ekonomi ya da kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonominin türlerini oluşturmaktadır.

Birbirinden farklı nedenlere dayanarak ortaya çıkan kayıtdışı ekonomi olgusunun araştırılması sonucunda da önleme stratejilerinin oluşturulması var olan nedenlerin türlerinin bilinmesi ve buna göre stratejiler üretilmesini gerektirmektedir.

Kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonominin alt dallarından biri olmakla birlikte araştırmamızın temelini oluşturmaktadır. Kavram, kayıtdışı ekonominin istihdam edilenler kısmını ilgilendirmekte, ekonomik ve sosyal olarak olaya yaklaşmaktadır. Üzerinde herhangi bir tanımsal birlik olmasa da istihdam edilenlerin devlet birimlerine hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kayıtdışı istihdam olgusunun ortaya çıkışı ve araştırma süreci kayıtdışı ekonominin araştırılmasıyla paralellik göstermektedir. Kayıtdışılığın rakamsal

büyükluğu tam olarak bilinemese de sorunun varlığının tespiti 1970 yılında toplanan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün "Dünya İstihdam Programı" konferansında yer almıştır. Konferansta, kayıtlı sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin kayıtdışı sektör tarafından emildiği saptaması yapılmıştır.<sup>1</sup> Sonraki yıllarda gelişmiş ülkelerde konunun araştırılması ve önlenmesi yönünde çalışmalar devam etmiştir.

Kayıtdışı istihdam olgusu, ekonomik gelişmişlik düzeyinden ayrı olarak bütün ülkelerin mücadele etmesi gereken önemli bir sorun haline gelmiştir. Ülkelerin politik, ekonomik, sosyal ve kültürel yapıları itibariyle farklı nedenlerle ortaya çıkan bu sorun, geri kalmış, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde büyük problem oluşturmaktadır.

Türkiye'de kayıtdışı ekonomi, 1990 yılı ve öncesinde sadece vergisel boyutta değerlendirilmiş ve bu konuda tespit ve önlem alınması çalışmaları yürütülmüştür. 2000 yılı itibariyle kayıtdışı ekonominin boyutlarının sadece vergisel olmadığı, istihdam edilenler yönünde de ciddi anlamda kayıtdışılık bulunduğu saptaması yapılmıştır. 2001 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra yoğunlaşan kayıtdışı istihdam çalışmaları sonucunda ülkede istihdam edilenlerin yarısından fazlasının devletin sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmadan çalıştığı ya da çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

2000 yılından itibaren kayıtdışı istihdamın önlenmesi için devlet ve hükümet birimleri birlikte çalışarak eylem planları oluşturmuş ve ardından 2008 yılı kayıtdışı istihdamla mücadele yılı ilan edilmiştir. Yoğun çalışmalar ve önleme stratejileri sonucu %50'nin üzerinde seyreden kayıtdışılık oranları 2013 yılına gelindiğinde %36 seviyelerine düşürülebilmştir.

Hükümet programlarında, orta vadeli programlarda, orta vadeli mali planlarda ve kalkınma planlarında kayıtdışı istihdama yer verilmesi, sorunun algılanmasında ve çözüm bulunmasında önemlidir. Türkiye gündeminde önemli bir sorun olarak yer alan kayıtdışı istihdamın her açıdan incelenerek çözümler üretilmesi gerekmektedir.

---

<sup>1</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), **Ekonomik Rapor**, TOBB, 1999

Üretilen çözümlerin de var olunan döneme uygun hale getirilmesi ve yeni stratejilerin oluşturulması önem kazanmaktadır.

Çalışmanın amacı; kayıtdışı istihdamın analizinin yapılarak kayıtdışılığın anlaşılmasını sağlamak ve çözüm önerilerini değerlendirmektir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm; kayıtdışı ekonomi kavramının tanımlanmasını, kavramsal çerçevenin çizilmesini ve türlerinin belirtilmesini içermektedir. Yine, kayıtdışı ekonominin nedenleri ve etkileri de bu bölümde ele alınmıştır. İkinci bölümde, çalışmanın temelini oluşturan kayıtdışı istihdam kavramının tanımlanması, türleri, nedenleri, etkileri ve Türkiye’de kayıtdışı istihdamın boyutları incelenmiştir. Üçüncü bölümde; Türkiye’de kayıtdışı istihdamın önlenmesine ilişkin planlar, programlar, yasal önlemler ve projeler değerlendirilmiştir. Dördüncü bölüm ise Türkiye’de kayıtdışı istihdamın önlenmesi önerileri ve önleme stratejilerini içermektedir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAYITDIŞI EKONOMİ

Devletler, toplumsal yaşamda istikrarın sağlanması düzenin sürekliliği için vatandaşların ya da firmaların kayıtlı olmasına önem verir. Kayıtdışı ekonominin varlığı, öncelikle toplumsal düzenin sürekliliği için ciddi bir sorundur. En basit hali ile topluma sunulan hizmetlerin aksamasının, toplanacak vergilerin eksilmesinin ve istihdam imkânlarının oluşturulamamasının nedeni olan kayıtdışı ekonomi, ekonominin, politikanın ve toplumsal yaşamın otoritelerce kontrolünü zorlaştırır.

#### I. KAYITDIŞI EKONOMİNİN TANIMI

Son yıllarda, özellikle akademik çevrede araştırma konusu olarak popüler olan kayıtdışı ekonomi; oldukça farklı anabilim dallarını ilgilendiren zengin bir içeriğe sahiptir. Örneğin; maliyeciler, kayıtdışı ekonominin doğurduğu ‘vergi kaybını’ incelerken, istatistikçiler ve iktisatçılar; ‘kayıtdışı ekonominin boyutu ve ekonomik göstergeler üzerindeki etkisini’ incelemişlerdir. İş hukukçuları, ‘kayıtdışı istihdam ve çalışanların güvenliğini’, para ve finans piyasalarında bulunanlar, ‘para piyasalarında bulunan ve kontrol edilemeyen kayıtdışı para miktarını’ incelemelerine konu edinmişlerdir. Güvenlik ile uğraşanlar, ‘yasadışı ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisini’, sosyologlar ve hukukçular ise, ‘Kişiler arası ilişkiler ve kişilerin devletle ilişkileri ile hukuk devleti, demokrasi ve toplumun bilincini ön plana çıkartma’ bakış açısıyla kayıtdışı ekonomi kavramıyla ilgilenmişlerdir.<sup>2</sup>

Çalışmamız başlangıç olarak, kayıtdışı ekonominin dünya ve Türk literatüründe incelenmesini amaçlamaktadır.

#### A. Dünya Literatüründe Kayıtdışı Ekonomi

Kayıt altına alınamayan ekonomik faaliyetler ekonomik, politik, kültürel ve diğer etkenlerin etkileşimleri sonucunda ortaya çıkmakta ve bu faaliyetler ülkeden ülkeye değişmektedir. Bir ülkede yapılmış ve başarılı olmuş bir çalışma ya da tam

---

<sup>2</sup> Şinasi Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Hesap Uzmanları Kurulu Yayınları, 1995, s. 21

tersi başarısızlıkla sonuçlanan bir araştırma diğer bir ülkede bambaşka sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.<sup>3</sup>

İkinci dünya savaşı yıllarından sonra özellikle 1970'lerin sonlarına doğru Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Almanya vb. birtakım ülkeler kayıtdışı ekonomi konusunda araştırmalara ve reformlara hız vermişlerdir. Farklı gelişmişlik seviyesinde olan ülkelerdeki bu araştırma ve reformlar farklı yöntemlere dayanmış ve sonuçları itibariyle de birbirinden farklı rakamlara ulaşılmıştır.<sup>4</sup>

Kayıtdışı ekonomi konusundaki ilk araştırmayı, ABD'nin II. Dünya Savaşı yıllarındaki beyan edilmeyen gelirlerini parasal yöntemler ile tahmin etmeye çalışmış olan Philip Cagan yapmıştır. Basit Nakit Para Yöntemini kullanan Cagan, nakit paranın vadesiz mevduat hesaplarına oranındaki hareketlerini analiz etmiştir. Kullanılan yöntemle göre, nakit para / vadesiz mevduat oranının zaman içerisinde sabit kaldığı varsayılmıştır. Elde nakit para tutman vadesiz mevduatta tutulan paradan fazla olması ekonomide kayıtdışı ekonominin arttığını göstermektedir.<sup>5</sup>

Kayıtdışı ekonominin üzerinde durulmaya başlanması Peter Gutmann'ın 1977 yılında aynı metodu ABD ekonomisine uygulaması ve medyanın konuyu yansıtmasıyla başlamıştır.<sup>6</sup> Gutmann'ın araştırması sonucunda ABD'nin söz konusu yıllardaki kayıtlı GSMH'sinin %10'unu aşan kayıtdışı tutarlar, Kanada'nın o yıllardaki toplam milli gelirine eşit ve ABD'nin II. Dünya Savaşı yıllarının ortasındaki resmi milli gelirinden fazla çıkmıştır.<sup>7</sup>

Kayıtdışı ekonomiye ilişkin ilk uluslararası konferans ise 1983'de Almanya'nın Bielefeld eyaletinde yapılmıştır. Tanımsal sorunlar konusunda

<sup>3</sup> İbrahim Halil Sugözü, **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2010, s. 158

<sup>4</sup> Yılmaz İlgin, "Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1999, s. 71

<sup>5</sup> Philip Cagan, "The Demand for Currency relative to the Total Money Supply", **Journal of Political Economy**, Chicago, 1958, s. 13-15

<sup>6</sup> Guttman ABD'nin kayıtdışı milli gelirinin 1976 yılında 176 Milyar \$, 1977 yılında ise 195 Milyar \$ olduğunu tespit etmiştir. Aktaran: Nihat Işık ve Mustafa Acar, "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, s. 117-136

<sup>7</sup> Nihat Işık ve Mustafa Acar, "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 21, (Temmuz-Aralık 2003), s. 117-136

kavramsal çerçevenin çizilmesi ve çalışmaların genel ilkelerinin belirlenmesi, konferansın temel amaçlarından biri olmasına rağmen katılımcılar bir uzlaşmaya varamamışlardır.<sup>8</sup>

Küresel anlamda son kapsamlı araştırma Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilmiştir. “Dünya’da Kayıtdışı Ekonomiler İçin Yeni Tahminler” başlıklı araştırma, 1999-2007 dönemini kapsamış, 192 ülke kayıtdışılık anlamında incelenmiştir. İncelenen ülkelerde kayıtdışı oranları yüzde 8,7 ile yüzde 66,7 arasında değişmektedir.<sup>9</sup>

Zengin bir literatüre sahip olduğuna belirttiğimiz kayıtdışı ekonomi kavramı, zenginliğini literatürde farklı adlandırmalarla göstermektedir. Kara Ekonomi, Paralel Ekonomi, Nakit Para Ekonomisi, İkinci Ekonomi, Gizli Ekonomi, Gölge Ekonomi, İkili Ekonomi, Gri Ekonomi, Yeraltı Ekonomisi, Alt Ekonomi, Hane halkı Ekonomisi, Alacakaranlık Ekonomi, Yasadışı Ekonomi, Gayri Resmî Ekonomi, Gözlemdışı Ekonomi, Görünmez Ekonomi, Düzensiz Ekonomi, Kayıtdışı Ekonomi, Marjinal Ekonomi, Beyandışı Ekonomi, Ayıışıği Ekonomisi gibi kavramlar her zaman aynı anlamı taşımamaktadır. Araştırmanın yönüne ve sonucuna göre farklı anlamlar ifade edebilmektedir.<sup>10</sup> Örneğin, ay ışığı ve alacakaranlık kavramları konunun, “kayıtdışı istihdam” yönünü ifade etmek için kullanılırken, beyan dışı kavramı ise “mali ve vergisel” yönünü, yasadışı kavramı da “yasal” yönünü vurgulamak için kullanılmaktadır.<sup>11</sup>

İsimlendirmelerin her biri belli konuları ve faaliyetleri kapsamakta olup, hepsinin ortak özelliği ‘*egemen üretim biçimine göre yerine getirilmesi gerekli yasal, vergisel ve toplumsal zorunlulukların tümüyle ya da kısmen yerine getirilmemesine yönelik faaliyetler*’ olmalarıdır.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Hakan Çetintaş ve Hasan Vergil, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini,” **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Sayı: 4, (2003), s. 15-16

<sup>9</sup> “En Çok Kayıtdışı Gürcistan’da”, **Dünya Gazetesi**, 27.12.2010, <http://www.dunya.com/print.php?type=1&id=109829> (13.06.2013)

<sup>10</sup> İlgin, s. 7-8

<sup>11</sup> İlgin, s. 7-8

<sup>12</sup> İsmail Çiloğlu, “Kayıtdışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi,” **Hazine Dergisi**, Sayı 12, (Ekim-1998), s. 68

ABD gibi gelişmiş ekonomiye sahip ülkelerde kayıtdışı ekonomi, “yeraltı ekonomisi” olarak ifade edilmektedir. Ülkemizde de son yıllarda tercih edilen yeraltı ekonomisi, yaygın olarak kullanılan adlandırmasına ilaveten “gayri resmi ekonomi” ve “gizli ekonomi” gibi değişik adlarla da adlandırılmaktadır.<sup>13</sup>

Birden çok adla anılan Kayıtdışı Ekonomi tanımları incelendiğinde, yeraltı ekonomisi, ‘*yasal veya yasadışı, eksik beyan edilen veya hiç beyan edilmeyen gelir getirici faaliyetler*’ demektir. Yeraltı Ekonomisi olarak adlandırılması bir takım ‘gelir getirici faaliyetlerin’ gizlenmesi anlamına gelmektedir. Bu gelirlerin yasadışı olmasına da gerek yoktur. Yasal faaliyet yürütenler de çeşitli şekillerle gelir getirici faaliyetlerini beyan etmeyerek veya eksik beyan ederek yeraltı ekonomisi meydana getirmektedirler.<sup>14</sup>

Bir başka boyutuyla yeraltı ekonomisi, ‘*para veya benzeri mallarla ödemesi yapılan, ancak, işsizlik oranı ve vergilenebilir gelir gibi resmi istatistiklere kaydedilmeyen işlemleri tanımlamak için kullanılan bir terimdir.*’<sup>15</sup> Örneğin; Kayıtdışı istihdam, resmi istatistiki verilere yansımaması açısından “yeraltılık” özelliği göstermektedir. İşçi çalıştıran bir işveren, hizmet ve emeği karşılığında ödeme yaptığı işçisini sosyal güvenlik kurumlarına bildirmemesi durumunda elde edilen gelir vergilenebilir olmadığı gibi, istihdam edilen işçi ve işsizlik oranları açısından etkisi olmamaktadır. Vergilenebilir olmayan her kişi için de devletin vergi kaybı ortaya çıkmakta, kayıtdışı istihdam oranı büyüdükçe devletin vergi kaybı da artmaktadır.

Düzensiz Ekonomi, ‘*beyan edilmeyen veya ekonomik faaliyetleri gözlemekte kullanılan mevcut tekniklerle ölçülemeyen ekonomik faaliyetler*’dir.<sup>16</sup> Ekonomik düzen içerisindeki bazı kesimler bu ölçüm tekniklerini kapsamayan yöntemler geliştirerek gelirlerini beyan etmeyebilmektedir. Ekonomik düzenin dışında kişilerce

<sup>13</sup> Ilgın, s. 1

<sup>14</sup> Carol S. Carson, “The Underground Economy: An introduction”, **Survey of Current Business**, Vol 64, No 5, (1984)’den aktaran: Turgut Gümüş, “Dışsallık ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 3, (2000), s. 65-68

<sup>15</sup> C.P. Simon and A.D. Witle, **Beating System: The Underground Economy**, Boston: Auburn House Publication Co., MA, 1982’den aktaran: Nihat Işık ve Mustafa Acar, “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 21, (Temmuz-Aralık 2003), s. 117-136

<sup>16</sup> Ilgın, s. 7-8



oluşturulan yöntemler kamu otoritesi tarafından fark edilebilirken bazı durumlarda da hiç fark edilememektedir.

Gizli Ekonomi, belirli, tek bir kavram, “olgu” yerine, bir “süreç” olarak, gelirden meydana gelen “saklama” olayıdır. Kayıtdışı ekonomi tek bir olgudan ziyade birden çok faaliyet sonucunda gelirden meydana getirilen saklamanın oluşturulduğu süreci belirtir.<sup>17</sup>

İkinci dünya savaşı döneminde, kayıtdışı ekonomi kavramı belge düzeninin olduğu tüm dünya ülkelerinde ekonomik çevreler tarafından resmi istatistiklerin sorgulanmasına ve onlara olan güvenin sarsılmasına yol açmış ve iş dünyasının aldığı kararlarda etkili olan bu istatistiklerin gerçeklere çok uzak olabileceği belirtilmiştir.<sup>18</sup> Aynı zamanda kayıtdışı ekonomi, ekonomik sistemlerdeki gelişmeleri ve sistemlerin geleceğini açıklamakta da önemli bir etken olarak ele alınmıştır. Örneğin, “kayıtdışı ekonominin adeta resmi ekonominin yerini alması, (SSCB)’nin dağılmasının en önemli nedenlerinden biri”<sup>19</sup> olarak görülmüştür. SSCB’nin yıkılmasında her ne kadar siyasi etkenler etkili olsa da ekonominin neredeyse tamamen kayıtdışı olması devletin gelir toplamasını engellemiş bu durum da toplum katında devlet gücünü, ekonomik olarak tüketmiştir. SSCB örneği gibi, ülkelerin çöküşünde önemli rol oynayan kayıtdışılık, önceden de belirtildiği gibi sadece ekonomik yönüyle değil, mali, politik, sosyolojik, antropolojik ve psikolojik yönleriyle de araştırmalara konu olmuştur.

## B. Türk Literatüründe Kayıtdışı Ekonomi

Dünya ülkelerinde kayıtdışı ekonomi olgusu birbirinden farklı koşul ve gerçeklere sahiptir. Bir ülkenin kayıtdışı bir durumu bir başka ülke için belki de hiçbir anlam ifade etmemektedir. Kayıtdışı ekonomi olgusu incelenirken bir ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel ve siyasi gerçekleri göz önüne alınmalıdır. Ancak bu

---

<sup>17</sup> Manuel Castells ve Alejandro Porters, “World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the informal economy,” **The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries**, Baltimore: The John H. University Press, 1989, s. 11-12

<sup>18</sup> Gürsel Saydam ve diğerleri, **KKTC’de Kayıtdışı Ekonomi, Tanımı, Nedenler, Yarattığı Sorunlar ve Çözüm Yolları**, KKTC: Kıbrıs Türk Ticaret Odası, Ocak 2012, s. 10

<sup>19</sup> Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Türkmen Yayınevi, 1999, s. 251

şekilde kayıtdışılıkla mücadelede başarılı olunmaktadır. Aksi takdirde yapılan mücadelenin ve alınan önlemlerin etkinliği zorlaşmaktadır.<sup>20</sup>

Türkiye’de “Kayıtdışı Ekonomi” adı verilen olgu yeni olmamakla birlikte boyutları birbirinden farklı nedenler içeren ve çok hızlı büyüyen bir alan olarak görülmektedir. Nedenlerden birincisi, ekonominin büyümesi ve Türk girişimcisinin yeterli dünya görüşüne sahip olacak sosyal ve kültürel altyapısının eksikliğidir. Türk girişimcisinin altyapı eksikliğinden doğacak zararı kavrayamaması ekonomideki kayıtdışı boyutunu artırmaktadır. Diğer bir neden ise, siyasal iktidarda yer alan siyasilerin çoğunluğunun girişimci kitleden olması veya girişimcilerden çıkar sağlaması olarak görülmektedir. Karar alma mekanizmasının (TBMM) olması ve siyasal iktidardaki bazı siyasilerin de asıl mesleklerinin ticaret adamlığı veya esnafılık olması sebebiyle mesleklerine zarar gelebilecek bir karara imza atmakta çekingen davranmalarını doğurmaktadır. Ayrıca girişimcilerle bulunan nepotizm bağları nedeniyle onların kendi çıkarlarına uygun olmayan düzenlemeleri geciktirmekte veya yasalaşmasına karşı çıkabilmektedirler. Ciddi bir vergi ve vergi tahsilat sistemi önünde engel teşkil eden bu durum yeni bir sistem oluşturulmasına da izin vermemektedir. Bir üçüncü neden de, ülkemizde kamu alacaklarının tahsilatının kolaylaştırılması için yürürlüğe giren Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun’un (A.A.T.U.H.K) gereği gibi uygulanamamasıdır. A.A.T.U.H.K’nin çağın gereklerine göre düzenlenememesi de kayıtdışılıkla mücadele önünde engel teşkil etmektedir. Dördüncü neden ise, vergi idaresi çalışanlarının bilgi eksiliği ve vergi kayıplarını önleme konusunda yeterli hırs ve hevese sahip olmamasıdır. Vergi denetim yapısında değişikliğe gidilmesi ve Vergi Denetimi Başkanlığı’nın kurulması, dördüncü nedendeki isteklendirme eksikliğini gidereceği beklenmektedir.<sup>21</sup>

Birçok ülkede 1970’li yıllardan bu yana tartışılan ve hakkında pek çok araştırma yapılan kayıtdışı ekonomi konusunda Türkiye’deki durum; 1990’lı yıllar başında kayıtdışı ile ilgili araştırmalarla başlamıştır. Kayıtdışılık 1964 yılı programında; “Türkiye’de geniş ölçüde vergi zıyayı hadisesi bulunduğu, ödenmesi

---

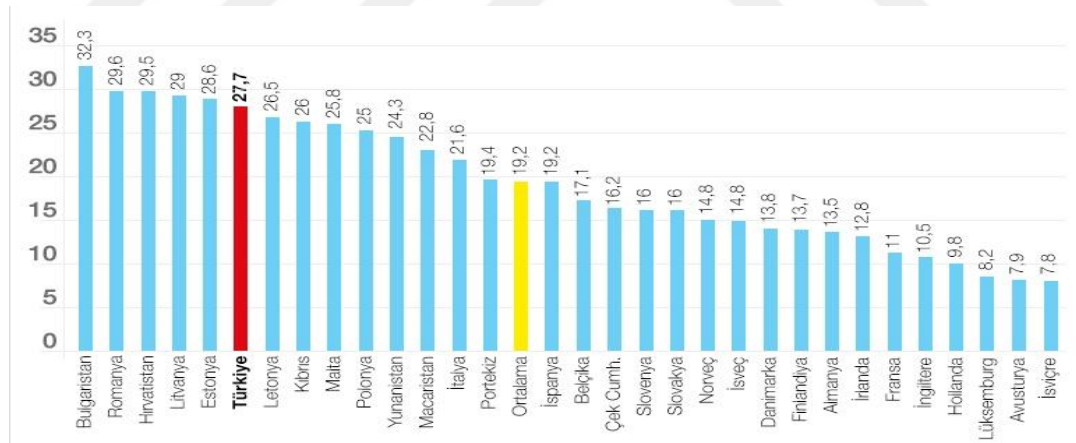
<sup>20</sup> TBB, **Türk Vergi Sisteminin Önündeki Temel Engeller ve Çözüm Önerileri**, TBB Yayını, s.99; Aktaran: Sugözü, s. 129

<sup>21</sup> Altuğ, s. 363-364

gerekli vergilerin ödenmediği veya alınmadığı, bunun vergi hasılatını azalttığı, dürüst vergi mükellefi aleyhine vergi adaletini ve rekabet şartlarını zedelediği” olarak belirtilerek kayıtdışı ekonominin sadece vergisel anlamı öne çıkarılmıştır.<sup>22</sup> VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisi ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda gerek çalışma yaşamı gerekse vergi gelirleri açısından kayıtdışılığa değinilmekte ve bu alanda yapılacak sosyal güvenlik reformu ve vergiler ile ilgili değişim projelerinden bahsedilerek, “vergi düzenlemesindeki amacın kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması...”<sup>23</sup> ve sosyal güvenlik reformundaki amacın da “...kayıtdışı kesimin kapsama alınması...” olduğu belirtilmiştir.<sup>24</sup>

1990’lı yıllarda hükümet programlarında da geniş yer bulan kayıtdışı ekonomi, kullanılan adıyla belirtilmese de Türkiye’nin uzun yıllardan beri önemli bir problem alanını oluşturmaktadır. 2000’li yıllardan önce vergi kayıp ve kaçağı olarak adlandırılan alan, günümüzde kayıtdışı ekonomi adıyla anılmaktadır.<sup>25</sup>

Tablo 1 Avrupa Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonomi 2012 (%olarak)



Kaynak: Friedrich Schneider, Shadow Economy in Turkey and in Other OECD-Countries, Kasım 2012

2012 yılında yapılan Avrupa Birliği ülkelerini içine alan araştırmada Türkiye, kayıtdışı ekonomi oranı olarak 32 ülke içerisinde 27’nci sırada yer almış ve

<sup>22</sup> DPT, 1964 Yılı Programı, Ankara, 1963, s. 301

<sup>23</sup> DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisi, Ankara, 1995, s. 42-43

<sup>24</sup> DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1996, s. 88-89

<sup>25</sup> Ülker Toptaş, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Ankara: Tes-Ar Yayınları, 1998, s.

kayıtdışılık oranı %27,7 seviyesinde hesaplanmıştır. Türkiye, OECD üyesi Avrupa Birliği ülkeleriyle kıyaslandığında ortalama %19,2 oranından bir hayli yüksek kayıtdışılık oranına rastlanmaktadır. (Tablo 1)

Ülkemizde kayıtdışı ekonomi çalışmalarıyla tanınan araştırmacılardan Altuğ, kayıtdışı ekonomiyi aşağıdaki şekilde tanımlar:

Ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen, belgeye bağlanmamış, -yasal defterlere işlenmemiş- ekonomik işlemlerdir. (Faturasız satışlar, sigortasız işçi çalıştırılması, tefecilik, gecekondü yapımı, otopark kâhyalığı, işportacılık; defin, mevlit, hatim, zekât, evde terzilik, dilencilik, hallaçlık, serbest dışçılık, sınıkcılık, tetikçilik, üfürükçülük, medyumluk, falcılık vb.).<sup>26</sup>

olarak tanımlanmaktadır.

Ülkemizde yapılan bazı çalışmalardaki tanımlarda da kayıtdışı ekonomi, mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin klasik ölçüm teknikleriyle tamamen tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH) büyüklüklerine yansımayan alanları kapsamaktadır.<sup>27</sup> Yine Gayri Safi Milli Gelir (GSMG) hesaplarını elde etmede kullanılan istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilmektedir.<sup>28</sup> En nihayetinde, kamu otoritelerinin denetimi dışında meydana gelen her türlü ekonomik işlem veya faaliyet olarak ifade edilmektedir.<sup>29</sup>

Kayıtdışı ekonomi tanımlaması yapan Sugözü'ne göre dar anlamda kayıtdışı ekonomi; “Yüksek ve adaletsiz vergi yükü ve diğer vergiden kaçma (kaçırma / kaçınma) nedenleri dolayısıyla vergi konusu işlemlerin tamamının veya bir kısmının belgelendirilmemesidir”.<sup>30</sup> Geniş anlamıyla kayıtdışı ekonomi, “resmi istatistiklere yansımamış ya da yansımayan yasal-yasadışı, tüm üretim faaliyetlerini kapsamaktadır”. Üretim kavramının sınırı; kumar ve uyuşturucu ticareti gibi (yasa

<sup>26</sup> Altuğ, s. 3

<sup>27</sup> Adil Temel, Ayşegül Şimşek ve Kuddusi Yazıcı, **Kayıtdışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1994, s. 1

<sup>28</sup> Türkmen Derdiyok, “Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini”, **Türkiye İktisat Dergisi**, Sayı 14, Mayıs 1993, s. 54

<sup>29</sup> Sakıp Şeker, “Kayıtdışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 25, Ocak 1995, s.76

<sup>30</sup> Sugözü, s. 9

dışı olsa da) ekonomik değer üreten faaliyetlerdir. Üretim, paranın değişim aracı olarak kullanılmadığı mal veya hizmet değişimini ve üreticinin kendi tüketimi için ürettiği mal ve hizmetleri kapsarken, hırsızlık ve gasp gibi ekonomide herhangi bir değer yaratmayan faaliyetleri kapsamamaktadır. Dar anlamda; kayıtdışı ekonomide sadece vergisel boyut belirtilirken, geniş anlamda, vergi dışında gelir getirici faaliyetlerin genel olarak kayıtlara girmemesi durumu, olarak ifade edilmektedir.<sup>31</sup>

Kayıtdışı ekonomiyi sadece vergi vermeme ya da geliri gizleme yönüyle ele almak doğru olmayacaktır. Türkiye’de 2000’li yıllara kadar sadece vergi hadisesi olarak görülen kayıtdışı ekonomi anlayışı 2000’li yıllardan sonra farklı alanlar için incelenir hale gelmiştir. Özellikle, kayıtdışı ekonominin önemli bir bölümünü oluşturan kayıtdışı istihdam son zamanlarda üzerinde durulan bir alan olmuştur. Kayıtdışı ekonomiye kalkınma planlarında, orta vadeli programlarda ve hükümet planlarında yer verilerek sorunun tespiti ve çözüm yolları hakkında çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.<sup>32</sup>

## **II. KAYITDIŞI EKONOMİ TANIMI, KAVRAMSAL ÇERÇEVE, TÜRLERİ**

Kayıtdışı ekonomi devletler için iki farklı sorun teşkil etmektedir. Bunlardan biri yasal ve yasa dışı olarak sürdürülen ‘yeraltı ekonomisi’ olarak ortaya çıkarken, bir diğeri ise yasadışı olmamakla birlikte sonuçları itibariyle bir yasadışılık doğuran (saklı ekonomi)dir.

### **1. Yeraltı Ekonomisi**

Resmi olarak belgelendirilemeyen, resmi kayıtlarda olmayan her türlü yasal ve yasal olmayan faaliyet kayıtdışı ekonominin konusudur. Kayıtdışı ekonominin bir kesimini oluşturan yeraltı ekonomisi; öncelikle uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere, kumar, kaçakçılık, fahişelik gibi birçok suç faaliyetini içerir. Yeraltı ekonomisinin

---

<sup>31</sup> Çetintaş, Vergil, s. 17.

<sup>32</sup> Bknz. Kalkınma planları, orta vadeli programlar ve hükümet planları.

faaliyetleri genelde örgütlüdür ve ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelirler nakit formunda bulunmaktadır.<sup>33</sup>

Yeraltı ekonomisi gayri ahlaki ve zararlı olarak değerlendirilmektedir. Daha çok kamu düzenini ilgilendirmesi nedeniyle, devletin güvenlik güçlerinin uğraşı alanına girmektedir. Silah kaçakçılığı, uyuşturucu ticareti, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, sahte pasaport düzenlenmesi, kalpazanlık, vize ticareti, gayri yasal iş takibi, çek-senet tahsilatı, organ ticareti, tefecilik ve rüşvet yeraltı ekonomisinin faaliyet alanlarına girmektedir. Bu “yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelire karapara, bu paraya yasal bir kazanç görünümü kazandırılmasına da karaparanın aklanması” denilir. Birçok ülkede karaparanın aklanması fiilen suç sayılmaktadır. Karaparanın aklanmasının önlenmesi için yasalar çerçevesinde mücadele edilmektedir.<sup>34</sup>

#### a. Yasadışı Ekonomik Faaliyetler

Yeraltı ekonomisinin faaliyet alanından ilki yasadışı ekonomik faaliyetlerdir. Yasadışı ekonomik faaliyetlerin ekonomik faaliyet olarak belirtilmesinin nedeni (ekonomi ile ilgili olmayan yasadışı ekonomik faaliyetlerde), ekonomik nedenlerle ortaya çıkması veya ekonomik sonuçlar doğurmasıdır. Ekonomi ile ilgili olup da bazı yükümlülüklerden kurtulmak için yapılmayan faaliyetleri de diğer faaliyetlerden ayırmak gerekmektedir. Örneğin; hırsızlık suçu aslında ekonomi ile ilgilidir fakat neden ve sonuçları bakımından kayıtdışı ekonomi ile ilgili bir faaliyet sayılmamaktadır. Kayıtdışı ekonomik bir durumla karşılaşıldığında, ilgili memurlar sadece vergiyle ilgili yaptırımlar uygularken, yasa dışı faaliyet yapıldığında da para ya da hapis cezalarıyla cezalandırma uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi genel kamu güvenliği kapsamında değerlendirilen hırsızlık gibi suçlar bir yönüyle de yasadışı ekonomik faaliyetler içerisinde kabul edilmektedir.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı**, Ankara, 8 Ocak 2003, s. 11.

<sup>34</sup> Ferhat Selman, **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutu**, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart 2007, s. 6.

<sup>35</sup> Sugözü, s. 20-21.

### c. Karapara

Karaparanın kazanıldığı yeraltı ekonomisi, kayda tabi olmayan ve yasadışı faaliyetlerdir. Karapara; kayıtdışı kabul edilen bir faaliyet iken, her kayıtdışı faaliyet yeraltı ekonomisinin bir unsuru değildir. Kayıtdışı bir şekilde kazanılan karapara daha sonra ekonomik sistem içinde aklanmak amacıyla resmi kayıtlara geçirilmeye çalışılmaktadır. Genellikle sıcak paranın tüm özelliklerini taşıyan karapara günümüzde ulaştığı tutar itibarıyla dünya ekonomisinde çok önemli bir yere sahiptir.<sup>36</sup>

Karapara; yasadışı faaliyetler sonucu elde edilen para, mal veya değerler olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu olan gelirlerin kaynağını çoğunlukla uyuşturucu, silah kaçakçılığı, patlayıcı madde, kadın ve çocuk ticareti oluşturmaktadır.<sup>37</sup>

Ekonomiyi önemli ölçüde kayıt altına almış gelişmiş ülkelerde, kayıtdışı kalan gelirin büyük kısmı yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelir olduğu için, kayıtdışı ekonomi ile karapara ekonomisi hemen hemen aynı anlama gelmekte ve dikkatler büyük ölçüde karaparanın önlenmesi üzerine yoğunlaşmaktadır.<sup>38</sup>

Ülkelerin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ve tarihsel farklılıkları karaparadan ne anladıklarını farklılaştırmakta ve karaparaya yüklenen anlamı değiştirmektedir. Bir takım ülkelerde yasadışı faaliyetler ile kazanılan paraya meşru görünüm kazandırılması çabaları karaparanın aklanması olarak kabul edilmişken, bazı ülkelerde karapara aklama suçunun kapsamı dar tutulmuştur. Örneğin; İspanya ve Portekiz’de uyuşturucu kaçakçılığından elde edilen gelirler, İsviçre’de en az bir yıl hürriyeti bağlayıcı suçlardan kazanılan paralar, Yunanistan’da uyuşturucu satımından, silah kaçakçılığından, fidye, hırsızlık, zimmet ve dolandırıcılık gibi suçlardan elde edilen gelirlerin aklanması, karaparanın aklanması suçu olarak tanımlanmıştır.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Ufuk Bakkal, **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Derin Yayınları, 2007, s. 16.

<sup>37</sup> Sugözü, s. 20-21.

<sup>38</sup> Bakkal, s. 16.

<sup>39</sup> Ramazan Başak, “50 Soruda Kara para ve Kara paranın Aklanmasının Önlenmesi”, **Türkiye Bankalar Birliği Dergisi**, Yayın No 206, s. 2.

Erdağ, karapara tanımı yaparken, karaparanın ekonomik, hukuki, ahlaki ve sosyal tanımlarının ayrı ayrı yapılmamasının hatalı ve eksik olacağını belirterek sorunun analiz edilmesi, incelenmesi ve önlenmesinde tanımların büyük öneminin olduğunu vurgulamıştır.

Erdağ, sosyal anlamda karaparayı ‘*Dolaylı olarak da olsa toplumsal yaşama zarar veren faaliyetlerden elde edilen her türlü kazanç*’ olarak tanımlarken; yasalarla yasaklanıp yasaklanmaması fark etmeden toplum tarafından suç sayılan hareketler sonucunda elde edilen tüm kazançları ise etiksel karapara olarak adlandırmaktadır. Ayrıca bunun karapara olarak adlandırılması da fark etmemektedir. Karapara olarak adlandırılmasa bile toplum nazarında suç sayılıyorsa bu kazançlar etiksel olarak karapara kapsamına girmektedir.

Ekonomik anlamda karaparayı ise; ‘*Kanunlar tarafından suç sayılan fiillerin yanı sıra, ekonomik yaşamı düzenleyen kural ve usuller ihlal edilerek elde edilen kazançlar*’ olarak tanımlamıştır. Hukuksal anlamda karapara ise; mevzuatta suç olarak addedilmesine göre karapara olarak adlandırılmaktadır.<sup>40</sup>

## 2. Saklı Ekonomi

Saklı ekonomik faaliyetlerde yasadışı bir durum yerine, faaliyetlerin sonuçları itibariyle yasadışılık söz konusu olmaktadır. Örneğin; işçi çalıştırılması normalde yasadışı bir faaliyet değilken, bu işçinin kayıtdışı olarak çalıştırılması doğurduğu sonuç itibariyle yasadışı olmaktadır.

Saklı Ekonominin alt dalları “yarı kayıtlı ekonomi”, “kayıtsız ekonomi” ve “kayıtdışı istihdam” olarak ele alınmaktadır.

### a. Yarı Kayıtlı Ekonomi

Vergi ödemesi gereken kesimlerden bazıları daha az vergi ödemek ya da hiç vergi ödememek amacıyla yaptığı faaliyetlerden ya bir kısmını ya da tamamını kayıtdışında tutmaktadır. Bu çeşit mükellefler her sektörde olabileceği gibi kendisini yaşam standardı üzerinden ödenen vergiye endekslemiş olan serbest meslek

<sup>40</sup> Nevzat Erdağ, **Kayıtdışı, Kara Para ve Yolsuzluk**, İstanbul: Cinius Yayınları, 2007, s. 116.



icra edenler (doktorlar, avukatlar ve muhasebeciler), kereste ve mobilya ticareti yapanlar, oto galerileri, emlak komisyoncuları, kum ocakları, kaçak olarak yurda giren demir ticareti ile uğraşanlar, kuyumcular, döviz büroları, yüksek ücret alan ücretliler, özel inşaat yapan müteahhitler, proje büroları, tekstil iplik piyasasında çalışanlar, gayrimenkul kiraya verenler, spot piyasasında dayanıklı tüketim malları ve elektronik cihaz ticareti yapanlar, küçük sanayi sitelerinde oto tamir bakımı yapanlar, oto yedek parçası satanlar, deri imalatı ve satışı ile uğraşanlar, otel, lokanta ve eğlence yeri işletenler, yüksek rant elde eden arsa ve bina sahipleri, sahte ve içeriği itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler, tarımsal ürünleri alanlar ve satanlar vb. arasında yaygın olarak kendini göstermektedir.<sup>41</sup>

Bazı sektörlerin denetlenmesi ve belli yaptırımların uygulanmasının kolay olması sebebiyle kayıtdışılık oranı belli düzeyin altında seyretmektedir. Özellikle yukarda saydığımız iş kollarında denetim oranı zor ve yaptırım uygulanması da güçtür. Bu sektörlerde faaliyet gösterenler, gelirlerinin büyük bir kısmını gizleme eğilimlerine girdiklerinden kayıtdışılığın önüne geçilmesinde güçlükler yaşanmaktadır.<sup>42</sup>

Sonuç olarak karşımıza çıkan durum; yapılan işlerin bir bölümünün kayıtdışı olduğu, vergi ve diğer mükelleflik gerektiren hususların yerine getirilmediğidir. Çeşitli nedenlerden dolayı ekonomik faaliyet sayılan faaliyetlerin bir bölümü kayıtdışıdır.

#### b. Kayıtsız Ekonomi

Yarı kayıtlı ekonomide yürütülen ekonomik faaliyetlerden bir kısmı kayıt altındayken kayıtsız ekonomide yürütülen ekonomik faaliyetlerin hiçbiri kayıt altında değildir. Kayıtsız ekonomik faaliyetlerde doğrudan bir yasadışılık olmasa da dolaylı bir yasadışılık vardır. Ekonomik faaliyetin kendisinin yasadışı olmamasına rağmen, vergi ödenmemesi ve faaliyetin kayıt altına alınmaması dolayısıyla yasadışı olmaktadır. Kayıtsız ekonomi, yasal faaliyetlerden elde edilen gelirin tamamının

<sup>41</sup> Şinasi Aydemir, **KOBİ'ler ve Kayıtdışı Ekonomi**, Ankara: Türkiye Orta Ölçekli İşletmeler Serbest Meslek Mensupları ve Yöneticiler Vakfı, Kasım 1994, s. 17-18.

<sup>42</sup> Mustafa Ali Sarılı, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 41, 2002, s. 32-50.

kayıtdışı olması ile birlikte faaliyetin kendisinin de kayıt altında olmaması demektir. Örneğin; işportacılar, seyyar taşıyıcılar, iş takipçileri, resmi otoparklar dışında sözde otopark işletenler, sebze-meyve satan tablacılar, seyyar nakliyatçılar, belli bir iş yeri olmaksızın küçük çapta imalat ve ticaret yapanlar, belli bir iş yeri olmaksızın canlı hayvan ticareti yapanlar, küçük çaplı tamir-bakım işleriyle uğraşanlar, büfe dışında jeton ve bilet satanlar, kayıtlı olmaksızın e-ticaret yapan satıcılar vb. kesim kayıtsız ekonomide çalışan kesimler olarak gösterilmektedir.<sup>43</sup>

Yukarıda sıralanan ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmasının güçlüğü ve küçük çaplı olması marjinal sektör olarak nitelendirilmesine neden olmakta ve kişilerin yapmış oldukları faaliyetlerin toplamı gerçekte kayıtdışı ekonominin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.<sup>44</sup>

### c. Kayıtdışı İstihdam

Gerek kayıtlı ekonomiden gerekse kayıtsız ekonomiden farklı olan kayıtdışı istihdam, ekonominin tamamını değil istihdam edilenler bölümünü ilgilendirmektedir.

Kapsam olarak kayıtdışı ekonominin saklı ekonomi tarafında bulunan kayıtdışı istihdam ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak incelenmektedir.

## III. KAYITDIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ

Bir ülkenin kurulu ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıtdışılığa uygun bir zemin oluşturur. Kayıtdışı ekonominin en önemli sebebi kayıtdışı ekonominin kendisidir. Ekonomide kayıtdışılığa karşı alınan tedbirler, önleme yöntemlerinin yetersizliği, bu duruma karşı oluşan işçi ve işveren kültürü vb. nedenler ekonomiyi kayıtdışılık anlamında kısır bir döngüye sokar. Bu şekilde oluşan kısır döngü, kayıtlı ekonomiye geçişi zorlaştırmasının yanı sıra, ekonomik birimlerin ölçek büyüklükleri de önemli bir kayıtdışılık doğurur.<sup>45</sup> Ölçek büyüklük, bir işletmenin kapasitesinin artması sonucunda azalan sabit maliyeti nedeniyle maliyetinin azalmasıdır. Bir başka şekilde, maliyet masraflarının düşürülmesi

<sup>43</sup> Sugözü, s. 17-18.

<sup>44</sup> Sarılı, s. 35.

<sup>45</sup> Erdağ, s. 21.

yoluyla elde edilen kazançlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizdeki işletmeler de işçi maliyetlerini düşürmek amacıyla kayıtdışı işçi çalıştırmak yolunu seçerek kayıtdışı ekonominin büyümesini kışkırtmaktadır.<sup>46</sup>

Kayıtdışılığın ileri seviyelerde olmasında; vergi ve sosyal güvenlik idaresi ve denetimin etkinlik sorunları öncelikli nedenlerdendir. Vergi ve prim cezalarının caydırıcılığının yetersizliği, psikolojik vergi ve prim yükünün yüksekliği, vergi yargısı, muhasebe ve danışmanlık anlamında ortaya çıkan sorunlar, vergi ve toplum bilincinin zayıf olması, bölgesel ve sosyal gelir ve servet dağılımında adaletsizlik, eğitim sorunları, işsizlik, ticari işletme ve ortaklık kültürünün zayıflığı, sermaye piyasalarının sığılığı gibi özellikle ekonomik ve idari yapıdan kaynaklanan nedenler kayıtdışılığın arttıran nedenlerdir.<sup>47</sup> Örneğin; psikolojik vergi deyimi, devletin topladığı vergiler karşısında kişilerin vergilendirmeye bakış ve tepkilerini dillendirmek için kullanılmaktadır. Vergi mükellefi tarafından vergi ödememe ya da eksik vergi ödeme gibi tepkiler, vergilerde istenilen verime ulaşılamaması ya da vergisel planlamalarda değişiklikler yapılması gibi sonuçlar doğurmaktadır.<sup>48</sup>

Vergi mevzuatı, ülkemizde sürekli değiştirilmektedir. Yürütmenin yasamaya karşı güçlü görünmesiyle, vergilerin yasallığı yerine, yürütmenin politik kararlarını etkili kılmaktadır. Sık çıkarılan vergi afları, gider yazılmayan gerçek harcamalar, uzun süren vergi davaları ve hazineci yaklaşım<sup>49</sup> mükelleflerin ve işlemlerin kayıtdışısına itilmesi sonucunu doğurmaktadır.<sup>50</sup>

Dar kapsamlı olarak kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenler; “kamunun denetleme ve düzenleme şeklinde getirdiği katı sınırlamalar”, “vergi oranlarının tutarlarının ve tutarların yüksekliğinden ve ücretlerin düşüklüğünden”<sup>51</sup>, “piyasa

<sup>46</sup> “Ölçeğe Göre Getiri”, **Ekodialog.com** (t.y.),

[http://www.ekodialog.com/Konular/olcek\\_ekonomileri\\_getiri.html](http://www.ekodialog.com/Konular/olcek_ekonomileri_getiri.html) (17.11.2013)

<sup>47</sup> Şaban Küçük, “Kayıtdışı Ekonomi Gerçeği”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 234, Haziran 2012, s. 59.

<sup>48</sup> Yasemin Taşkın, Vergi Psikolojisi ve Vergiye Karşı Mükellef Tepkileri, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 54. Seri, İstanbul, 2010, s. 70.

<sup>49</sup> Hazineci Yaklaşım: Kanun koyucunun idare lehine ve kişiler aleyhine kurallar koyması ayrıca kişilerin temel hak ve özgürlüklerini ikinci plana atmasıdır.

<sup>50</sup> Yusuf Karakoç, “Hukuki Nedenlerden Kaynaklanan Vergi Kayıp ve Kaçakları (Düzenleme, Uygulama, Yargılama)”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2004, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, s. 105.

<sup>51</sup> Temel, Şimşek ve Yazıcı, s. 1.

aksaklıklarından”, “ekonominin geri kalmışlığından”, “işsizlikten”, “kamu sektöründen ya da değişen yaşam değerleri ve normlardan”<sup>52</sup>, “vergi idaresinin yetersizliğinden”<sup>53</sup> ve “vergi kanunlarının zor anlaşılır ve yoruma açık olmamalarından kaynaklanan etkenler”<sup>54</sup> kayıtdışı nedenleri olarak sayılmaktadır.

Kayıtdışı ekonomiye yol açan nedenlerin bilinmesi, sonuçta bir problem olan kayıtdışılığın önlenmesine yönelik etkin önlemlerin alınabilmesi açısından önemlidir. Eğer nedenler doğru tespit edilemez ise etkin ve tutarlı tedbirler almak da mümkün olmamaktadır.<sup>55</sup>

Kayıtdışılığın oluşmasında birbirinden farklı nedenler bulunmaktadır. Bunlar kaynaklarına göre ekonomik, mali, idari, hukuki, sosyal ve siyasal nedenler olarak sınıflandırılmaktadır. Ayrıca günümüzde teknolojinin hızlı gelişim göstermesi ve var olan son teknolojinin kullanılması, neden olarak dikkate alınmasını da gerektirmektedir.

#### **A. Ekonomik Nedenler**

Bir ülkedeki kayıtdışılık ekonomik dengeleri ve politikaları olumsuz etkiler. Yine bir ülkenin ekonomi politikaları, istikrarsızlığı ve krizleri de kayıtdışılığa yol açan önemli etkenler arasındadır. Ekonomileri sağlam, kurumları yerleşmiş, enflasyonları kontrol edilebilir seviyede olan ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutlarının düşük olduğu görülmektedir. Enflasyonları üçlü rakamlarda giden, ekonomik krizlerin sık yaşandığı, ekonomik kurumları yerleşmemiş ülkelerde, kayıtdışı ekonomi büyük ölçeklere ulaşmaktadır. Bir başka deyişle, ülkenin ekonomik yapısının ve işleyişinin, kayıtdışı ekonomi ile çifte nedensellik içinde olduğu sonucu bir gerçekliktir.<sup>56</sup> Ayrıca, bir ekonominin gelişmişlik düzeyi, gerekli yatırımların yapılamayarak kalkınma hızının gerçekleştirilememesi, kayıtlı istihdam imkânlarının yaratılamaması ve kamu kesiminin ekonomik faaliyetler içindeki

<sup>52</sup> Ahmet Fazıl Özsoylu, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, s. 17.

<sup>53</sup> Selami Songül, **Kayıtdışı Ekonomi**, Ankara: İmaj Yayınevi, 1997, s. 235.

<sup>54</sup> Sedat Yetim, **Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği, 1999, s. 13.

<sup>55</sup> İlgin, s. 23.

<sup>56</sup> Sadık Kırbaş, **Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları**, İstanbul: TESAV, Yayın No 9, 1995, s.13.

ağırlığı, düzenlemelerin ve sınırlamaların yoğunluğu kayıtdışılıkta rol oynayan etkenlerdir.<sup>57</sup>

Yapılan araştırmalar, gerek ABD, Almanya gibi ülkelerde olsun gerekse kapalı ekonomileri olan ülkelerde olsun, gelişmiş ülke sınıfında da sıfır oranında kayıtdışı ekonomi diye bir şeyin olmadığını göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde cüz'i de olsa belirli oranda kayıtdışı ekonomi alanı mevcuttur. Kayıtdışı ekonomi alanının gelişmiş ülkelerde de devletin ilgili kurumları tarafından sıkı şekilde takip edilmemesi ve bunu önleyecek politikaların oluşturulmaması oranın yüksek seviyelere çıkmasına neden olmaktadır.

Bankacılık sektörü kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasında önemli bir sektördür. Ekonominin küreselleşen yapısı ve ülkemizin gelişen finans sektörüyle para hareketlerinin büyük bir kısmının bankalar aracılığıyla yapıldığı göz önüne alındığında bankaların kayıtdışı ekonomide önemli bir rolü bulunmaktadır. Gizli hesapların açılabilmesi, hamiline muharrer senetlerin olduğu, plastik paranın yerleşmediği, ekonomik ve ticari olaylarda bankacılık kesiminin tam olarak uyum sağlayamadığı, vatandaşların bankalar yerine vergi dairelerine koştuğu, bankalarda sonu gelmeyen sıralar hepsi kayıtdışı ekonominin doğmasında etkindir.<sup>58</sup>

İktisadi krizler kadar, ekonominin durgunluk dönemleri de kayıtdışılığa neden olan etkenlerdendir. Bu dönemlerde işsiz kalan yığınlar, durgunluk dönemlerinde kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkânlarını kayıtdışı faaliyetlerde ararlar. Girişimciler ise kriz ve durgunluk etkilerini gidermek amacıyla kayıtdışı faaliyetlere yönelirler. İşsiz kesimler ve girişimciler açısından kriz ve durgunluk dönemlerine bakıldığında, yaratılan istihdam olanakları ve kriz, durgunluğun etkilerinin azaltılması bakımından yararlı olabilmektedir. Hatta bu dönemler, ekonominin yeni iş olanakları sağlanması anlamında önemli bir işleve sahiptir.<sup>59</sup>

Ekonomide bulunan sektörler arasındaki birbirlerine göre ağırlıklar da kayıtdışılık boyutunu etkilemektedir. Sanayi sektörüne göre tarım ve hizmet

---

<sup>57</sup> Ilgın, s. 24.

<sup>58</sup> Kırbaş, s. 13.

<sup>59</sup> Ilgın, s. 26.

sektörlerinde denetleme olanağı zordur. Bu nedenle bu alanlarda kayıtdışı yaygın şekilde görülmektedir. Türkiye ekonomisinin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olan yapısı kayıtdışı ortama hazırlayan önemli etkenlerdendir.<sup>60</sup> Hizmetler sektörünün de özelliği daha çok, küçük işletmeler şeklinde örgütlenen firmalardan oluşmaktadır. İşletmeler küçüldükçe kayıtdışı işçi çalıştırma artmakta, çalıştırılan işçi sayısına bağlı olarak getirilen bazı yükümlülükler de işletmeleri “küçük işletme” şeklinde yeni arayışlara itmektedir.<sup>61</sup> Ekonomide tarım ve hizmet sektörlerinin sanayi ve imalat sektörü aleyhine büyümesi kayıtdışılığı artırmaktadır.

Gelir dağılımındaki adaletsizlik, düşük gelir grubunun fazla olması ve orta gelir grubunun görece azlığı, kayıtdışılık nedenleri arasında sayılmaktadır. Tam tersi olarak üst gelir grubunda bulunanlar da vergi ve diğer ekonomik yükümlülüklerin ağırlığı nedeniyle faaliyetlerini ve gelirlerini gizleyerek kayıtdışı kalma yolunu seçmektedirler.<sup>62</sup>

## **B. Mali Nedenler**

Kayıtdışılık denildiğinde ilk sırada “vergi vermeme” olgusunun gelmesi, mali nedenlerin önemini ortaya koymaktadır. Hatta bazen, kayıtdışı ekonominin tanımı bile vergi vermemek gayesiyle gizlenen faaliyetler olarak veya bu anlama gelecek şekilde yapılabilmektedir.<sup>63</sup>

Kayıtdışı ekonominin büyümesinde vergi oranlarının yüksek seviyelerde olması önemli bir etkidir. Türkiye’deki vergi oranları ABD’ye göre fazla olmakla birlikte örneğin; ABD’de vergi oranı 2000’li yıllarda %5,1 ile %8 arasındadır. Aynı şekilde ülkemizde ise aynı dönemlerde; %15 - %55 arasındadır. Gelişmekte olan ülkelerde vergi oranları gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksektir. Bu da kayıtdışı ekonominin boyutunu artırmaktadır.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Erdağ, s. 21.

<sup>61</sup> Altuğ, s. 349.

<sup>62</sup> Ilgın, s. 25.

<sup>63</sup> Yalın Biçer, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomiye Önemli Yönelik Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2006, s. 14.

<sup>64</sup> Erdağ, s. 26.

Vergi oranlarının ekonomik faaliyetlere etkisi yapılan birçok çalışmayla kanıtlanarak literatürde yerini almıştır. Vergi oranlarının yüksekliğinin kayıtdışı ekonomiye yol açması Arthur Laffer'in yaptığı çalışmayla (Laffer Eğrisi) daha iyi ortaya konmuştur. Laffer, vergi oranlarının belli bir artma düzeyinden sonra vergi gelirlerini düşüreceğini belirtmiştir. Vergi oranlarının artmaya başlaması kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye geçişe neden olmaktadır. Örneğin, ekonomide girişimciler, gelirleri sabit kalırken, devletin vergi oranlarının yükselmesi sebebiyle yükleri artacak ve vergisiz para kazanma yollarını arayacaklardır. Devletin vergi yükünü arttırması kayıtdışılık yolunu açarak ve kayıtdışı ekonomiye neden olabilecektir.<sup>65</sup>

Türkiye, vergi yükü ve sosyal kesintiler açısından düşünüldüğünde, brüt ücretten yapılan kesintilerin yüksekliği ve işverenlerce karşılanan ek yükler nedeni ile işçi geliri ile işveren gideri arasında büyük bir fark doğmakta, hatta bu fark iki katına kadar yükselebilmektedir. Ortaya çıkan durum kaçak çalışma ve çalıştırma gibi kayıt dışı ekonomiye zemin hazırlamaktadır.<sup>66</sup>

### **C. Hukuki Nedenler**

Yasaların basit ve açık olmaması, sık sık değişikliğe uğraması, vergi oranlarının yüksekliği, istisna ve muafiyetler, bütüncül yapıdaki gereksiz bozulma, defter tutma sınırları kayıtdışı ekonominin hukuki boyutunu oluşturmaktadır.

Ülkemizde yasa yapma görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndedir. Yasa yapılırken işi yapana ve yaptırana sorulmadan yürürlüğe konması birçok eksik ve hatanın olmasına neden olmaktadır. Kişiler de bu hataları değerlendirerek kendilerini devletin koymuş olduğu kurallar ve devletin aldığı vergilerden koruma yollarını seçmektedirler.

---

<sup>65</sup> Analizde vergi oranlarının optimalin üzerine çıktığı zamanlarda vergi gelirleri azalmaya başlar, çünkü insanlar çalışmak yerine vergisiz para kazanma yollarını ararlar. Vergi oranları artmaya başladığında aslında ekonomik faaliyetlerde rakamlarla ifade edildiği şekilde azalma olmaz sadece yüksek vergi oranları sebebiyle kayıtlılıktan kayıtdışı ekonomiye geçiş söz konusu olur. Ayrıca bkz., <http://www.keynesyen.com/2012/08/arthur-laffer-1941.html> (12.11.2012)

<sup>66</sup> Özsoylu, s. 94.

Yasaların dili, çoğunlukla eğitimi yeterli olmayan bir vatandaşın okuyarak anlayacağı bir biçimde değildir. Yasaların, sadece yasa yapıcılar açısından anlaşılabilir olması yanında, yasa uygulayıcıları tarafından bile yanlış yorumlanıp, yanlış uygulanması da kayıtdışılığa yol açan başka önemli bir etkidir.

#### **D. İdari Nedenler**

Kurumsal yapısı eksik, yaptırım gücü düşük, etkin çalışmayan bir bürokratik yapılanma içerisinde, idari yaptırımların uygulanmasında görülen aksaklıklar, kayıtdışı üretimin devam edebilmesi için elverişli bir ortam sağlamaktadır. Üretimin kayıtdışı tutulması nedeniyle kamu gelirleri düşmekte ve böylece nitelikli kamu hizmetleri sağlanmasında da sorunlar çıkmaktadır. Böyle bir yapılanma içerisinde, bozulan kamu hizmetlerinden yararlanmanın ekonomik anlamı da azalmaktadır. Etkin çalışan bürokratik yapıda, kayıtdışı faaliyette bulunmanın yaptırımını yüksek olmakta ve kayıtdışılığı azaltıcı bir etki meydana getirmektedir. Örneğin; kayıtdışı istihdam edildiği belirlenen kişilerin işverenlerine caydırıcılık anlamında 5510 sayılı Kanununun 102. Maddesine istinaden idari para cezası uygulanmaktadır.<sup>67</sup>

Bürokratik yapının işleyişi ve yolsuzluk arasındaki ilişki de kayıtdışılıkla mücadeleyi doğrudan etkilemektedir. Hukuki, kurumsal ve denetim altyapısı yetersiz ve hesap verilebilirlik prensiplerine uyulmayan bir bürokratik yapılanmada yolsuzluk olasılığı da yüksek olmaktadır. Yolsuzluk işleminin kayıtdışı süresinde iki ayrı aşamada etkisi görülmektedir. Rüşvet, kayıtdışına kaçış için ilk aşamada verilebildiği gibi, denetim aşamasında kontrol sürecinden kaçınma amacı ile de uygulanabilir bir yöntem olduğu görülebilmektedir.

İmar ve tapulama sistemi kayıtdışı ekonomi için çok önemli bir etkidir. Örneğin; İstanbul gibi büyük bir anakente her sene Eskişehir nüfusunun toplamı kadar bir büyüklük eklenmektedir. Eklenme, gecekondular şeklinde, düzensiz ve altyapısız bir biçimde hazine arazileri üzerine yapılmaktadır. Vatandaşlardan yaptıkları yerleşimler için tapu harcı alınamamakta, alım-satım vergileri kesilememekte, resim ve harç ödenmemekte ve eklenmeler büyümektedir. Keleş'in

<sup>67</sup> Metin Ercan, **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü**, Ankara: Comart Yayınları, 2006, s. 57-58.



verdiği rakamlara göre Türkiye'deki gecekondu nüfusun kentsel nüfustaki payı 1955'te %4,7'den 1990'da %33,9'a çıkmıştır. MÜSİAD'ın 2010 yılında hazırladığı "İnşaat Sektör Rakamı"ndaki verilere göre ise, 1948 yılında şehirlerde 25-30 bin gecekondu bulunurken bu rakam 1960'larda 240 bine yükselmiş, 1980'li yıllarda ise 1,5 milyona ulaşmıştır. Günümüzde ise yaklaşık olarak 2,5 milyon gecekondu olduğu varsayılmaktadır. Buna göre şehirlerde 2010 yılı itibariyle %50 oranında gecekonduleşma bulunmaktadır.<sup>68</sup> Dönemler itibariyle oranların kentsel nüfus aleyhine artışı, gecekondu nüfusunun 1948'den 2010'a kadar %960 artış gecekondu yapılaşmasındaki artışı açıkça göstermektedir. Görüldüğü gibi İstanbul örneğinden yola çıkıldığında kayıtdışılık nedenleri ve bununla bağlantılı olarak kayıtdışılığın boyutunun hangi rakamlara varabileceği açık olarak görülmektedir.<sup>69</sup>

Ülkenin birçok toprak parçası halen tapulu değildir. Bitirilen bölümlerin de tapu kayıtları sağlıklı sonuçlar vermemektedir. Toprak sisteminden gelen bu kayıtsız durum yansıması olarak vergi ve harç anlamında da kayıtsızlığa yol açmaktadır.<sup>70</sup>

Vergi denetimi ve kamu maliyesindeki yetersizlik nedeniyle kayıt içinde kalanların vergi yükünün artmasına, diğer yandan ise kurum ve kişilerin vergi yükümlülüklerinden kaçmasına neden olmaktadır. Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede etkin denetim başarı için kritik öneme sahiptir ve denetim mekanizmasının hem nitelik hem de nicelik olarak yeterli olması gerekmektedir.<sup>71</sup>

## **E. Sosyal Nedenler**

Bir toplumda, nüfus artışı ve bunun getirdiği bir takım olumsuz sonuçlar, göç olayları, göç ile birlikte gelen düzensiz kentleşme, terörün olumsuz etkileri, işsizlik, sosyal güvenlik sisteminin etkin çalışmayışı, gecekonduleşma, ahlaki çöküş, kayıtdışı ekonominin oluşmasında ve artmasında sosyal olarak etkindir.<sup>72</sup>

Sosyal Güvenlik sisteminin etkin çalışmayışı, bireylerin sisteme kayıtlı olmakla elde edecekleri faydalar ile kayıtdışı kalma durumunda elde edecekleri

<sup>68</sup> MÜSİAD, **İnşaat Sektör Raporu 2010**, İstanbul, Ajans CF, Mart 2011, s. 20.

<sup>69</sup> Kırbaş, s. 13.

<sup>70</sup> Kırbaş, s. 13.

<sup>71</sup> Ercan, s. 61.

<sup>72</sup> Kırbaş, s. 13.

faydaları karşılaştırarak tercih yapmalarına neden olmaktadır. Eğer sosyal güvenlik sistemi etkin, cezai yaptırımlar caydırıcı değilse, sosyal güvenlik primleri gibi istihdamla ilgili kesintiler yüksek ise bireyler kayıtdışı kalmayı tercih etmektedirler.<sup>73</sup>

Toplumda ekonomik ilişkiler, siyasal örgütlenme biçimleri, kent yaşamı, iletişim araçlarının etkinliği son derece hızlı değişirken, bireyler arasındaki ilişkileri düzenleyen kuralların yerinde sayması beklenemez. Toplumlar ne kadar hızlı değişirse, ahlak kurallarının da o hızla değişmesi kaçınılmaz bir gerçektir. İşte toplumsal koşulların ve ekonomik koşulların hızla değişmesi toplumda gayri resmi bir ahlak anlayışı oluşmasına neden olmaktadır. Ayrıca, zorlu ekonomik şartlarda yaşamaya çalışan insanların ticari ahlakları etkilenmekte, verilen sözler ve borçlanma anlayışları değişmekte bu da kayıtdışı ekonominin artmasına neden olmaktadır.

Gerek ülkeler arası gerekse ülke içinde, genelde kırdan kente doğru olan göç hareketleri de kayıtdışılık nedenidir. Hızla artan nüfus karşısında kırsal alanlardaki imkânların yetersiz kalması ve şehirlerde istihdam imkânlarının varlığı, insanların şehirlere akın etmesine yol açmaktadır.<sup>74</sup> Nüfus artışı ve göçlerle birlikte büyük kentlerde biriken büyük ölçüde niteliksiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır. Hızlı nüfus artışının bir sonucu olarak genç nüfus fazlalığı, bu nüfusun barınma, sağlık, eğitim vb. ihtiyaçlarının karşılanması için ülkenin harcaması gereken kaynak miktarını da arttırmaktadır.<sup>75</sup>

Kırdan kente göçle gelen insanlar için kentlerde ek istihdam imkânlarının oluşturulamaması da kayıtdışı ekonomiye davetiye çıkarmaktadır. Tarımsal alanlarda istihdam edilemeyen nüfus umudunu kentlerde sürdürebilecekleri faaliyetlere yöneltmiştir. Nüfus kitlesinin büyük olması ve iş ve işgücü sağlama hizmetlerindeki yetersizliklerin de etkisiyle, kentlere göç eden büyük nüfus kitleleri için sanayide istihdam olanağı bulana kadar kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde çalışmayı getirmiştir. Kırdan, tarım ve benzeri işlerde çalışan kesimin kentte teknoloji

---

<sup>73</sup> Ilgın, s. 25.

<sup>74</sup> Ilgın, s. 32.

<sup>75</sup> Erdağ, s. 22.

ve bilgi gerektiren işlerde çalışması bazen zaman gerektirmekte bazen de yetişmiş insan ihtiyacı sebebiyle mümkün olmamaktadır.<sup>76</sup>

Kayıtdışı ekonominin sosyal nedenlerinden bir tanesi de nüfus artışıdır. Nüfus artışının yüksek olduğu ülkelerde kamu harcamaları altyapı hizmetleri nedeniyle sürekli artmaktadır. Yaşadığımız dönemde yeni yatırımlar için sermaye ve mevcut yatırımlar içinde işletme sermayesi bulmada güçlük çeken gelişmekte olan ülkelerde, hızlı nüfus artışı ile kamu harcamalarında eğitim, sağlık vb. demografik yatırımların payları artmakta ve sanayiye yapılması gereken yatırımlardan belirli ölçüde bir kaynak demografik yatırımlara aktarılmak durumunda kalmaktadır.<sup>77</sup>

Sağlıklı bir ekonominin her yıl aktif işgücüne katılanların sayısı kadar yeni istihdam olanakları yaratması beklenir. İstihdam için gerekli yatırımların yapılmaması durumunda işsizlik sorunuyla karşılaşılması kaçınılmazdır. İşsizliğin yüksek, nitelikli işgünün görece düşük, işgücü maliyetinin ise yüksek olduğu ortamda işverenin kayıtdışı istihdamı seçmemesi zordur. Kayıtdışını çözüm olarak seçen işveren, kamunun işgücü ile ilgili çalışma süresini, fazla mesaiyi, işe son vermeyi, sendikal güvenceyi, sosyal güvenlik kesintilerini ve vergi gibi düzenlemeleri aşmakta, maliyetleri azaltmakta, kar oranlarını da arttırmaktadır.<sup>78</sup>

Nüfus artış hızının, büyüme hızının üzerinde olması sonucunda ortaya çıkan işsizlik, kırsal alandaki yetersizlikler burada yaşayanları göçe zorlamaktadır. Yeterli altyapının olmaması kentlerde, göçlerle bir yandan gecekondulaşmaya, diğer yandan vasıfsızlaşmaya neden olmaktadır. Yeterli araştırma ve değerlendirme yapılmaması ve nüfus artış hızıyla istihdam artışının bağlantısının kurulamaması kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkarmaktadır.

---

<sup>76</sup> Yener Şişman, **Ekonomik Faaliyetlerde Enformelleşme ve Türkiye’de Enformel Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar. Eskişehir’deki Seyyar Satıcılar Üzerine Bir Alan Araştırması**, Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 1999, s. 68.

<sup>77</sup> Şişman, s. 64.

<sup>78</sup> Özsoylu, s. 113.

## F. Siyasal Nedenler

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin oluşmasındaki siyasal nedenlerin başında, devletin artık modern bir “leviathan”<sup>79</sup> haline geldiği anlayışı yatmaktadır. Güvenlikten üretime, çevre korumadan alt yapı yatırımlarına çeşitli alanlarda faaliyet gösteren kamu kesimi; artan harcamalarını finanse edebilmek için kaynaklar aramaktadır. Bu anlayışa göre siyasal erk çok fazla müdahale edip düzenlemeler yapmakta; vergi ve sosyal güvenlikle ilgili yükler getirmektedir. Bunun sonucu olarak da vergi ve sosyal güvenlik kesintileri artmaktadır. Devlet, getirilen bu yüklerle rağmen toplanan kaynakları etkin kullanamamaktadır. Vergi yükü ve sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek olması, bireylerin ya da işletmelerin gelir ve kazançlarını korumak için bu yükten kaçınmaya zorlamaktadır. Bu kaçınma da sonuçta kayıtdışı ekonomiyi doğurmaktadır.<sup>80</sup>

Mükelleflerin kayıp ve kaçaklar konusunda davranışlarını etkileyen en önemli belirleyicilerden birisi de siyasal iktidarların tutumudur. Ülkemizde siyasal iktidarlar, genellikle baskı gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergilendirmeden vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilmektedirler. Bundan başka siyasal partilerin vergileme konusunda değişik görüşleri, birbirinden zıt uygulama projeleri bulunduğundan her seçim döneminde mükelleflerin beklentileri farklılaşmaktadır.<sup>81</sup>

## G. Teknolojik Nedenler

Bilgisayar kullanımının ve bilgisayarla denetimin, kayıt düzeninin kurulmasında ve denetiminde çok önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bilgisayar düzeninin tam kurulamaması, vergiyi doğuran olayların yoğun ve yaygın biçimde olduğu yerlerde vergi idaresi arasında bir iletişim kurulamaması denetimde bir etkinsizlik meydana getirmektedir. Yine sosyal güvenlik sisteminde etkileşimli bağlantıların olmaması ya da bu sistemin yetersiz olması kayıtdışı ekonomiyi

---

<sup>79</sup> Leviathan: Özgün anlamı ile su canavarı anlamına gelmektedir. Devletin aşırı büyümesinin onu “canavarlaştırdığı” anlamında kullanılmaktadır. <http://www.dusuncetarihi.com/makale/leviathan-1> (15.10.2013)

<sup>80</sup> Özsoylu, s. 93-94.

<sup>81</sup> Erdağ, s. 73.

arttırmaktadır. Örneğin, kayıtdışılıkla mücadelede Sosyal Güvenlik Kurumuyla Gelir İdaresi Başkanlığı arasında bilişim sistemi anlamında bir bağlantının olmaması denetimlerin yeterli derecede yapılmasını engelleyecektir. Denetimlerin etkin şekilde yapılmaması sonucunda da kayıtdışı istihdam ortaya çıkacak veya var olan kayıtdışı istihdam artacaktır.<sup>82</sup>

#### IV. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ

Kayıtdışı ekonomi, ülke ekonomilerinin taşıdığı özelliklere göre olumlu ve olumsuz olmak üzere iki şekilde etki göstermektedir. Olumsuz anlamı daha ön plana çıkmakta ve araştırmalar da bu yönde şekillenmektedir. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin toplumsal ve ekonomik yaşama etkileri konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyet denildiğinde akla ilk gelen, yasalara ve ahlaki kurallara aykırılık ve yasadışı faaliyetlerdir.<sup>83</sup>

Kayıtdışı ekonominin olumlu ve olumsuz etkileri, kayıtdışı ekonominin boyutlarına göre değişmektedir. Örneğin herhangi bir ülkenin GSMH'nin %5 – 10'u civarında kayıtdışılık varsa faydalı, GSMH'nin %30 – 40'ı civarında kayıtdışılık varsa zararlı yönleri ağır basmaktadır.<sup>84</sup>

##### A. Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Etkileri

Kayıtdışı ekonominin varlığını olumlu bulan görüşlerin başında, ülkedeki ekonomik krizlerin aşılmasında, işsiz kitlelere gelir ve istihdam sağlanmasında ve mal ve hizmet alımını arttırmasında “sosyal güvenlik bariyeri” olarak görülmektedir.<sup>85</sup>

Kayıtdışı ekonominin ekonomi üzerindeki olumlu etkilerinden bir diğeri de; istihdama sağladığı fayda anlamında, atıl etkenlerin üretime katılması ve düşük

---

<sup>82</sup> Kırbaş, s. 15.

<sup>83</sup> Friedrich Schneider, Dominic H. Enste, “Shadow Economies: Size, Causes and Consequences”, **Journal of Economic Literature**, Vol.38, March, 2000, (77-114)'dan Aktaran: Özer Özçelik ve S. Emre Özcan, Kayıtdışı Ekonomi, Sebepleri, Etkileri ve Ölçümü, <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=34> (13.03.2013)

<sup>84</sup> Ziyaettin Bildirici, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Vergisel Boyutları: Türkiye’de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri”, **XI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 1995**, KKTC, s. 68.

<sup>85</sup> Ilgın, s. 49.

fiyatla mal üretimidir. Kayıtdışı ekonominin istihdam edilenlere daha fazla özgürlük, çalışma saatlerinde ve çalışma koşullarında esneklik sağladığı da olumlu yönler arasında sayılmaktadır.<sup>86</sup>

Kayıtdışı ekonominin olumlu etkilerine bakıldığında, ekonomik büyüme, rekabet gücüne, sosyo-ekonomik yapıya, gelir dağılımına etkileri ayrıca, kaynak kullanımına, nitelsiz işgücüne etkileri ön plana çıkmaktadır.

### 1. Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi

Birçok araştırmacı kayıtdışı ekonomik faaliyetin piyasa ekonomilerine geçişte yardımcı olacağını ve geçiş ekonomilerindeki girişimciliği harekete geçirebileceğini öne sürmektedir<sup>87</sup>. Belçika ekonomisi üzerinde kayıtdışı ekonominin olası etkilerini araştırılmasında, genişlemeci mali politikaların etkilerinin, hem kayıtlı hem de kayıtsız ekonomi için pozitif uyarıcılığa sahip olduğu sonucuna ulaşılmış ve kayıtlı – kayıtdışı ekonomi arasında pozitif bir ilişki saptanmıştır. Genişlemeci mali politika uygulanan bir ülkede ekonominin pozitif olarak uyarıldığı sonucuna varılmaktadır. Bu durum kayıtlı ekonomiyi olumlu etkilediği gibi kayıtdışı ekonominin olumlu sonucunu ortaya çıkarmaktadır.<sup>88</sup>

Ekonomik büyümenin önünde en büyük engellerden bir tanesi tasarrufların yetersiz düzeyde olmasıdır. Bir ekonominin büyüebilmesi için yatırımların yapılması, yatırım yapılması için de elde fon bulunması gerekmektedir. Gelir elde edenlerin, elde ettikleri gelirlerin bir kısmı tüketime giderken küçük kısmı vergilere gitmekte böylece elde kalan gelirle yatırım yapılacak fon miktarı azalmaktadır. Finansman kuruluşları ek olarak kredi vermiyorsa yatırımlar tamamen azalmış olmaktadır. Böyle bir durumda büyümeyi düşünen girişimcinin tek bir şansı kalmaktadır. Kayıtlı durumdan çıkarak kayıtdışı sektöre kaymak ve vergi vb. ek harcamalarını azaltmaktır.

<sup>86</sup> Özcan Karatay, **Kayıtdışı Ekonominin Ülke Ekonomisine Etkileri ve Toplumsal Maliyeti**, Yüksek Lisans Tezi, Sivas: Cumhuriyet Üniversitesi SBE, 2009, s. 66.

<sup>87</sup> Matthew H. Fleming, "The Shadow Economy", **Journal of International Affairs**, Vol.53, No:2, Spring, 2000, s.388. (387-409.)'den Aktaran: Elşen Bağırzade, "Kayıtdışı Ekonomi Kavramına Ortak Yaklaşım Sorunu: Makro İktisat Kapsamı Kavramsal Analiz", **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı 2, (2012), s. 195-223.

<sup>88</sup> Özçelik ve Özcan, <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=34> (13.03.2013)

Ekonomik büyümenin öncelikle tercih olduğu bir ekonomide, devlet tarafından alınan vergilerle gerçekleştirilen büyümenin, alınan vergilerin kişilerin elinde kalması durumunda sağlanacak büyümeden az olması, kayıtdışı çalışmanın olumlu sonucu olarak görünür. Çünkü kayıtdışı çalışarak yaratılan gelirden, vergi ödemeyerek sağlanan fonlar hem çok daha ucuzdur, hem de gelecek dönemlerde elde edilecek gelirin de kayıtdışı bırakılmasına uygun ortam hazırlayabilmektedir.<sup>89</sup>

Kamu kesimi kaynaklarının sınırlı olması ve etkin kullanılamaması o ülkede özel sektöre olan önemi arttırmaktadır. Bu tür ekonomilerdeki yüksek vergi oranları ve vergi mevzuatının karışık olması kayıtdışı ekonomi alanı meydana getirilmekte ve var olan ekonomiyi de kayıtdışına çıkarmaktadır. Bu durumda da devletin topladığı vergi gelirlerini azaltmaktadır. Devlete ödenecek vergilerin yatırımlara yönlendirilmesi yatırım hacmini arttırmakta ekonomik büyümeye de yardımcı olmaktadır.

Sonuç olarak, gelişmekte olan ekonomilerde sıkı ekonomik tedbirlerin alındığı ve karışık ekonomik düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Tanınan serbestlik gelişmekte olan ülkelerdeki kayıtdışı ekonominin kalkınmanın ilerleyen aşamalarında azaltılmasıyla doğru bir yaklaşım olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde belli oranda kayıtdışı ekonominin var olması kalkınmanın ileri aşamalarında kayıtdışı alanı azalması yaklaşımının da doğru olmayabileceğini göstermektedir.

## 2. Rekabet Üzerindeki Etkisi

Günümüzde üretim alanında birçok iş ve işlem teknolojinin getirdiği araç ve gereçler aracılığıyla yapılmaktadır. Var olan teknolojinin geliştirilmesi ve teknolojinin en etkin şekilde kullanılması için Araştırma ve Geliştirme (Ar-Ge) birimleri kurulmakta ve bu alana önemli miktarda finansman ayrılmaktadır. Teknolojinin yeterli düzeyde kullanılmadığı dönemlerde emek yoğun çalışan işletmeler de günümüze gelindiğinde teknolojiden yararlanarak yani emek yoğun üretimden teknoloji yoğun üretime geçerek rekabete ortak olmaktadır.

---

<sup>89</sup> Aydemir, *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi*, s. 95.

İşletmelerin rekabet gücü teknolojik yatırım düzeylerinin oranına dayanmaktadır. Emek yoğun üretim yapanların yüksek maliyetlerinin teknoloji yoğun üretim yapan firmalarla rekabet etme şansı bulunmamaktadır. Bu nedenle emek yoğun üretim yapan firmalar teknoloji yoğun üretim yapan firmalarla rekabet için kayıtdışıya yönelmektedirler. Belirli bir oranda rekabet alanı kazanan emek yoğun çalışan firmaların uzun sürede rekabet şansları bulunmamaktadır.

Kayıtdışı ekonomide, kayıtlı ekonomideki kazanç üzerinden alınan vergiler, işçilik üzerinden ödenen sigorta primi, vergiler vb. gibi yüksek oranlı kamusal yükümlülükler bulunmadığından kayıtdışı ekonomideki üretim maliyetlerinin dolayısıyla satış fiyatlarının düşük gerçekleşmesi bir başka deyişle emek yoğun üretim yapan firmaların vergi ve sosyal güvenlik primleri gibi kamusal yükümlülükleri yerine getirmemeleri onlara maliyet açısından yurt içi ve yurt dışı pazarlarda rekabet gücü kazandırmaktadır.<sup>90</sup>

Yurtiçinde yasal-idari sorumluluklarını yerine getirmeyen ve kayıtdışı faaliyet gösteren teknoloji yoğun üretim yapan firmalar da; kayıtlı çalışan firmalar ve uluslararası firmalara göre, daha düşük maliyetle üretim yapabilmektedirler. Kayıtdışı çalışarak maliyet avantajı elde eden firmalar, ihracatın ve dolayısıyla yurtiçi gelirlerin artmasına bu noktada katkıda bulunmaktadır.<sup>91</sup>

### 3. Sosyo-Ekonomik Yapı Üzerindeki Etkisi

Geçim kaynağı yeteri düzeyde olmayan insanların yaşamlarını idame ettirmeleri için gelirlerini reel ve nominal düzeyde arttırma zorunlulukları bulunmaktadır. Reel olarak gelirlerini arttırmak isteyen bireyler kayıtdışıya çıkarak vergi vb. kamusal kesintilerden kurtulma yolunu seçmektedir. Bireylerin kayıtdışı kalarak vergiye tabi gelirlerini azaltmaları; devletin fiili vergi gelirlerini azaltırken, bireylerin kullanılabilir gelirlerini arttırmaktadır. Kullanılabilir gelirleri artan bireyler de marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak tüketimlerini arttırmaktadırlar. Kişilerce kayıtdışıya çıkılması sonucu toplam talep artmakta, atıl kapasite azalarak

---

<sup>90</sup> Altuğ, s. 483.

<sup>91</sup> Adem Kalça, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Durumu", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl 32, Sayı 4, Nisan, (1995), s. 52.



yatırım malları talebi artmaktadır. Bu süreç ekonomideki üretimin ve sonucunda da milli gelirin artmasını getirmektedir.<sup>92</sup>

Vergi yükünün altında ezilmek istemeyen mükellefler vergi kaçırmak zorunda kalmaktadırlar. Böylece devletin vergi gelirlerinde azalma olmakta fakat sosyal patlamalar engellenmekte, ekonomiye canlılık kazandırılarak durgunluk ve depresyon olasılığı azaltılmaktadır.<sup>93</sup>

#### 4. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler, gelir dağılımına olumlu katkısı nedeniyle sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Öncelikle kayıtdışı ekonominin faaliyetleri sonucu üretimin ve buna bağlı olarak gelirin artması nedeni ile ülke çapında bölünecek pasta büyümektedir. Büyüyen pastanın dağılımı konusunda etkisi ise, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin türüne bağlı olmaktadır. Eğer kayıtdışı ekonomi, alt gelir grubuna dâhil olan kesime ikinci bir iş imkânı sağlıyorsa yoksulluk düzeyinin belli oranda azalmasına yardımcı olabilmektedir. Sonuç olarak kayıtdışı ekonomik faaliyetler sonucunda gelir ve üretim artarken, aynı olumlu durumun gelirin dağılımı konusunda söz konusu olmadığı görülmektedir.<sup>94</sup>

#### 5. Kaynak Kullanımına Etkisi

Kayıtdışı faaliyetlerin, toplam üretim, fiyatlar genel düzeyi ve işsizlik üzerinde de olumlu olduğu görüşü savunulmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin sıkı tedbirlerle engellenmeye çalışılması üretimi düşürmekte ve piyasa fiyatını yukarılara itmektedir. Üretim düştüğü zaman, kapasite kullanım oranı düşmekte ve işsizlik artmaktadır.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Özsoylu, s.49.; Yusuf Kıldıç, “Kayıtdışı Ekonominin Ulusal – Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, (2000), s. 200.

<sup>93</sup> Sugözü, s. 52.

<sup>94</sup> Mehmet Karagül, “Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin İncelenmesi”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı 3, (1997), s. 191.

<sup>95</sup> Sugözü, s. 55.

Ülkelerin kayıtdışı ekonominin engellenmesi yönünde koyacağı kurallar ve mücadele yöntemlerinin oranı ekonominin dengesini ve kaynak kullanımını olumsuz yönde etkilemektedir.

Vergi gelirlerinin devlet tarafından etkin kullanılmaması sonucu özel kesim tarafından devletten kaçırılan vergi gelirleriyle kaynakların daha iyi kullanıldığı görülmektedir. Örneğin; devletin koyduğu vergiyi ödemeyerek kayıtdışına çıkan bir yatırımcı ödeyeceği vergiyi yatırımlarda kullanabilmektedir.

#### 6. Niteliksiz İşgücüne Etkisi

Kayıtlı çalışacak kadar nitelik sahibi olmayan ya da vasıfsız olan kişilerin, çalışma alanı bulamaması sebebiyle kayıtdışına kaydığı bilinmektedir. Kayıtdışı işçi istihdam eden işverenlerin haksız rekabete yok açtığını ve böylece aynı sektörde rekabet eden firmalara karşı kısa vadede avantaj elde ettiğini kayıtdışı ekonominin olumlu etkilerinden “Rekabet Etkisi”nde incelemiştik.

Niteliksiz işgücünün kayıtdışı çalıştırılmasıyla ekonomiyi olumlu etkileyen yanı; üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve ek istihdam olanaklarının meydana getirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Meydana getirilen ek istihdamdan elde edilen gelirler ekonominin çarpan etkisi sebebiyle canlılık oluşturmaktadır.<sup>96</sup>

#### **B. Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri**

Kayıtdışı ekonominin olumlu etkileri karşısında olumsuz etkileri olduğunu savunan araştırmacılar da bulunmaktadır. Asıl olan kayıtdışı ekonominin olumsuz etkilerinin, olumlu etkilerine göre ağır bastığı ve bu nedenle bu faaliyetlerin azaltılması, hatta mümkünse ortadan kaldırılması genel kabul görmüş bir düşüncedir.<sup>97</sup>

İstatistiki anlamda kayıtdışılığın yapılan düzenlemelere uyulmamasından kaynaklanan olumsuz etkileri olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

---

<sup>96</sup> Sugözü, s. 55.

<sup>97</sup> Bakkal, s. 85.

Kayıtdışı ekonominin kayıtdışı alanda istihdam yaratarak işsizlik sorununun çözümüne katkı yaptığı ve böylece gelir dağılımını ve ekonomik refahı sağladığı görüşü ileri sürülmektedir.

Ülkelerin dar boğazlardan çıkabilmesi için bir emniyet sibobu olarak kullanılabileceği görüşü de ileri sürülmüştür.<sup>98</sup> Asıl olan kayıtdışı ekonomi varlığının ülkelere faydadan çok zarar getirdiğidir. Kısa vadede belki olumlu yönde etkileri olan kayıtdışı ekonominin olumsuz yanları uzun vadede istatistiksel verileri saptırması ve hükümetlerin ekonomik politikalarını çarpıtması olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Bkz. Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Etkileri, Bölüm D, 1. Kısım

<sup>99</sup> Sugözü, s. 55.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAYITDIŞI İSTİHDAM

Kayıtdışı istihdam, içerik ve tanımsal anlamda yeni olmakla birlikte, fazla araştırma konusu olmayan bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Kayıtdışı İstihdam kavramı ilk defa 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda ‘*enformel sektör*’ olarak kullanılmıştır. Raporda kayıtlı (formel) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin kayıtdışı (enformel) sektör tarafından emildiği saptaması yapılmıştır.<sup>100</sup>

1987 yılı başlarında Uluslararası İşgücü Konferansı'nda (ICLS) kayıtdışı istihdam kavramı tartışma konusu olarak sunulmuştur. 1993'te aynı konferansın Cenevre'de gerçekleştirilen 15'incisinde önemli bir karar alınarak kayıtdışı istihdam kavramının yeni bir iş gücü alanı haline gelmesi kararı alınmıştır.<sup>101</sup>

Aynı yıl Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD), gizli istihdam kavramını tanımlamaya çalışmıştır. Buna göre gizli istihdam, niteliği itibariyle yasal fakat bir veya daha fazla kuruma bildirilmeyen faaliyetler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun 1998 yılında çıkardığı raporunda, kayıtdışı istihdam niteliği itibariyle yasal fakat kamu kurumlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet olarak tanımlanmıştır.

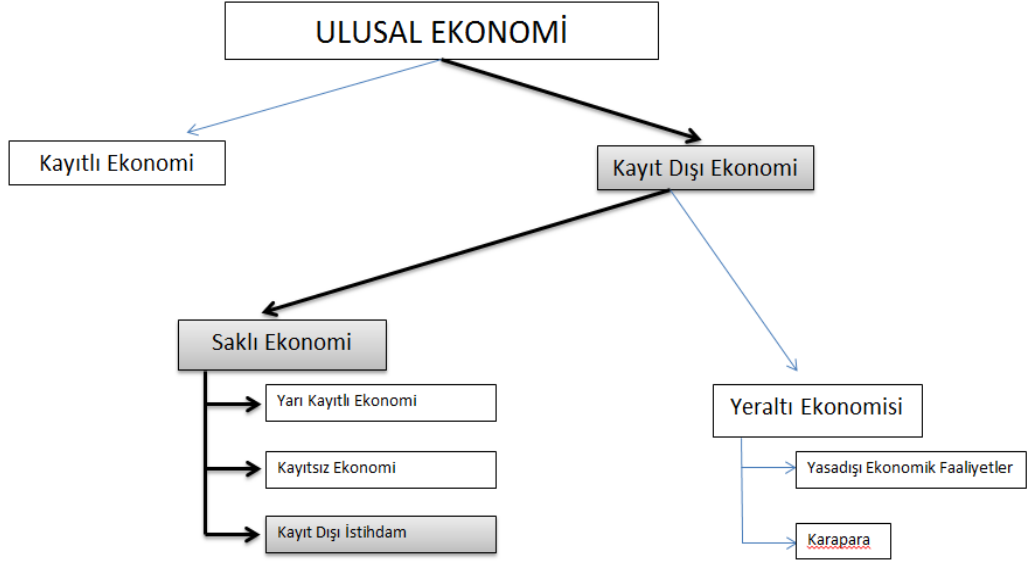
#### I. KAYITDIŞI EKONOMİ VE KAYITDIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam kavramlarını, birbirine tam bağlı ya da birbirinden bağımsız düşünmek hatalı olur. Kayıtdışı ekonomi bir ağaç olarak düşünülürse kayıtdışı istihdam bu ağacın dallarından bir tanesi olarak görülmektedir. Ulusal Ekonomi içerisinde yer alan Kayıtdışı Ekonomi kavramı (Şekil 1)'de görüldüğü gibi Kayıtlı Ekonomi ve Kayıtdışı Ekonomi olarak ikiye ayrılmaktadır.

<sup>100</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), **Ekonomik Rapor**, TOBB, 1999

<sup>101</sup> Gülşen Şen, “AB ve Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam ve Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi SBE, 2008, s. 5

Kayıtdışı İstihdam, Kayıtdışı Ekonominin Saklı Ekonomi alt dalı içerisinde yer alan bir başlık olmaktadır.



Şekil 1: Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdamın Ulusal Ekonomideki Yeri

Kaynak: Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, kitaptan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıtdışı istihdamın ve kayıtdışı ekonominin, birbirinden yalıtılmadan incelenmesi, araştırılması ve çözüm bulunması gerekmektedir. Altuğ, kayıtdışı istihdamın, kayıtdışı ekonominin en bilinen ve en önemli ögesi olduğunu vurgusunu yapar<sup>102</sup>.

Kayıtdışı ekonominin artmasındaki etkili öğelerden biri olan kayıtdışı istihdamın arkasında yüksek primler (işçi primleri) ile maliyetlerdeki (işçi maliyetleri) artışlar önemli rol oynamaktadır. Ücretler üzerindeki baskı yaratan sosyal güvenlik kesintileri ve vergi yükünün maliyetleri yükseltmesi yüzünden, kayıtdışı istihdam kayıtdışı ekonomiyi besleyen bir kaynak haline gelmektedir.<sup>103</sup>

## II. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN TANIMI

Kayıtdışı istihdam kavramının genel kabul görmüş bir tanımı betimlemesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kayıtdışı istihdamın mevzuat ya da uygulama

<sup>102</sup> Osman Altuğ, s. 251

<sup>103</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi**, <http://www.kayitdisiekonmi.com/files/20061004-13-1.pdf>, (09.01.2012)

gereğince yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalan son derece çeşitli ekonomik faaliyetleri gerçekleştiren çalışanları kapsadığı bilinmektedir. Bu faaliyetler yasanın uygulama alanına girmemekte, bu da yasal çerçevede faaliyet gösterebilir bile, bu kişilerin kendilerine yasanın uygulanmadığı, zorlayıcı olduğu ya da uygun olmadığından veya aşırı yükler getirdiğinden yasanın tanınmadığı anlamına gelmektedir.<sup>104</sup>

Kayıtdışı istihdam tanımı, literatürde birbirinden değişik şekillerde yapılmaktadır. Fakat yapılan tanımların her biri neredeyse bir olayın kayıt altında olmadığı etrafında şekillenmektedir. Gerek resmi kurumların yaptığı tanımlarda gerekse araştırmacıların tanımlarında birleşilen nokta; istihdama katılan kişilerin çalışmalarının (gün ve ücret olarak) bu işle uğraşan resmi birimlere hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi şeklinde ortaya konmaktadır. Bu tanımlar; “Resmi makamların bilgisi dışında işçi çalıştırması, çalışanların yeterli çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş ve ücret kıstaslarına uyulmadan, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemeleri göz ardı ederek, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği ya da hiç ödenmediği istihdam türü”<sup>105</sup>, “Ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde kapsanamaması”,<sup>106</sup> “İstihdam edilen kişinin normal bir iş akdine sahip olmadığı ve ücretini ne zaman alacağını, hatta alıp almayacağını bilmeden çalışması.”<sup>107</sup> olarak farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan tanımda ise, “*Sosyal güvenlik bakımından, niteliği itibarıyla yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kurum ve kuruluşlara hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi*”<sup>108</sup> olarak tanımlanmaktadır.

<sup>104</sup> Zeki ERDUT, “Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2007, Sayı 2007 Ocak, s. 54

<sup>105</sup> Osman Altuğ, s. 11

<sup>106</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), **Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma**, TİSK, Yıl 2000, Yayın no: 39

<sup>107</sup> Mehmet Candan, **Kayıtdışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri**, Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007, s. 14

<sup>108</sup> “Kayıtdışı İstihdam”,

[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sosyal\\_sigortalar/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sosyal_sigortalar/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam/) (09.01.2012)

Kayıtdışı istihdam genel anlamda istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda da vergisel ve zorunlu yasal yükümlülükler dâhil olmak üzere tüm yükümlülüklerin mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılmasıdır.<sup>109</sup>

### III. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ

Sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığı ülkelerde kayıtdışı istihdam, işverenler için ucuz işgücü, çalışanlar için ise bir ekmek kapısı olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kayıtdışı istihdam, işsizlere, düşük ücret alan kamu çalışanlarına, emeklilere gelirlerini yükseltme konusunda ek bir kaynak oluşturmaktadır.

Kayıtdışı istihdam, kayıtlı istihdama oranla farklı özellikler taşımaktadır. Nüfus grupları, sektörel yapı, işgücünün niteliği, kişisel yaklaşımlar gibi önemli etkenler kayıtdışılığa neden olmaktadır.<sup>110</sup>

#### A. İdari Nedenler

Ülkelerin idari yapılanmalarından kaynaklanan sorunlar kayıtdışı istihdama neden olan etkenlerin başında gelmektedir. Bürokratik işlemlerin fazlalığı, kamu kurumları arasındaki eşgüdüm eksikliği ve iletişimsiz, etkin denetim eksikliği ve sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklanan sorunlar idari olarak kayıtdışı istihdama neden olan etkenlerdir.

##### 1. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı

Bürokrasinin karışık ve aşamalarının fazla olması modern çağın ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Bu durum da kamu düzeninin sağlanması açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye gibi bürokrasinin yoğun olduğu ülkelerde düzenleyici ve idari kademelerin varlığı, istihdam ilişkisini resmileştirmeye yönelik

<sup>109</sup> Tuncay Güloğlu, *The Reality of Informal Employment in Turkey*, Cornell University, 2005, s. 2

<sup>110</sup> Güloğlu, s. 7-8

prosedürleri karmaşık ve ağırlaştırması işçi ve işverenin çalışmayı beyan etmekten caymasına neden olmaktadır.<sup>111</sup>

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)'nin 2001 yılında yaptığı bir araştırmaya göre; bir anonim şirketin kurulması için 24 belge, bir fabrikanın kurulması için 123 belge ve onay, vergi, çalışma ve sosyal güvenlik idarelerine ilişkin olarak 38 belge, odalara zorunlu kayıt için ise 38 belge gerekmektedir. Böylelikle bir fabrika kurabilmek için işverenden toplam 193 belge istenmektedir. İşverenler bu yasal bürokratik zorunlulukları yerine getirmek yerine kayıtdışı olarak faaliyet göstermeye yönelmektedirler.<sup>112</sup>

2003-2004 yıllarında 4884 Sayılı kanunla yapılan düzenlemeler ve alınan tedbirlerle bazı bürokratik işlemler azaltılmıştır. Ayrıca 6102 sayılı Kanunda 2012 yılında yenilenen Türk Ticaret Kanunuyla şirket kuruluşlarında reform niteliğinde değişiklikler yapılmıştır. Şirket kuruluşlarında vergi dairesine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü'ne ve SGK İl Müdürlükleri'ne yapılan ve çok sayıda belge istenilen işlemlerin tek bir belge ile ticaret sicil memurluklarınca yapılması sağlanmıştır.

Dünya Bankası'nın yıllık olarak gerçekleştirdiği İş Kurma kolaylığı anketi 2012 sonuçları bakımından, Türkiye 183 ülke içinde iş kurma kolaylığı bakımından 61. sırada bulunmuştur. Türkiye'de iş kurmak için altı süreçten geçildiği ve işlemleri altı gün sürdüğü sonucuna ulaşılmıştır.<sup>113</sup> Tüm bu kolaylıklara rağmen kurumlar arasındaki aşlamayan bürokratik engeller nedeniyle yasama organınca kolaylaştırılan işlemlerin uygulamalara yansıtılmasında zorluklar yaşanmaktadır.

## 2. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği,

Sosyal Güvenlik Kurumu, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve diğer kamu kurumları arasında iletişim eksikliği ve koordinasyonsuzluk bulunmaktadır. Bunun temel nedeni de kamu

---

<sup>111</sup> Güloğlu, s. 27

<sup>112</sup> Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi

<sup>113</sup> Eurofound, **Türkiye'de Kayıtdışı Çalışma ile Mücadele**, Dublin: Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı, 2013, s. 2



kurumları arasında ortak veri tabanı ve bilişim teknolojisine imkân verecek alt yapının henüz istenen düzeyde olmamasından kaynaklanmaktadır. Koordinasyon ve işbirliği eksikliği kayıtdışı önlemeye engel teşkil etmektedir. İstihdam temelli bakıldığında da bu sorunla ilgilenen kurumun gerekli verilere tam ve zamanında ulaşamaması zamanında tedbirler almasını geciktirdiğinden kayıtdışı istihdama neden olmaktadır.<sup>114</sup>

Son yıllarda kamu kurumlarının birbirlerinin veri tabanlarına ulaşmada yaptığı çalışmalar koordinasyon ve işbirliğinde yaşanan problemleri düşürmüştür. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu bu konuda protokoller imzalayarak kayıtdışı istihdamın azaltılması yönünde çalışmalar yapmaktadır.

### 3. Etkin Denetimin Gerçekleştirilememesi

Ücretler üzerinde mali ve sosyal yükümlülüklerin fazla olması, çalışma yasaları ve denetimlerin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Kayıtdışı istihdamın ortaya çıkmasında ve artmasındaki önemli nedenlerden biri de bu alanda yapılan denetimlerin yetersizliği ile ceza sisteminin etkin ve verimli olarak gerçekleştirilememesidir.

İşletmelerin faaliyet dönemlerine veya geçmiş dönemlerine ilişkin denetimlerin etkin bir şekilde yapılamaması, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artmasına ve mevcut kayıtdışı faaliyetlerin de tespit edilememesine neden olmaktadır. Denetimden beklenen verimin alınabilmesi için, denetmenlerin denetim konusunun uzmanı olması, bu konuda objektif yaklaşımın olması ve denetimlerin sık sık yapılması gerekmektedir.<sup>115</sup>

### 4. Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlardan en önemlisini çıkarılan yapılandırma kanunları çekmektedir. Bu kanunlar tahsil edilecek primin geciktirilmesinden yoksun kalman değerler dikkate alınmadan

<sup>114</sup> Yakup Süngü, “Kayıtdışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 21, Sayı 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, s.

117

<sup>115</sup> Güloğlu, s. 27

çıkarılmaktadır. Yapılandırmaların sık sık yöntem olarak kullanılması kayıtdışı çalışmaya yönelik verilen cezaların etkinliğini azaltan bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

1980 yılından 2004 yılına kadar sadece Sosyal Sigortalar Kanunu'nda prim ve idari para cezası ödeme kolaylığı ve affı şeklinde 5 düzenleme gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik dönüşümünün yaşandığı 2008 yılından itibaren 2014'e kadar da 5510 ve 6111 Kanun numaralarıyla iki yapılandırma düzenlemesi yapılmıştır.

## **B. Sosyal Nedenler**

Sosyal nedenlerden kaynaklanan etkenlerin başında; “ tarafların bilgilendirme ve bilinçlendirilme konularındaki eksikliği”, “sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görülmemesi”, “işgücünün eğitimsiz olması” ve “çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler” olarak sayılmaktadır. Ayrıca “göç ve nüfus artışı” da kayıtdışı istihdamı arttıran sosyal nedenler arasında sayılmaktadır.

### **1. Tarafların Bilgilendirme Ve Bilinçlendirilme Konularındaki Eksikliği**

Kayıtdışı istihdama neden olan sosyal etkenlerin başında tarafların birbirlerinin varlıklarından haberdar olmadan işlem yapmaları gelmektedir. Kişilerle devlet arasındaki bir etkileşimde hiç şüphesiz ki devletin, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri konusunda etkin rol oynayamaması kayıtdışı istihdamı arttıran nedenlerden biri olarak kabul edilmelidir.

Türkiye’de sigortalılık bilincini artırmak ve kayıtdışı istihdamı önlemek amacıyla yürütülen, “el ilanı ve broşür dağıtımı”, “basın toplantıları ve eğitimlerin düzenlenmesi”, “e-devlet kapsamında yürütülen internet hizmetleri” kayıtdışı istihdamın bilgilendirme ve bilinçlendirme ayağına katkı sağlasa da kayıtdışı istihdama farkındalık meydana getirilmesi için yeterli görülmemektedir.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Mehmet Tunç, “Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler, Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara: ÇSGB Türkiye İş Kurumu, 2007, s. 46-48

## 2. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Yeterince Cazip Görülmemesi

Bir ülkenin vatandaşları sunulan sosyal güvenlik hizmetlerini yeteri kadar cazip görmüyorlarsa; “sosyal güvenlik sistemi içinde olunacağına hiç olunmasın.” gibi bir düşünce içine giriyorlarsa o ülkedeki sosyal güvenlik sisteminde ciddi sıkıntılar olduğu yargısı çıkarılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan bu gibi durumlar kayıtdışı istihdamın önemli bir nedenini oluşturmaktadır.

## 3. İşgücünün Eğitimsiz Olması

Ülkemizde çalışan işgücünün büyük çoğunluğunun eğitim düzeyinin düşük olması kayıtdışı istihdamı meydana getirmekte ve toplam istihdamdaki kayıtdışı istihdam oranının artmasına neden olmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’nin Tablo 1’deki verileri yıllar itibariyle işgücünün eğitim düzeyini göstermektedir.

**Tablo 2: Türkiye’de 15 Yaş ve Üstü İşgücü Eğitim Durumu (Bin Kişi)**

Eğitim Durumu	2013	2012	2011	2010	2009
Okuma-yazma bilmeyen	1167	1164	1203	1151	1089
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	1246	1295	1336	1244	1167
İlkokul	9492	9478	9663	9562	9394
Ortaokul veya dengi meslek okul	2254	2225	2220	2207	2256
Genel Lise	2963	2846	2783	2727	2764
Lise dengi meslek okul	2820	2692	2582	2511	2519
Yüksek okul veya fakülte	5388	4996	4476	4057	3780
İlköğretim	2939	2642	2643	2182	1779
Toplam	28271	27339	26725	25641	24748

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, veriler

kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 1’de 2009-2013 yılları arasında toplam 132,724 işgücü içinde eğitimlileri, “Genel Lise”, “Lise dengi meslek okul” ve “Yüksek okul veya fakülte”de eğitim görmüş olanlar olarak kabul ettiğimizde eğitimli kabul edilenlerin toplam sayısı 59,066 kişi çıkmaktadır. Sayılardan yola çıkılarak işgücü içinde eğitimli kabul

edilenlerin oranı toplam orana göre 2009’da %45.7, 2010’da %44.8, 2011’de %37.6, 2012’de %46.6 ve 2013 yılında da %47.4 çıkmaktadır. Araştırma sonuçlarına ortalama olarak baktığımızda işgücünde eğitilmiş olanların oranı %44,2’dir. Yıllar itibariyle dalgalanma görülse de özellikle 2012 yılından itibaren işgücü içerisindeki eğitilmiş oranı artış göstermiştir.

**Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilenler**

Eğitim Durumu	Kayıtdışı Oranı (%)				
	2013	2012	2011	2010	2009
Okuma-yazma bilmeyen	90,8	91,7	91,8	93,1	92,9
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	75,5	77,7	81,6	83,3	85,7
İlkokul	49,6	51,3	53,0	53,7	54,4
Ortaokul veya dengi meslek okul	28,7	29,5	32,1	33,7	34,0
Genel Lise	21,2	22,9	25,6	26,4	27,8
Lise dengi meslek okul	16,6	18,0	20,5	21,7	22,1
Yüksek okul veya fakülte	5,3	6,4	7,7	8,2	8,9
İlköğretim	53,6	58,2	63,1	67,0	72,1

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, veriler kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 2’de 2009-2013 yılları arasındaki sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılık ve eğitim durumu verilerini göstermektedir. Bir önceki tabloda (Tablo 1) eğitilmiş kabul ettiğimiz “genel lise”, lise dengi meslek okul” ve “yüksek okul veya fakülte” mezunlarını bu sonuçta da eğitilmiş olarak temel alınacaktır.

Tablo 2’nin incelenmesinden anlaşılacağı üzere eğitim durumlarına göre istihdam edilenlerin yıllar itibariyle kayıtdışı oranları yüzde olarak gösterilmiştir. Eğitilmiş kabul ettiğimiz grup arasında kayıtdışı oranının en fazla olduğu grup, ortalama %24,7 oranıyla genel lise mezunlarıdır. Kayıtdışı oranının en az olduğu eğitilmiş grup ise %7,3 ile yüksekokul veya fakülte mezunlarıdır. Eğitilmişlerin 2009 yılı itibariyle kayıtdışı oranı ortalama %23,2’dir. İzleyen 2010’da %22.5, 2011’de

%21.4, 2012'de %19.2 ve 2013'te %17.9'dur. 2009-2013 bandında işgücü içinde eğitilmişlerin kayıtdışı oranında gözle görülür bir azalma izlenmektedir.

Tablo 1 ve Tablo 2 birlikte düşünüldüğünde işgücünün eğitilmiş kesimi arttığı zaman kayıtdışı istihdam oranının düştüğü sonucuna ulaşılmaktadır. Bir başka ifadeyle, 2013 yılında işgücü içinde eğitilmiş kabul edilenlerin oranı %47.4 iken istihdam edilenler içinde eğitilmiş olanların kayıtdışı oranı %17.9 dur. Bir önceki yıl olan 2012'de bu oranlar %46.6'ya %19.2, 2011'de %37.6'ya %21.4, 2010'da %44.8'e %22.5 ve 2009'da %45.7'ye %23.2'dir. Rakamlardan görüldüğü üzere de eğitilmiş kesimin artışı kayıtdışı istihdam oranını düşürmektedir.

#### 4. Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişmeler

Küreselleşen dünyada çalışma ilişkilerinde farklı yöntemlerin ortaya çıkması ve teknolojinin gelişmesi hem işverenler hem de işgücünün farklı çalışma alanlarını ortaya çıkarmaktadır.

Özellikle 1970'lerden itibaren yaşanan önemli sistem değişiklikleri kayıtdışı istihdamı ortaya çıkaran nedenlerin başında gelmektedir. Üretim faaliyetlerinin küresel ölçekte olması, ticaretin ve rekabetin de küresel ölçekte yapılmasının önünü açmıştır. Birçok işletme; maliyetlerini düşürmek amacıyla iş, sosyal güvenlik ve vergi mevzuatından kaynaklanan sorumluluklarından kaçınmaya yönelmiş ve işletmelerini küçültmüştür. Günlük 8, haftalık 45 saati esas alan geleneksel Fordist istihdam biçiminin yerini kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, işin bazı bölümlerinde ya da tümünde aracı (taşeron) kullanma ve ev-eksenli çalışma biçimleri almıştır.<sup>117</sup>

#### 5. Göç ve Nüfus Artışı

Ülkemizde 1950'lerden beri kırsal kesimlerden kentlere yapılan göçler sonucunda şehirlerdeki emek arzı oldukça artmış, artan bu emek arzını karşılayacak iş alanları ise meydana getirilememiştir. 1988 yılında toplam nüfusun %50,3'ü kırsal alanda yaşarken 2008 yılında bu oran %30,6'ya düşmüştür. Kırsaldan şehirlere yapılan göçler sonucunda kentlerde mesleki bilgiden yoksun kişiler, işgücü

<sup>117</sup> Zeki Erdut, **Esneklik ve Çalışma Yaşamında Esneklikler Semineri**, Kasım 1999, İstanbul:TİSK

piyasasında vasıfsız olarak değerlendirilmektedir. Vasıfsız olarak değerlendirilen kişiler çoğu zaman iş bulamamakta ve büyükşehirlerde yaşamlarını idame ettirmek için “kendi kendilerine” iş meydana getirmektedirler. Kendi işlerini yapan bu kişiler hiçbir yer ve kuruma kayıtlı bulunmamakta bu durum da kayıtdışı istihdama neden olmaktadır.<sup>118</sup>

### C. Mali ve Ekonomik Nedenler

Kayıtdışı istihdamı meydana getiren mali nedenler sonuçları itibariyle ekonomiyi de ilgilendirdiğinden mali ve ekonomik nedenleri birbirinden ayırmadan incelemek doğru olmaktadır. Gelir dağılımında adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik, işçi ve işveren maliyetlerinin yüksek olması başlıca mali ve ekonomik nedenler arasında sayılmaktadır.

#### 1. Gelir Dağılımında Adaletsizlik, Yoksulluk ve İşsizlik

Kayıtdışı istihdamı ortaya çıkaran en temel nedenin ekonomik olduğu rahatlıkla söylenmektedir. İnsanlar; kayıt altına girerek vergi ödemek yerine kayıtdışında çalışmayı tercih etmekte, bu da kayıtdışı sektörünün yıllardan beri sürmesine neden olmaktadır. Son yıllarda yaşanan ekonomik krizler sonucunda artan işsizlik ve bozulan gelir dağılımı, önemli bir sorun olan yoksulluğu artırmış, buna bağlı olarak birçok kişi kayıtdışı da olsa bir işte çalışmayı tercih etmiştir. Nitekim Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi’nde (KADİM), kayıtdışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri de gelir dağılımında yaşanan adaletsizlikler ve yoksulluk olarak belirlenmiştir.<sup>119</sup>

Gelirin adaletsiz dağılımı, kayıtdışı istihdamın nedenlerinden bir diğeri sayılmaktadır. Yoksul ve eğitim düzeyi düşük işçilerin, üretimde yarattığı katma değer de düşük olmaktadır. Bu kişiler için ödenen prim ve vergi, kişilerin yarattığı katma değer aşabilmektedir. Aşılan katma değer gelir dağılımındaki adaleti

<sup>118</sup> Ahmet Burçin Yereli, Oğuz Karadeniz, **Kayıtdışı İstihdam**, Ankara: Odak Yayınları, 2004

<sup>119</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı, **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010**, [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit\\_disi\\_2009tr.pdf](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf), Mayıs 2009

bozmakta, gelir dağılımındaki adaletin bozulması da kişilerin yaygın olarak kayıtdışı çalışmayı tercih etmesi sonucunu doğurmaktadır.<sup>120</sup>

TUİK'in 2006 yılı ve 2013 yılında yapmış olduğu "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması" sonuçları karşılaştırıldığında iki dönem itibariyle Türkiye'de gelir dağılımının zengin-fakir ikilemindeki değişikliği görülmektedir. 2006 Mayıs ayı verilerine bakıldığında Türkiye'de Gelir Dağılımına göre nüfusun en düşük gelir düzeyindeki %20'lik dilimi gelirin %6,04'ünü, en yüksek gelir düzeyindeki %20'lik bölümü de gelirin %46,17'sini aldığı görülmektedir.<sup>121</sup> 2013 verilerine bakıldığında da en düşük gelir düzeyindeki %20'lik kesimin gelirin %6,1'ini, en yüksek gelir düzeyindeki %20'lik kesimin de gelirin %46,6'sından pay aldığı görülmektedir. İki dönem karşılaştırıldığında en yüksek gelirli %20'lik dilimin toplam gelirden aldığı pay artmıştır.<sup>122</sup> En yüksek gelirli grup ile en düşük gelirli grup arasındaki oran 2006 yılında 7,3 kat iken 2013 yılında oran 7,7 kate çıkmıştır. Zengin ve fakir arasındaki gelir farkının artması gelirden az pay alan yoksul ve işsiz kesim yaşamını devam ettirebilmek için kayıtdışı çalışmayı kabullenerek gelirini artırmaya çalışması durumunu ortaya çıkarmaktadır.

İşsizliğin yüksek oranlarda seyretmesi özellikle ülkemizde kayıtdışı istihdamın başka bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Kayıtdışı çalışmayı tercih eden kişilerin en önemli gerekçelerinden bir tanesi işsiz kalmak ya da işsiz kalmak tehlikesi altında olunmasıdır. TUİK verilerine göre 2009 yılında %16,8 olarak gerçekleşen işsizlik oranları 2010'da %14,4, 2011'de %12,3, 2012'de %11 ve 2013'de de %11,6 olarak gerçekleşmiştir. 5 yıllık süreçte işsizlik oranlarında azalma görülse de yaklaşık %11 düzeylerinde işsizlik, kişilerin işsizlik tehlikesi yaşamasında ve sonuçta da kayıtdışı çalışmayı kabul etmesinde etkili olmaktadır.

## 2. İşçi ve İşveren Maliyetlerinin Yüksek Olması

Sosyal güvenlik primlerinin yüksek olduğu ve bunun kayıtdışı istihdama yol açtığı konusunda, işverenler başta olmak üzere, toplumda genel bir inanış

<sup>120</sup> Söğüt, s. 117.

<sup>121</sup> Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi

<sup>122</sup> TUİK, **Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması**, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16083>, 2013 (28.10.2014)

bulunmaktadır. İşgücü üzerindeki mali yüklerin aşırı yüksek olması kayıtdışı istihdamı artıran unsurlardan birisi olduğu kabul edilmektedir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81 inci maddesinde bir işçiden alınacak prim oranları sayılmaktadır. Kanuna göre, bir işçinin işverene maliyeti prime esas kazancın %34,5 kadarı olmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde bu oran ortalama olarak %30 düzeylerinde bulunmaktadır. İşveren üzerinden alınan prim oranlarının yüksek olması işverenleri maliyetleri düşürmek kaygısıyla kayıtdışı işçi çalıştırmaya yöneltmekte bu da sonuç olarak kayıtdışı istihdama neden olmaktadır.<sup>123</sup>

Kayıtdışı istihdamı ortaya çıkaran ekonomik nedenlerin en önemli unsurlarından birisi de gerek işverenden gerekse işçiden alınan vergilerin önemli bir mali yük oluşturmasıdır. Söz konusu taraflar, vergi yükünden kurtulmak amacıyla kayıtdışı çalışmayı tercih etmektedirler. Ülkemizde işverenin istihdama bağlı sosyal sigorta primleri ve sosyal amaçlı fon ödemeleri gibi yükümlülükleri sebebiyle toplam işgücü maliyeti yükselmektedir. En son yapılan düzenlemelere göre asgari ücretle çalışan bir işçinin işverene toplam maliyetinin %41'ini işverenin kamuya yaptığı ödemeler oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde ise sanayi kesiminde çalışan bir işçinin işverene toplam maliyetinin %37'sini işverenin kamuya yaptığı ödemeler oluşturmaktadır.<sup>124</sup>

Türkiye'deki firmaların büyük çoğunluğunun küçük ve orta büyüklükte olması, bu işletmelerin sermaye yapılarının zayıf olmasını da beraberinde getirmektedir. Türkiye'de sanayi kesiminde 200.000 civarında olan küçük ve orta büyüklükteki işletmenin toplam işletme sayısının %99'unu oluşturduğu ve ülkedeki toplam istihdamın %56'sını sağladığı tahmin edilmektedir. Buna karşın bu işletmeler, toplam kredilerin sadece %3-4'ünü kullanmaktadırlar.<sup>125</sup> İşletmeler, hem üretim yapmak hem de ödemekle yükümlü oldukları vergi, sigorta primi gibi giderleri karşılamak için finansmana ihtiyaç duymaktadırlar. Bu finansmanı

---

<sup>123</sup> Söğüt, s. 117.

<sup>124</sup> ÇSGB, Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)

<sup>125</sup> Erdoğan Alkın, **Kobiler ve Türkiye Ekonomisi**, 1. Anadolu Kongresi, KOBİ'lerin Finansman ve Pazarlama Sorunları, Nevşehir, 18-21 Ekim 2004



bulamadıklarında firmaların çoğu, maliyetlerini azaltmak amacıyla kaçak işçi çalıştırmaya yönelmektedirler.

#### **D. Hukusal Nedenler**

Türkiye’de yargı mercileri ile ilgili genel durum, sosyal ve ekonomik yapıdaki değişimlerden kaynaklanan birikimler, yargı mercilerindeki personel yetersizlikleri ve teknolojik imkânsızlıklar olarak karşımıza çıkmakta ve bunun sonucu olarak da davalar geç sonuçlanmaktadır. Tüm bu aksaklıklar devlet sisteminin yargı ayağının iyi işlememesine neden olmaktadır. Adalet sisteminin beklenenden yavaş kalması kayıtdışı faaliyet gösteren kesimlerin kayıtdışılığı daha kolay gerçekleştirmesi anlamında fırsatlar sunmaktadır.<sup>126</sup>

Yasaların basit ve açık olmaması, sık değişikliğe uğraması, cezaların caydırıcı olmaması, zamanında takip edilmeyen kamu alacakları, hukuki boşluklar ve vatandaşların yasalara güveninin azalması kayıtdışı istihdamı arttıran nedenler arasında sayılmaktadır.

Türk yasaları sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler karşısında katı bir yapı sergilemektedir. Gelişmiş batı ve diğer sanayileşmiş ülkelerde uygulanan esnek çalışma mevzuatı ülkemizde henüz uygulanmamaktadır.

OECD ülkelerini içine alan bir araştırmada 24 ülkenin çalışma mevzuatı, esnek çalışma karşısındaki engeller açısından karşılaştırılmıştır. Bu araştırmaya göre, ekonomik genişlemeye en elverişli çalışma mevzuatı 4 üzerinden 0,2 katılık derecesi ile ABD’de bulunurken, Türk çalışma mevzuatı ise 4 üzerinden 3,8 puan ile en katı mevzuat niteliği göstermiştir.<sup>127</sup>

#### **IV. KAYITDIŞI İSTİHDAM TÜRLERİ**

Kayıtdışı çalışanlar genel itibariyle dört alt başlığa ayrılmaktadır. Bunlar hiçbir belge ve bilgi olmadan çalışanlar yani “çalışmaları hiç bildirilmeyenler”, ikinci olarak resmi kurumlara bildirilmelerinden ziyade çalışma “gün” sayıları ve

<sup>126</sup> Şinasi Aydemir, **Türkiye’de**, s. 57

<sup>127</sup> Güloğlu, s. 26

“primleri” eksik bildirilenler ve son olarak da ilk işi bildirilip “ikinci çalıştıkları iş”ler bildirilmeyenlerdir.

### **A. Çalışmaları Hiç Bildirilmeyenler**

Çalışmaları, sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyen kişiler kayıtdışı istihdamın önemli boyutunu oluşturmaktadır. Kişilerin bildirilmemesi hem ücret hem de gün sayısı olarak kamu kurumlarına bildirilmemektedir. Kayıtdışılık, sosyal güvenlik kurumları bünyesine toplanan primler şeklinde değil ayrıca vergisel boyutta da bir zararın oluşmasına sebep olmaktadır. Çalışmaları ilgili kurumlara hiç bildirilmeyenleri, yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler, sosyal güvenlik kurumundan gelir ve aylık alanlar, kadın işçiler, ölüm, dul ve yetim aylığı alanlar, deneme süresi iddiasıyla çalıştırılanlar ve ikinci işte çalışanlar olarak sayılmaktadır.

#### **1. Yabancı Kaçak İşçiler**

Dünya'nın birçok ülkesinde yaşam şartlarının kötü olması sebebiyle göç olayları yaşanmakta ve bu olaylar sonucunda batı diye tabir edilen Avrupa Birliği ülkeleri, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Kanada gibi yaşam standardı yüksek ülkelere yoğun göçler olmaktadır. Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM), 2003 yılında hazırlamış olduğu “Dünya Göç Raporu”na göre, Dünya nüfusunun yüzde 2,5'i göçmenlerden oluşmaktadır.<sup>128</sup>

2008 yılında OECD'nin yayınladığı “Uluslararası Göç Görünüm Raporu”na göre ise OECD ülkelerine doğru göç hareketlerinde artış olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Uluslararası Göç Örgütü'nün araştırma sonuçlarına paralel olarak göçler yine ABD ağırlıklı olmakla birlikte en fazla göç alan ülkelerin başında Güney Kore ve İspanya gelmektedir. Araştırmanın dikkat çeken sonuçlarından biri de Avrupa ülkelerine göç edenlerin %30 ila %40 kadarının iş ile ilgili nedenlerden dolayı göç etmesi olduğudur.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Tunç, s. 15

<sup>129</sup> OECD, **Uluslararası Göç Görünüm Raporu: SOPEMI – 2008**, [www.oecd.org/els/migration/imo](http://www.oecd.org/els/migration/imo) (18.12.2013)

Dünya’da ve Türkiye’de işgücü maliyetlerinin işverenler tarafından yasadışı olarak aşağıya çekilmesinin bir yolu da yabancı işçi çalıştırılmasıdır. Yabancı işçilerin bir bölümü yasal yollarla ülkeye girmelerine karşılık büyük bir kısmı da kaçak yollardan ülkeye girip iş aramaktadırlar. Az gelişmiş dünya ülkelerinden geliştirmekte olan veya gelişmiş ülkelere göç eden yabancı kaçak işçiler, düşük ücret ve kötü çalışma koşullarını kabul ettiklerinden işverenler tarafından tercih sebebi yapılmaktadır.

Yasal ve yasa dışı yollarla ülkelere giriş yapan yabancı kaçak işçiler, denetimlerin az olduğu iş alanlarını tercih etmektedirler. Oteller, lokantalar, barlar, ev hizmetleri, inşaatlar denetim yönünden zayıf alanlar olduğundan tercih nedeni olmaktadır.<sup>130</sup>

Yabancı kaçak işçilik kavramı bulunduğu ülkeye vatandaşlık bağı ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma ve konaklama izni bulunmayan kişileri ifade etmek için kullanılmaktadır.<sup>131</sup>

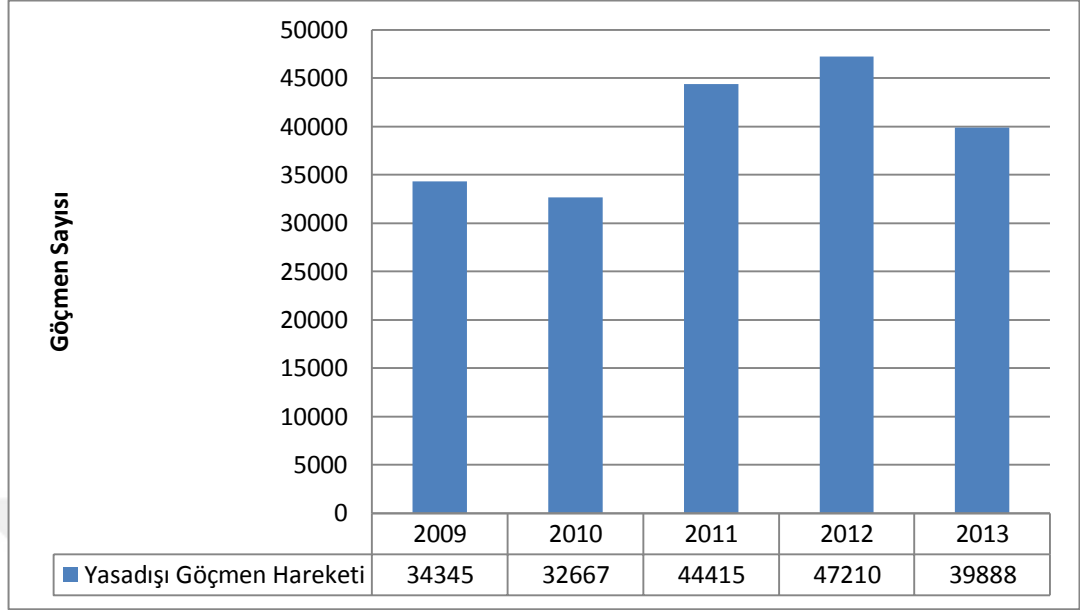
Türkiye’de yabancı kaçak işçilik, özellikle komşu ülkelerde yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler sonucu artış göstermektedir. Türkiye’nin jeopolitik konumu, Ortadoğu’da yaşanan siyasal sorunlar ve savaşlar, Rusya ve Asya’da yaşanan ekonomik krizler, soğuk savaşın bitmesiyle komünist rejimin çökmesi gibi birçok nedenden dolayı bu ülkelerde yaşayan insanlar, yasal ve yasal olmayan yollardan, toplu ve bireysel olarak daha güvenli yerlere göç etmek zorunda kalmışlardır. Son yıllarda özellikle Avrupa Birliği ülkelerine geçişte atlama yeri olarak görülen Türkiye, yabancı kaçak işçiliğin artış göstermiş olduğu ülke konumuna gelmiştir.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Kuvvet Lordoğlu, “Türkiye’de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma, TÜHİS”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, Şubat 2013, s. 32-33

<sup>131</sup> Oğuz Karadeniz, **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik**, Türk-İş 1999 Yıllığı, 1999, s. 416

<sup>132</sup> Ayhan Gençler, “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt No: 17, Sayı: 3, 2002, s. 4



**Şekil 2: Yaşanan Yasa Dışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı Sayıları (2009 – 2013)**

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancı İşlemleri, Yasadışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı, <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/yasadisi-goc-ve-gocmek-kacakciligi.aspx> , verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Şekil 2'nin incelenmesinden anlaşılacağı üzere, 2009 yılında toplam 34,345 yasadışı göçmen hareketi görülmüştür. 2010 yılına gelindiğinde rakam 32,667 olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre %4,88 oranında azalma yaşanmıştır. 2011 ve 2012 yılları yasadışı göçmen hareketinin önceki yıllara göre artarak artan bir seyir izlediği yıllar olmuştur. 2011 yılında toplam 44,415 yasadışı göçmen hareketi görülürken, 2012 yılında 47,210 yasadışı göçmen hareketi izlenmiştir. 2013 yılında ise bu artarak artış sonlanarak azalış gerçekleşmiş ve rakam 39,888 olmuştur. Bu azalışta devletin gerekli birimlerinin etkin mücadelesi önemli rol oynamaktadır.

İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası'nın (İSMMMO) "Yabancı Kaçak İşçiler ve Türkiye'ye Göç Hareketi" adlı raporunda, Türkiye'de bir yılda kaçak olarak çalışan yabancı işçi sayısının yaklaşık 200 bin olduğu ve bu işçilerin kayıtdışı ekonomi nedeniyle işverenlere sağladığı haksız kazancın ise 15 yılda 22 milyar lirayı geçtiği sonucuna ulaşılmıştır.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> "İSMMMO'dan Kaçak Yabancı İşçi Raporu" **Milliyet**, <http://ekonomi.milliyet.com.tr/ismmmo-dan-kacak-yabanci-isci-raporu/ekonomi/ekonomidetay/24.06.2012/1558131/default.htm> (05.02.2013)

## 2. Çocuk İşçiler

Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesinin 1. Maddesine göre; ‘18 yaşına kadar her bir bireyin çocuk’ olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda çocuk işçiliği; 18 yaşının altındakilere fiziksel, zihinsel ve ahlaki açıdan zarar veren ve onları eğitimden yoksun bırakarak zedeleyen, istismar eden bir çalışma biçimi olarak tanımlanmaktadır.<sup>134</sup>

Dünya geneline baktığımızda çocuk işçiliği, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla görülmektedir. Çocuk işçilik olgusu, özellikle yetersiz büyüme ve işsizliğin yaşandığı ülkeler olmak üzere neredeyse tüm dünya ülkelerinde karşılaşılmaktadır. Gelişen ülkelerde de, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki oranlar kadar olmasa da çocuk işçi çalıştırılması ya da çocuk işçi çalışmasına rastlanmaktadır.

Uluslararası kaynaklara göre 2007 yılı itibariyle Dünya’da 250 milyon çocuk çalışmaktadır. 2012’de DİSK-AR’ın yaptığı araştırma sonucunda Dünya’da çalışan çocuk sayısının 306 milyon<sup>135</sup> rakamına ulaştığı görülmektedir. Dünya’da çocuk işçiliğini yaratan temel yapısal sorunlar; nüfus artışı, işsizlik, yoksulluk ve düşük eğitim düzeyi olarak sıralanmaktadır.<sup>136</sup>

Türkiye’de çocuk işçiliği durumu Dünya ülkelerine nazaran iyi durumdadır. TÜİK’in 2006 yılında yapmış olduğu “Çocuk İş Gücü Araştırması” sonuçlarına göre 6-17 yaş aralığında bulunan 16 milyon 264 bin çocuktan 958 bini yani bir başka ifadeyle %5,9’u bir işte çalışmakta ya da çalıştırılmaktadır. Araştırmada 1994, 1999 verilerine de yer verilmektedir. Karşılaştırma yapıldığında yıldan yıla çocuk işçiliğinde azalma görülmekte, 1994-2006 karşılaştırması yapılıncaya %58 oranında bir azalmayı görülmektedir.

---

<sup>134</sup> Zakir Avşar, Eren Öğütoğulları, “Çocuk İşçiliği ve Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Stratejileri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı 1, Yıl 2012, s. 12

<sup>135</sup> “Çocuk İşçiliğinde Korkunç Tablo” **Milliyet**, <http://ekonomi.milliyet.com.tr/cocuk-isciliginde-korkunc-tablo/ekonomi/ekonomidetay/23.04.2012/1531731/default.htm> (10.02.2013)

<sup>136</sup> Tunç, s. 20

### 3. Sosyal Güvenlik Kurumundan Gelir ve Aylık Alanlar

Türkiye’de emeklilerin bir bölümü emekliliklerinden sonra da iş gücü piyasasında çalışmaya devam etmektedirler. Bu kişiler yeni işe alınacak insanlara nazaran nitelikli ve deneyimli olmaları ve düşük ücret alıp sigortasız çalışmayı kabul etmeleri sebebiyle işverenler tarafından tercih sebebi sayılmaktadır.

Emekli aylıklarının düşük olması, emeklilerin yeniden çalışmaya başlamalarının en önemli nedeni sayılmaktadır. Türkiye şartlarında ücretlerin ve emekli aylıklarının da aktif çalışılan dönemdeki ücretlere oranla daha düşük olması emeklilerin çalıştıkları dönemle karşılaştırıldığında yaşam standardının düşmesine neden olmaktadır. Emekli kendisinin ve ailesinin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için yeniden çalışmak zorunda kalmaktadır.<sup>137</sup>

Sigortasız çalışan emekliler hem maaşlarının kesilmemesi hem de sosyal güvenlik destek primi (SGDP)<sup>138</sup> ödememek için kayıtdışı çalışmayı tercih etmektedirler. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’ndan yaşlılık aylığı alan yaklaşık 9 milyon 670 bin kişinin olduğu<sup>139</sup> göz önüne alındığında SGDP ödeyerek çalışan emekliler dışında yaklaşık 3 milyon kişinin potansiyel olarak kayıtdışı çalışabileceği düşünülmektedir.

### 4. Kadın İşçiler

Kadınlar kayıtdışı çalışılan alanların başını çekmektedir. Kırsal kesimlerde tarımda çalışan kadınlarla, sanayide çalışan kadınlar kayıtdışı istihdamın içinde yer almaktadır. Kadınların kayıtdışında çalışmalarının en önemli nedeni, sosyal

---

<sup>137</sup> A. İlhan Oral, “Emeklilerin Yeniden Çalışmaya Başlaması ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Düşünceler”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı 2008/4, s. 136-137.

<sup>138</sup> Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP), “herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emekli aylığı almakta iken sigortalı bir işte çalışmaya başlayanlarla yine bunlardan kendi nam ve hesabına çalışanların ödedikleri prim” e verilen addır.

<sup>139</sup> Hasan Bozkurt, “Türkiye’nin Sosyal Güvenlik Haritası” **Bugün Gazetesi**, Yayınlanma Tarihi: 01.10.2012, <http://ekonomi.bugun.com.tr/turkiye-nin-sosya-guvenlik-haritasi-haberi-207049> (10.04.2013)

güvenliklerinin kısa vadede sigortalı olunan ya da emekli olan eş, çocuk veya ana babadan sağlanmasıdır.<sup>140</sup>

ILO'nun yayınladığı “Kadın İstihdamında Küresel Eğilimler 2007” Raporuna göre, 2006 yılında Dünya’da çalışmakta olan kadın sayısı 1,2 milyar, işsiz kadın sayısı ise 81,8 milyon kişi hesaplanmıştır.<sup>141</sup>

**Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve İşteki Duruma Göre İstihdam Edilen Kadınlar (%)**

Cinsiyet: Kadın	Kayıtdışı Oranı (%)				
	2013	2012	2011	2010	2009
İşteki Durum					
Ücretli veya Maaşlı	22,2	23,1	26,2	26,2	26,6
İşveren	13,8	19,3	22,9	26,5	31,1
Kendi Hesabına	88,9	89,5	89,5	90,7	91,1
Ücretsiz Aile İşçisi	94,5	94,2	94,4	94,3	93,9

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikler, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, (09.02.2013) bilgileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 3, Sosyal Güvenlik Kurumu’na kayıtlılığa ve işteki duruma göre istihdam edilen kadınların kayıtdışı oranlarını göstermektedir. Araştırma 2009-2013 yıllarını kapsamaktadır. Kadınlar arasında kayıtdışı oranının en fazla görüldüğü alan “ücretsiz aile işçiliği” olarak karşımıza çıkmaktadır. 5 yıllık dönemde “ücretsiz aile işçisi” olarak çalışan kadınların kayıtdışı oranı %90’ın altına düşmemiştir. “Kendi namına” çalışan kadınlarda kayıtdışı oranı da “ücretsiz aile işçisi” olarak çalışan kadınların kayıtdışı oranına yakın seyretmektedir. Kayıtdışının en az yaşandığı işteki durum, kadınların işveren olarak bulunduğu durumdur. İşveren kadınların kayıtdışı oranı 2009’da %31.1, 2010’da %26.5, 2011’de %22.9, 2012’de %19.3 ve 2013’de %13.8 olarak hesaplanmıştır. Kayıtdışı istihdam konusunda etkin tedbirler alınması ve oranın %30’lu düzeylere indirilmesine rağmen kayıtdışı kadın istihdamında ciddi anlamda bir düşüş gerçekleştirilememiştir.

<sup>140</sup> Sema Betül Azaklı, “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam ve Ekonomik Boyutu”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, 2009, s. 22

<sup>141</sup> Tunç, s. 23

TÜİK, “ücretsiz aile işçilerinin istihdama kabul edilip edilmemesi”<sup>142</sup> konusunda ILO kriterlerini uygulamakta ve referans haftasında bir saat bile olsa çalışmamış olan ücretsiz aile işçilerini istihdamda kabul etmemektedir.<sup>143</sup> Bu durum istatistiki verilerde sağlıklı sonuçlar ortaya çıkmaması yönünden kayda değer görülmektedir.

##### 5. Ölüm, Dul ve Yetim Aylığı Alanlar

Ölen sigortalının hak sahiplerine Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından ölüm aylığı, dul veya yetim aylığı bağlanmaktadır. Kişiler, sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıkların kesilmemesi için sigortasız olarak çalışmaktadırlar. Bu, sosyal güvenlik kurumundan malullük aylığı almakta olan kişiler için de geçerli olmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarından aldığı aylık ve yasal hakları kaybetmek istemeyen malul kişiler de, sigortasız olarak çalışmaktadırlar.<sup>144</sup>

##### 6. Deneme Süresi İddiasıyla Çalışanlar

İşverenler işe aldıkları işçileri, İş Kanununa göre bir ay deneme süresince çalıştırdıkları gerekçesiyle sosyal güvenlik kurumlarına bildirmemektedirler. Sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmenleri tarafından yapılan birçok denetim esnasında işverenler çalıştırdıkları işçileri deneme maksadıyla aldıklarını iddia etmekte, başarılı olup olmamalarına göre sigortalı girişlerinin yapılacağını belirtmektedirler. Bu işçilerden bazıları bir aylık süre sonunda sigortalı girişleri yapılmasına rağmen diğer kısmının ise sigortalı girişleri yapılmayarak kayıtdışı çalışmaya devam ettirilmektedir.<sup>145</sup> Hâlbuki 5510 Sayılı kanun’un ilgili maddesine göre işe alınan işçinin sigortalı giriş bildirgesi işe girişinden bir gün önce verilmesi gerekmektedir.

---

<sup>142</sup> Referans haftasında çalışmamış olan ücretsiz aile işçilerinin istihdamda kabul edilip edilmemeleri konusunda Eurostat’ın belirlemiş olduğu kriterler, ILO tanımlarından farklılık göstermektedir. ILO referans haftasında işbaşı olmayan ücretsiz aile işçilerinin, işten uzak kalma süresine bakılmaksızın, istihdam dışında kabul edilmelerini öngörürken, Eurostat işten uzak kalma süresi 3 aydan az olan ücretsiz aile işçilerinin istihdamda kabul edilmelerini önermektedir.

<sup>143</sup> TÜİK, **İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri – Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi 1**, Ankara, TÜİK Matbaası, 2007, s. 16

<sup>144</sup> Tunç, s. 24

<sup>145</sup> Mehmet Bulut, “Kayıtdışı Ekonominin Ölçülmesinde İstihdam Yaklaşımı ve Türleri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası**, Yıl 12, Sayı 59, Temmuz 2009, s. 25



## 7. İkinci Bir İşte Kayıtsız Çalışma

Son dönemde yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle birlikte, düşük gelir grubundakiler esas işleri dışında bir başka işte çalışma yolunu tercih etmişlerdir. Özellikle Türkiye’de devlet memurlarının ya da düşük gelirli işçilerin işportacılık, pazarcılık, kahvecilik, emlakçılık, taksi şoförlüğü vb. yapması bu bağlamda bir faaliyet türü kabul edilmektedir.<sup>146</sup>

İkinci bir işte kayıtsız çalışma olgusu Avrupa Birliği ülkelerinde en yaygın görülen kayıtdışı istihdam türüdür. Yüksek eğitim almış ve yüksek becerilere sahip olan yazar ve sanatkârlar, birinci işlerini kaybetme korkusu altında olmadan, yaptıkları ek işler için ek bir sözleşme yapma gereği duymamaktadırlar.<sup>147</sup>

Yüksek eğitim alan ve yüksek beceriye sahip kişilerin, herhangi bir eğitim ve beceriye sahip olmayan, memur veya düşük gelirli ve kayıtdışı çalışan kişilere göre riskleri az olmaktadır. Çünkü kaybettikleri ek işleri onların geçimlerini belirtilen gruba göre daha az etkilemektedir. Yeterli beceri ve eğitime sahip olmayan kişilerin aksine onları kayıtdışılığı seçmelerine zorlayan sebep daha fazla gelir elde etme isteği olmaktadır.

### **B. Çalışma Gün Sayılarının Eksik Bildirilmesi**

Kayıtdışı istihdamın bir başka türü de çalıştırılan kişilerin ayda otuz tam gün çalışmasına rağmen otuz günden az, on ya da yirmi gün çalışıyormuş gibi gösterilmesi durumudur. Bu durum devleti önemli bir gelir kaybına uğrattırken, çalışan işçiyi de daha geç emekli olması açısından kayba uğrattırarak, sağlık yönüyle de kendini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri de kısa vade kolu yönüyle zarara uğrattırarak.

Sosyal Güvenlik Kurumu, çalışma gün sayılarıyla ilgili ve çalışılan süre anlamında önemli düzenlemeler yapmaktadır. Otuz günden az çalışan sigortalıların, SGK'ya bildirim ile ilgili düzenlemeler; “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”nun 86’ncı maddesinde, “Sosyal Sigorta İşlemleri

---

<sup>146</sup> SGK (09.01.2012)

<sup>147</sup> Şen, s. 8

Yönetmeliği”nde, “Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Verilmesine ve Primlerin Ödenme Sürelerine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ”de düzenlenmektedir.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin “Aylık Prim Hizmet Belgelerinin Düzenlenmesi, Verilmesi, Saklanması”na ilişkin 108. maddesi de eksik gün bildirimini nasıl ve hangi hallerde yapılması gerektiğini düzenlemektedir.

Tüm bu önlemlere rağmen bazı işverenler yanlarında ve işlerinde çalıştırdıkları işçilerin otuz tam gün üzerinden gösterilmesi gereken çalışmalarını hatalı, yanıltıcı belgelerle daha az gün göstermekte ve bu da “çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesi” yönüyle kayıtdışı istihdama sebep olmaktadır.

### **C. Sigorta Primine Esas Kazanç Tutarının Eksik Bildirilmesi**

İşverenler çalıştırdıkları işçileri gün olarak eksik bildirmesinin yanında prime esas kazanç tutarı olarak da eksik bildirebilmektedir. İstihdam ettikleri çalışanlarına gösterdiklerinden daha yüksek ücret ödemelerine rağmen sosyal güvenlik kurumlarına asgari ücretten ödeme bildirmektedir. Böylece ücretin eksik bildirimi yapılmakta, işçilerin fiilen aldıkları ücretler ile kamu kurumlarına bildirilen ücretler arasındaki tutar kadar, kayıtdışıya neden olunmaktadır.

Son yıllarda “primleri asgari ücretten bildirilen futbolcular” bu duruma örnek teşkil etmektedir. Milyon dolarlık transfer ücretleri ödenerek transfer edilen futbolcuların prime esas kazanç tutarları yıllardır asgari ücret üzerinden gösterilmekte iken son yıllarda yapılan çalışmalar ve denetimler sonucunda 38 Milyon TL ilave gelir sağladığını göstermektedir.<sup>148</sup> Prime esas kazanç tutarları eksik bildirilenler sadece bu grupta belirtilen futbolcular değildir. Özellikle sporun diğer kollarında bu durum mevcutken özel hastanelerde çalışan doktorlar, dersanelerde çalışan öğretmenler esas kazanç tutarı eksik bildirilebilen kesimi oluşturmaktadır.

<sup>148</sup> “Asgari Ücretten Gösterilen Futbolcuları Yakaladık” **Zaman Gazetesi**, Yayınlanma Tarihi: 20.07.2012, [http://www.zaman.com.tr/ekonomi/asgari-ucretten-gosterilen-futbolculari-yakaladik\\_1320540.html](http://www.zaman.com.tr/ekonomi/asgari-ucretten-gosterilen-futbolculari-yakaladik_1320540.html) (10.02.2013)

## V. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ETKİLERİ

Kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonominin çalışma yaşamı tarafını yansıtmaktadır. Kayıtdışı rn ve hizmetlerin büyük bir çoğunluğu kayıtdışı istihdam edilen iŐiler tarafından meydana getirilmektedir. Bu nedenle kayıtdışı istihdamın etkileri de kayıtdışı ekonominin etkileriyle benzerlikler göstermektedir.

Kayıtdışı çalışmanın ülke ekonomileri üzerindeki etkileri konusunda değişik görüşler bulunmasına rağmen ağır basan görüŐ birliği bu etkilerin olumsuz anlamda gerçekleŐmesidir. Ancak olgunun ekonomik ve sosyal alanda gördüğü bir takım iŐlevler kayıtdışı istihdama olumlu etkiler yönünden bakılmasını da gerektirmektedir.

### A. Kayıtdışı İstihdamın Olumlu Etkileri

Uzun vadede olmasa bile kısa vadede kayıtdışı istihdamın olumlu olan yönleri bulunmaktadır. İstihdam etkisi, gelir düzeyi etkisi, kaynak dağılımı etkisi ve rekabet etkisi, ekonomilere kısa vadede olumlu etki göstermektedir.

#### 1. İstihdama Etkisi

Kayıtdışı istihdamın en önemli olumlu etkisi istihdam yaratması ve işsizliğin önlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kayıtdışılığın daha çok emek yoğun piyasalarda görülmesi, emek piyasasından herhangi bir Şekilde nemalanamayan bireyler için çıkıŐ yolu olmaktadır. Böylece ekonomide istihdam edilmeyen işgücü, toplumsal ihtiyaçları karŐılayarak toplumsal faydanın en st düzeye çıkmasına yardımcı olmaktadır.<sup>149</sup>

Ülkelerin bu durumdaki görevleri kayıtdışı istihdamla mücadele etmek yerine, kişileri kayıtdışı istihdama iten nedenlerin bulunup üzülmesi olmalıdır.

#### 2. Gelir Düzeyine Etkisi

Kayıtdışı istihdamın olumlu etkilerinden bir diğeri de kişilerin gelirleri üzerinde meydana getirdikleri ek gelir olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir düzeyi kişiler için iki Şekilde arttırılma yoluna gidilir. Birincisi bağımlı çalışanların ek işte

---

<sup>149</sup> Candan, s.73

çalışarak gelirlerini arttırmalarıyla ikinci zaten sosyal güvencesi bulunan kesimin yani emekli ve dul ve yetim aylığı alanların kayıtdışı çalışmasıdır.

Kentlerde, işgücü piyasasında yaşanan dalgalanmaları fazlasıyla hisseden toplumsal kesim bağımlı çalışanlardır. Bağımlı çalışmanın yanı sıra, gelirlerinin önemli kaynağını oluşturan ücretlerin orta vadede sabit kalması ve kötü giden ekonomik koşullar nedeniyle yetersizleşmesi, bu kesimin ikinci bir işte gelir artırma yoluna gitmesine neden olmaktadır.<sup>150</sup> Benzer şekilde gelir yetersizliği nedeniyle gelir arttırmak isteyen sosyal güvencesi olan kesim de ek gelir elde etme yolunu tercih etmektedirler.

Kayıtdışı bir şekilde de olsa yeni bir iş bulan ve gelir düzeyini arttırmaya çalışanlar piyasa da ek bir talep meydana getirmektedirler. Bu şekilde de tüketim ve yatırım mallarına talep artarak milli gelir düzeyleri artmaktadır.

### 3. Kaynak Dağılımına Etkisi

Kayıtdışı çalışma, bir istihdam faaliyetidir ve bir kesim bu faaliyet sonucunda gelir kazanmakta ve yaşamlarını idame ettirmektedir. Devlet, kayıtlı sektörden toplanan fonları istihdam meydana getirmek için yatırımlara kanalize etmiyorsa bu fonların girişimcilerin elinde kalması ekonominin büyümesi için daha olumlu görülmektedir. Bu şekilde vergi ve prim ödemeyen işveren ve vatandaşlar ellerinde kalan fonları üretime katarak üretim artışına katkı sağlamaktadırlar.<sup>151</sup>

Artan üretim; ekonomide çoğaltan etkisi meydana getirerek fonların yatırımlara kayış hızını ve oranını arttırarak ekonomiye canlılık getirmekte, böylece daha fazla yatırım ve dolayısıyla daha fazla istihdam gerçekleşmektedir.

### 4. Rekabete Etkisi

Küçük ve orta ölçekli işletmeler kayıtdışı kalarak devlete karşı yerine getirmek zorunda oldukları bazı yasal yükümlülükleri yerine getirmeyerek büyük ölçekli işletmelere ve kayıtlı sektöre karşı rekabet avantajı kazanmaktadırlar.

---

<sup>150</sup> Candan, s. 73

<sup>151</sup> Şinasi Aydemir, **Türkiye’de**, s. 95

Vergi ve sigorta primi gibi, işçilik üzerinden ödenmesi gereken yüksek oranlı kamusal yükümlülükler bulunmadığından kayıtdışı sektördeki üretim maliyetleri düşmekte sonuç olarak satış fiyatlarını düşürerek yurt içi ve yurt dışı pazarlarda işletmeler için rekabet alanı oluşturmaktadır.<sup>152</sup>

## **B. Kayıtdışı İstihdamın Olumsuz Etkileri**

Kayıtdışı istihdam, kısa vadede ekonomiye, çalışanlara ve işverenlere olumlu etkiler sunmaktadır. Olgunun orta ve uzun vadeli değerlendirilmesi sonucunda sayılan kesimleri sosyal güvencesiz yaşam, vergi kaybı gibi yönlerle olumsuz etkilediği sonucuna varılmaktadır.

### **1. Vergi Üzerine Etkisi**

Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren firmalar, kayıtdışı işçi çalıştırarak sosyal güvenlik primlerini ödemedikleri için vergi gelirlerini azaltarak, düşük gelir gruplarına sağlanan sosyal transferleri sınırlandırmaktadırlar.<sup>153</sup> Sosyal transferlerin dağıtılan miktarındaki azalma, yaşam standartları belli bir düzeyin altında olan düşük gelir düzeyli kişilerin yaşamlarını daha da zorlaştırmaktadır.

Devletin kayıtdışı istihdam nedeniyle toplayamadığı dolaysız vergiler dolaylı vergileri arttırmakta ya da devletin borçlanma yoluna gitmesine neden olmaktadır. Ekonomide dolaylı vergilerin artması da gelir adaletinin bozulmasına neden olmaktadır. Ayrıca devletin orta ve uzun vadeli olarak borçlanması sonucunda da ekonomik dengeler bozulmakta ve ekonomik yapı istikrarsız hale gelmektedir.<sup>154</sup>

### **2. Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi**

Kayıtdışı istihdamın bulunduğu alanlara kaynakların kayması, ekonomik dengesizliği yanında adaletsiz gelir dağılıma ve gelecekteki risklerin karşılanması için oluşturulan sosyal güvenlik sisteminin bozulmasına yol açmaktadır. Ayrıca

---

<sup>152</sup> Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi: Vergiye Karşı Başkaldırı**, İstanbul: Gündem TÜSİAD Yayın Organı, Sayı: 14 Mart, s. 373

<sup>153</sup> Çetintaş, Vergil, s. 158

<sup>154</sup> Candan, s. 76

kayıtdışılık nedeniyle yeteri kadar prim tahsilatı yapılamaması sosyal güvenlik açığının büyümesine neden olmaktadır.

### 3. Rekabete Etkisi

Piyasa ekonomilerinde rekabet; kar, satış miktarı ve pazar payı gibi belirli iktisadi hedeflere ulaşmak amacıyla ekonomik birimler arasında ortaya çıkan bir yarış veya karşıtlık şeklinde ortaya çıkan bir ilişkiler süreci olarak tanımlanmaktadır. Rekabet; firmaları, verimli olmaya, kaliteli ve ucuz bedelle daha fazla mal ve hizmet sunmaya yöneltmektedir.<sup>155</sup>

Kayıtdışı sektörde faaliyet gösteren firmalar kanunun öngördüğü kısıtlamalara ve düzenlemelere uymadıklarından, kayıtlı sektöre göre daha ucuz üretim yapabileceklerdir. Bir fabrika sahibi bir işçi istihdam ettiğinde kayıtdışı faaliyette bulunan bir diğer fabrika sahibine göre işçinin maliyeti olarak vergi, sigorta primi gibi maliyetlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bunun sonucunda da kayıtsız olarak faaliyet gösteren fabrikaya karşı rekabette geri kalmaktadır.

### 4. Gelir Dağılımına Etkisi

Gelir dağılımı, bir ülkedeki toplam gelirin üretim etkenleri arasındaki paylaşımı olarak tanımlanmaktadır. Devletin gelirini yeniden dağıtabilmesi için öncelikle bu geliri doğru tespit edebilmesi gerekmektedir.<sup>156</sup>

Kayıtdışılığın gelir dağılımını hangi yönde bozduğuna ilişkin değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Eğer kayıtdışılık nedeniyle gelir dağılımının yapısı sağlıklı bir şekilde belirlenemiyorsa, devletin gelirinin yeniden dağılımına yönelik kararları hatalı sonuçlar doğurmaktadır.

## VI. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN BOYUTLARI

Kayıtdışı istihdamın boyutlarını ölçmek için çeşitli araştırma yöntemlerinden faydalanılmaktadır. Bunlar; istihdam verileri ile sosyal güvenlik kurumlarının

<sup>155</sup> Rekabet Kurumu, **4052 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi**, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2Fkanun genel gerekce.pdf> (02.09.2014)

<sup>156</sup> Azaklı, s. 42

kayıtları arasındaki ilişkilerden hareket edilerek yapılan çalışmalar, anket çalışmaları, GSMH verilerinden hareket edilerek yapılan çalışmalardır. Yapılan çalışmaların hiçbirisi kayıtdışı istihdamın boyutları hakkında tam anlamıyla bilgi vermemektedir. Çalışmalar bize kayıtdışı istihdamın ancak alt sınırını verebilmektedirler.<sup>157</sup>

Türkiye’de kayıtdışı istihdamın boyutu ile ilgili çeşitli tahminler mevcuttur. Ortak bulgu Türkiye’nin Avrupa Birliği ülkelerinden yüksek oranda kayıtdışı istihdam oranına sahip olduğu yönündedir. 2009 yılında ILO’nun yaptığı Hane İşgücü Anketine göre, tarım dışı işlerde çalışan tüm kişilerin yaklaşık %30,6’sının kayıtdışı şekilde çalıştığını ortaya koymaktadır. Bir diğer araştırmaya göre maaşlı çalışanların %31, 4’ünün sosyal güvenlik ödemelerinin yapılmadığını görülmektedir.<sup>158</sup>

TÜİK’in 2009-2013 yıllarını kapsayan araştırmasında sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılığa göre istihdam edilenlerin kayıtlılık durumları ve oranları (Tablo 4)’te gösterilmiştir.

**Tablo 5: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler 2013-2009 (Bin Kişi)**

	Kayıtlı Değil		Kayıtlı	Toplam
	Kişi Sayısı	Oran		
2013	9.379	%36,7	16.145	25.524
2012	9.686	%39	15.134	24.821
2011	10.139	%42	13.971	24.110
2010	9.772	%43,2	12.822	22.594
2009	9.328	%43,9	11.949	21.277

Kaynak: TÜİK veri tabanı, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Türkiye’de kayıtdışı istihdam oranlarının yıllar itibariyle seyri izlendiğinde oranın ekonomik kriz dönemlerinde üst düzeylerde seyrettiği görülmektedir. Tablo 4’ün incelenmesinde Türkiye’de kayıtdışı istihdam oranı 2009 yılı itibariyle %40

<sup>157</sup> Tuncay Güloğlu, Adem Korkmaz, Murat Kip, **Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğini Bir Bakış**, <http://journals.istanbul.edu.tr/iusskd/article/viewFile/1023012239/1023011489>, s.86 (09.09.2014)

<sup>158</sup> Eurofound, **Türkiye’de Kayıtdışı Çalışma ile Mücadele**, Dublin: Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı, 2013, s. 1

düzeylerinde seyretmektedir. 2000’li yıllardan sonra gerek ekonomik krizin etkisinin azalması gerekse de kayıtdışı istihdamla kararlı mücadele sonucunda oran, düşme eğilimi izlemiştir. 2009’da %43.9, 2010’da %43.2, 2011’de %42, 2012’de %39 ve 2013’de %36.7 hesaplanarak düşme eğiliminin devam ettiğini göstermektedir.

2008 yılında sosyal güvenlik dönüşümünün yaşanması ve sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında toplanması ve kurumun kayıtdışılık karşısında aldığı tedbirlerle kayıtdışılık 2009-2013 yılları arasında ciddi bir düşüş kaydetmiş ve 2013 yılı sonu itibariyle kayıtdışılık %36,7 düzeylerine kadar gerilemiştir.

**Tablo 6: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler Erkek-Kadın (Bin Kişi)**

Cinsiyet	Kayıtlı Değil			Kayıtlı		Toplam	
	Erkek	Kadın	%	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
2013	5.405	3.973	%51,9	12.477	3.668	17.883	7.641
2012	5.727	3.959	%54,1	11.785	3.350	17.512	7.309
2011	6.109	4.030	%57,7	11.028	2.943	17.137	6.973
2010	6.015	3.758	%58,4	10.155	2.667	16.170	6.425
2009	5.902	3.426	%58,3	9.504	2.445	15.406	5.871

Kaynak: TÜİK veri tabanı, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 5, Türkiye’de istihdam edilen kişileri cinsiyete göre kayıtlı, kayıtlı olmayan ve toplam olarak sayılarını vermektedir.

Türkiye’de eğitimden sağlığa, siyasetten çalışma yaşamına kadar kadınlar için yönetici olma anlamında yasal bir engel olmamasına karşılık oluşan değer yargıları ve toplumdaki cinsiyet eşitsizliği sebebiyle kadın istihdamı istenen düzeyde değildir ve mevcut bulunan kayıtdışı istihdam oranları da kadın istihdamını yansıtmaktan uzaktır. TÜİK’in Tablo 5’de yıllar itibariyle yaptığı araştırma bize kayıtdışı istihdam oranında kadının ağırlığını göstermektedir.

Tablo 5’e göre 2009 yılında toplam 5 milyon 871 bin kadın iş piyasasında istihdam edilirken kadınların sadece 2 milyon 445’i sosyal güvenlik kurumlarına



kayıtlı olarak istihdam edilmiştir. Geriye kalan 3 milyon 426 kadın, sosyal güvencesi olmadan çalışmakta/çalıştırılmaktadır. Türkiye’de yaşanan 2001 krizi etkilerini her alanda gösterdiği gibi kadının kayıtlı istihdam edilmesinde de göstermiştir. Krizin en şiddetli yaşandığı 2000 yılı ve devamı yıllarda istihdam edilen kadınların sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık oranı sadece ¼ oranında kalmıştır. Krizin etkilerinin azaldığı 2004 yılından itibaren kayıtdışı kadın istihdamının da azaldığı görülmektedir. Tablo 5’de da 2009 yılında %58,3 oranına gerileyen kayıtdışılık 2013 yılına gelindiğinde %55 düzeyinin de altına düşerek %51,9 olarak gerçekleşmiştir.

Kayıtdışı kadın istihdamını sadece küresel ekonomik krize bağlamak doğru görülmemektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı altında teşkilatlanan Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü’nün kurulmasından sonra kayıtdışı kadın istihdamı anlamında önlemler alınmıştır. “Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevlerine İlişkin Yönerge”de Genel Müdürlüğün görevleri arasında; “*Kadına karşı ayrımcılığın önlenmesi, kadının insan haklarının ve toplumsal statüsünün korunması ve geliştirilmesi, kadının toplumsal yaşamın tüm alanlarında etkin hâle getirilmesine yönelik ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek.*”<sup>159</sup> olarak belirtilmiştir. Alınan önlemlere katkı sağlayan uygulamalar sonucunda 2013 yılında kayıtdışı kadın istihdamı oranı %51,9 düzeylerine inmiştir.

Tablo 6, 2013 yılında işteki duruma göre sosyal güvenlik kurumuna göre istihdam edilenleri göstermektedir. İşteki durum, “Ücretli ve maaşlı”, “İşveren”, “Kendi hesabına çalışan” ve “Ücretsiz aile işçisi” olarak dört gruba ayrılmıştır.

<sup>159</sup> “Teşkilat Şeması”, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, <http://www.aile.gov.tr/bakanlik-teskilati/teskilat-semasi> (13.09.2014)

**Tablo 7: İşteki Duruma ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Göre İstihdam Edilenler (%)**

	Kayıtdışı İstihdam (%olarak)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Ücretli veya maaşlı	26,2	25,6	25,1	21,9	19,9
İşveren	26,8	25,0	22,3	18,6	15,3
Kendi hesabına	68,4	68,0	65,6	64,3	62,5
Ücretsiz aile işçisi	91,4	92,1	92,2	91,7	91,8

Kaynak: TÜİK veri tabanı, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 6'nin incelenmesinden anlaşılacağı üzere işteki duruma göre kayıtdışı istihdam edilenler arasında en yüksek oranın ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar arasında olduğu görülmektedir. Ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar 2009'da %91,4, 2010'da %92,1, 2011'de %92,2, 2012'de %91,7 ve 2013'de %91,8 oranında kayıtdışı olarak çalıştırılmıştır. Ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilenlerden sonra en fazla kayıtdışılık kendi işinin patronu olarak çalışanlarda ölçülmüştür. Kendi hesabına çalışanların kayıtdışılık oranı 2009'da %68,4, 2010'da %68,0, 2011'de %65,6, 2012'de %64,3 ve 2013'de %62,5'tir. Ücretli veya bir işveren altında maaşlı çalışanlar arasında kayıtdışı çalışma oranı ise ortalama %23,7'dir.

İstihdam oranlarının tarım dışı ve tarım'da istihdam edilenler şeklinde ayırt edilerek verilmesi tarımda kayıtdışı olarak istihdam edilenleri yansıtmaması anlamında önemli rakamları göz önüne sermektedir. Tablo 7 tarım-tarım dışı istihdama göre sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılık rakamlarını vermektedir.

**Tablo 8: Tarım-Tarım Dışı İstihdama ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler**

	Kayıtdışı İstihdam Oranı (%)				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Tarım Dışı</b>	30,0	29,0	27,7	24,5	22,3
<b>Tarım</b>	85,8	85,4	83,8	83,6	83,2

Kaynak: TÜİK veri tabanı, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 7'in incelenmesinden görüldüğü üzere, 2009-2013 yılları arasında kayıtdışı istihdam oranları belirtilmiştir. Kayıtdışı istihdam oranlarından tarımda kayıtdışı olarak istihdam edilenler çıkarıldığında oran 2009'da %30.0, 2010'da %29.0, 2011'de %27.7, 2012'de %24.5, 2013'de %22,3 olarak hesaplanmıştır. Tarımda istihdam edilenlere oransal olarak bakıldığında tarımda kayıtdışı çalışma oranı %83,2 olarak karşımıza çıkmaktadır.



**Tablo 9: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Bölgelere Göre İstihdam Edilenler**

	Kayıtdışı istihdam oranı (%)				
	2013	2012	2011	2010	2009
TR10 İstanbul	16,4	19,3	22,6	24,3	25,1
TR21 Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	30,6	32,8	37,5	39,7	41,3
TR22 Balıkesir, Çanakkale	41,3	42,2	45,2	45,7	48,3
TR31 İzmir	30,3	30,1	32,9	30,4	28,9
TR32 Aydın, Denizli, Muğla	44,2	48,1	45,8	42,5	43,0
TR33 Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	45,6	45,2	43,4	42,9	45,5
TR41 Bursa, Eskişehir, Bilecik	24,5	23,6	28,0	28,4	29,9
TR42 Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	32,3	34,4	37,9	38,4	36,8
TR51 Ankara	16	17,6	21,3	21,3	19,3
TR52 Konya, Karaman	43,9	43,9	50,1	54,3	52,9
TR61 Antalya, Isparta, Burdur	36,8	38,6	41,8	44,2	46,0
TR62 Adana, Mersin	43,9	47,5	53,4	52,7	53,9
TR63 Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	48,9	53,6	58,6	61,2	57,5
TR71 Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir	44,7	43,1	46,4	51,2	47,6
TR72 Kayseri, Sivas, Yozgat	39,1	50,0	50,8	45,3	42,0
TR81 Zonguldak, Karabük, Bartın	52,4	51,7	52,9	52,9	60,6
TR82 Kastamonu, Çankırı, Sinop	50,9	57,1	62,9	62,7	59,0
TR83 Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	47,8	46,9	50,5	55,7	62,6
TR90 Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	55,7	62,2	61,7	64,7	67,2
TRA1 Erzurum, Erzincan, Bayburt	49,2	49,3	56,1	63,2	59,4
TRA2 Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	71,4	69,5	73,2	74,3	78,6
TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	58,5	55,3	53,1	57,7	53,7
TRB2 Van, Muş, Bitlis, Hakkari	69,7	72,7	74,8	71,5	66,7
TRC1 Gaziantep, Adıyaman, Kilis	44,2	49,1	53,1	57,8	59,3
TRC2 Şanlıurfa, Diyarbakır	61,5	63,2	60,6	63,5	67,9
TRC3 Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	49	51,4	57,2	61,0	63,8

Kaynak: TÜİK veri tabanı, İşgücü İstatistikleri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/igucuapp/igucu.zul>, verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 8 kayıtdışı istihdamın en fazla görüldüğü illeri gruplar itibariyle sunmaktadır. Tablo 9'un incelenmesiyle, 2009-2013 arasında Ağrı, Kars, Iğdır ve

Ardahan kayıtdışılığın en fazla görüldüğü iller olarak çıkmaktadır. 2013’de %69.7, 2012’de %72.7, 2011’de %74.8, 2010’da %71.5 ve 2009’da %66.7 oranıyla Van, Muş, Bitlis ve Hakkari olarak kayıtdışılık hesaplanmıştır. Belirtilen dönem arasında kayıtdışı istihdamın en az olduğu iki il Ankara (Ortalama %19) ve İstanbul (%21.5)’dur.

Sonuç olarak, Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın boyutlarını yansıtan tablolar toplu olarak değerlendirildiğinde, kayıtdışılığın belli bir etkenden oluşmadığı, birçok etkenin bir araya gelmesinden kaynaklandığı görülmektedir. Yaş, cinsiyet, çalışma durumu gibi etkenler kayıtdışılığın artmasında önemliyken ekonomik durum, coğrafi bölge, eğitim düzeyi gibi etkenler de bir o kadar önemli olmaktadır. Kayıtdışılıkla mücadelede yukarıda sayılan etkenlerin hiçbiri göz ardı edilmeden topyekûn bir mücadele verilmesi gerekmektedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEK VE AZALTMAK İÇİN

#### ALINAN TEDBİRLER

Kayıtdışıyla mücadelede her ülkenin kendine has stratejisi ve kayıtdışı istihdamı önleme yöntemleri olması gerektiğini geçtiğimiz bölümlerde belirtmiştik. Türkiye’de kayıtdışı istihdamın önlenmesi için yoğun çabalar yürütülmektedir. Yasal tedbirler, plan ve programlar ve mikro düzeyde kayıtdışı istihdamla mücadele eden Sosyal Güvenlik Kurumu’nun aldığı kurumsal tedbirler kayıtdışı istihdamı önleme çabalarından en önde yer alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### I. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİNE YÖNELİK PLAN VE PROGRAMLAR

Türkiye’de kayıtdışı istihdamı önlemeye yönelik önleyici plan ve programlar 2000 yılında başlamıştır. Hazırlanan kalkınma planlarında, orta vadeli programlarda ve hükümet programlarında kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik alınacak tedbirlere değinildiği görülmektedir. Ayrıca kayıtdışı istihdamı önlemeye yönelik alınacak kararlara, tedbirlere ve yürütülecek faaliyetlere plan ve programlarda yer verilmiştir.

##### A. Kalkınma Planları

Türkiye’de planlı kalkınma dönemlerinin başlamasından günümüze<sup>160</sup> kadar toplam 10 adet beş yıllık kalkınma planı hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. 7. kalkınma planına kadar geride kalan 6 kalkınma planında kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik bir çalışma ya da bir atıf yer almamıştır. 7, 8, 9 ve 10’uncu beş yıllık kalkınma planlarında, “kayıtdışı istihdam” ya da “kayıtdışı çalışma” konularına doğrudan ya da dolaylı olarak yer verilmiştir.

<sup>160</sup> 2014 yılına kadar hazırlanan Kalkınma Planı sayısı

## 1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1996 – 2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında doğrudan kayıtdışı istihdama yönelik herhangi bir atıfa yer verilmemiştir. Makro anlamda kayıtdışı çalışma alanları ve bu alanların daraltılması için yapılan açıklamalardan ve alınacak önlemlerden bahsedilmiştir.<sup>161</sup> Kayıtdışı çalışmanın “...yaygınlığı endüstri ilişkilerinin tabanını daraltıcı, çalışma sorunlarını artırıcı bir etki yapmaktadır...” denilerek işveren ve çalışanlar arasındaki ücret pazarlığı, kurumsal ilişkiler gibi ilişkileri olumsuz etkilediği üzerine tespitler yapılmıştır.

İşgücü piyasasındaki parçalı yapı nedeniyle “Kayıtdışı kesimde çalışmanın yaygınlığı çalışma ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir.” Ayrıca, ‘İstihdamın artırılması ve kayıtdışı ekonominin boyutlarının küçültülmesi açısından, ...ilave yükler AB ülkelerindeki düzeye düşürülecektir.” denilerek kayıtdışılıkta Avrupa Birliği ülkelerindeki oranlara ulaşılması amaçlanmaktadır.

## 2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

4447 sayılı kanunla yapılan sosyal güvenlik reformunda, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da işaret edilmiş olan kayıtdışı istihdamın önlenmesi ve bu kanun çerçevesinde yapılanlar ve hedeflenenler sayılmıştır. Ayrıca ilk kez “kayıtdışı istihdam” adlandırılmasıyla kayıtdışı istihdama değinilmektedir. Kayıtdışı istihdamın düşürülmesi için ulaşılması istenen hedefler belirtilmiştir.<sup>162</sup>

4447 sayılı kanunla yapılan sosyal güvenlik reformu sonucunda; kayıtdışı istihdamın önlenmesi, prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi, emeklilik için gerekli asgari yaş sınırının yükseltilmesi, emekli aylıklarının TÜFE artışına endekslenmesi, prim tahsilatlarının hızlandırılması ve denetimde etkinliğin artırılmasına dönük tedbirler getirilmiştir. Ayrıca, işsizlik sigortası kurulmuştur.

Sosyal Güvenlik kapsamındaki kişi sayısının arttırılarak oransal olarak kayıtdışılığın azaltılmasına yönelik, “Sosyal sigorta sistemi kapsamındaki aktif sigortalı nüfus arttırılacak ve kayıtdışı istihdam önlenecektir. Bu çerçevede istihdam kapsamındaki aktif sigortalı nüfusun sivil istihdama oranı %65’e ulaşacaktır.”

<sup>161</sup> DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (08.10.2014)

<sup>162</sup> DPT, Yedinci

Kayıtdışılık nedenlerinden bir tanesi olarak sayılan ilave istihdam yüklerinin varlığıyla ilgili, “İstihdama yönelik yasal yükümlülüklerin toplam işgücü maliyeti içinde önemli bir paya sahip olması kayıtdışı istihdamı artırmaktadır...” şeklinde tespit yapılarak ek maliyetlerin düşürülmesi için, “İstihdama yönelik yasal yükümlülüklerin hafifletilmesi toplam işgücü, maliyetini aşağıya çekerek kayıtdışı istihdamı azaltacak ve ekonomide etkinliği artıracaktır.” Denilmektedir.

...Sosyal sigorta kapsamındaki aktif sigortalı nüfus artırılabilecek, kayıtdışı istihdam etkin bir denetimle azaltılacaktır.

### 3. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı

2001 - 2005 yılları arasında kayıtdışı istihdamla mücadelenin tarım dışı sahada beklenen başarıya ulaşamadığı raporlara yansımıştır. Özellikle kayıtdışı istihdamla mücadelede önemli bir basamak olan teknolojiye yararlanılması, “...sosyal güvenlik ve vergi işlemlerinde otomasyona geçilmesine...” şeklinde belirtilmiştir. Çalışanların sosyal sigorta sistemine dâhil edilerek kayıtdışı istihdamın kademeli olarak düşürülmesi gereği planda yer almaktadır.<sup>163</sup>

Az gelişmiş illerde istihdamın artırılmasının teşvikine yönelik düzenlemelerin yapılmasına rağmen, kayıtdışılığın boyutu azaltılamamıştır. Nitekim tarım dışı sektörlerde kayıtdışı istihdam oranı 2001 yılındaki %29 seviyesinden 2005 yılında %34'e çıkmıştır.

Bir önceki Kalkınma Planında bahsedilen, “İstihdam üzerindeki yükler, yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesini, düzgün işlerin çoğaltılmasını ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasını özendirecek şekilde aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli bir şekilde düşürülecektir.” Bu planda da tekrarlanarak istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması ve yeni istihdam olanaklarının meydana getirilerek kayıtdışılığın azaltılması amaçlanmaktadır.

Sosyal sigorta sistemi, çalışan nüfusun tümünü kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacak ve kayıtdışı istihdam önlenecektir.

<sup>163</sup> DPT, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2006, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf> (08.10.2014)



#### 4. Onuncu Kalkınma Planı

Kalkınma planlarından onuncusu kayıtdışı istihdama en fazla değinilen ve ilk kez fiili denetim faaliyetlerinin artırılacağından bahsedilen kalkınma planı olarak öne çıkmaktadır. Özellikle kayıtdışı kadın ve genç istihdamının önlenmesine yönelik, “...başta gençler ve kadınlarda olmak üzere işgücüne katılımın ve istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, iş kazalarının ve kayıtdışı istihdamın önlenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi ve kırılan istihdamın azaltılması hususları önemini korumaktadır”.<sup>164</sup>

Sosyal güvence ve kayıtlı istihdam bilincinin artırılması ve kayıtdışı çalışan ve çalıştıranlara yönelik denetimin önemi Onuncu Kalkınma Planında yerini almıştır. “Sosyal sigortadan yoksunluğa yol açan... toplumsal bilinç artırılmış ve fiili denetim faaliyetleri yaygınlaştırılmıştır”.<sup>165</sup>

Kayıtdışı istihdamın sosyal güvenlik sistemindeki aktif-pasif dengesini bozan ve mali sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkileyen yönünden bahsedilmiştir.<sup>166</sup>

İstihdam ve çalışma yaşamında uygulanacak politikalar içerisinde, “kayıtdışı istihdamla etkin mücadele edilecek, bu kapsamda elde edilen kazanımlar işgücü maliyetlerinin azaltılmasında kullanılacaktır”.<sup>167</sup> ifadesiyle kayıtdışılıkla mücadelenin devam edeceği ve etkin mücadele sonucu elde edilen kazanımlarla işgücü maliyetlerinin azaltılması yoluna gidileceğinden bahsedilmiştir.

Gerileme eğilimi gösteren kayıtdışı istihdam oranı, kayıtdışı istihdamla mücadelede denetimin ve alınan tedbirlerin sonuçları gösterilmiştir. “2006 yılında %47 olan kayıtdışı istihdam oranı, 2012 yılında %39 düzeyine gerilemiştir. Kayıtdışı istihdamla mücadeleye yönelik alınan tedbirler ve istihdam teşvikleri sonucu ücretli ve maaşlı çalışanların kayıtdışı istihdam oranının %31’den %22’ye gerilemesi etkili olmuştur. Diğer taraftan, kendi hesabına çalışanların ve işverenlerin kayıtdışı

<sup>164</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı**, Ankara, 2013,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nm%C4%B1Plan%C4%B1.pdf>, s. 46 (08.10.2014)

<sup>165</sup> Kalkınma Bakanlığı, s. 47

<sup>166</sup> a.g.e, s. 47

<sup>167</sup> a.g.e, s. 59

istihdamında ise küçük bir iyileşme yaşanmış ve kayıtdışı istihdam oranı %57'den %55'e gerilemiştir".<sup>168</sup>

Sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili politikayla, sosyal güvenlik açıklarının giderilmeye çalışacağından bahsedilmiştir. Kayıtdışı ekonominin azaltılması programı başlıklı bölümde ise tarım dışı kayıtdışı istihdam oranının beş puan azaltılması hedefi de belirtilmektedir.<sup>169</sup> "kayıtdışı istihdam ve kayıtdışı ücretle mücadele edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılacak ve prim tabanı genişletilecektir".

## **B. Orta Vadeli Programlar**

Orta vadeli programlar 2006 yılından beri hazırlanmaktadır. İlk orta vadeli programdan beri kayıtdışılıkla ilgili yapılması gerekenler "kayıtdışı çalışma", "kayıtdışılık" ve "kayıtdışı istihdam" adlandırmalarıyla programlarda yer almaktadır.

### **1. 2006-2008 Orta Vadeli Programı**

Kayıtdışı ekonominin önlenmesi, alınacak tedbirler ve vergi sistemine yönelik önlemlerden bahsedilerek, vergi politikalarının temel amacının büyüme ve istihdam politikalarını destekleyici, kayıtdışı ekonomiyi azaltıcı politikalarla uyumlu olmasından bahsedilmektedir.<sup>170</sup>

Kayıtdışı istihdamdan 2006-2008 Orta Vadeli Programında açıkça bahsedilmese de vergi aracılığıyla istihdam politikalarının destekleneceği ve dolaylı olarak kayıtdışı istihdamı önleyici yönde çalışma yürütüleceği görülmektedir.

### **2. 2007-2009 Orta Vadeli Programı**

2007-2009 dönemini kapsayan programda vergiye yönelik önlemlerden bahsedilmektedir. Ayrıca, toplumun tüm kesimlerinin kapsandığı bir kayıtdışılıkla mücadele stratejisinin oluşturulmasının gerekliliği belirtilmektedir. Bu kapsamda kayıtdışılığın önlenmesine yönelik hali hazırda bulunan mevzuatın basitleştirilmesi, kamu kurumları arasındaki bilgi paylaşımı ve koordinasyonun sağlanması ve

---

<sup>168</sup> a.g.e, s. 77

<sup>169</sup> a.g.e, s. 166

<sup>170</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Orta Vadeli Program** (2006-2008),

[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/8/Orta\\_Vadeli\\_Program\(2006-2008\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/8/Orta_Vadeli_Program(2006-2008).pdf) (08.10.2014)

kurumların birbiriyle etkili iletişim kurabilmesi için teknolojik alt yapının geliştirilmesinin gerekliliği anlatılmaktadır.<sup>171</sup>

Programda kayıtdışı ekonomiyi ödüllendiren ve özendiren, kamuya olan güveni sarsan, kamu gelirlerinde kayba neden olan her türlü af ve borç yapılandırmalarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.<sup>172</sup>

### 3. 2008-2010 Orta Vadeli Programı

Önceki orta vadeli programlardaki açıklamalara paralel olarak 2008-2010 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda da kayıtdışı ekonominin önlenmesine yönelik vergisel politikalardan bahsedilmektedir. Vergi politikalarına ek olarak, "...kayıtdışı istihdamın azaltılmasına yönelik olarak koordinasyon artırılacaktır".<sup>173</sup> denilerek kayıtdışı istihdamla mücadelede kurumlar arasındaki koordinasyonun önemi bir kez daha ortaya konulmaktadır. Sosyal sigorta sistemi, kayıtdışılıktan arındırılarak çalışan nüfusun tümünü kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacaktır."<sup>174</sup>

İşgücü piyasalarının geliştirilmesi anlamında yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesi, düzgün işlerin çoğaltılması ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasını sağlayacak şekilde istihdam üzerindeki yükler aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli bir şekilde azaltılacağı belirtilmektedir.<sup>175</sup>

### 4. 2011-2013 Orta Vadeli Programı

Önceki programlara benzer olarak aynı politika ve alınacak tedbirlerden bahsedilmekle birlikte, önceki programdaki politika ve hedeflere ek olarak, işgücü

---

<sup>171</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Orta Vadeli Program (2007-2009)**, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/7/Orta\\_Vadeli\\_Program\(2007-2009\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/7/Orta_Vadeli_Program(2007-2009).pdf), s. 6. (08.10.2014)

<sup>172</sup> Kalkınma Bakanlığı, s.6

<sup>173</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Orta Vadeli Program (2008-2010)**, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/6/Orta\\_Vadeli\\_Program\(2008-2010\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/6/Orta_Vadeli_Program(2008-2010).pdf), s. 12. (08.10.2014)

<sup>174</sup> Kalkınma Bakanlığı, s.41

<sup>175</sup> a.g.e., s.35

piyasalarının geliştirilmesi, işletmelerin ilave istihdam oluşturmaları ve kayıtdışıyla ilgili yönelişi önleyecek yeni modellerin geliştirileceği belirtilmektedir.<sup>176</sup>

#### 5. 2012-2014 Orta Vadeli Programı

Yedinci Orta Vadeli Program 2012-2014 dönemini kapsamaktadır. Bu programda da kayıtdışılığın önlenmesi için sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılacağı, ilave istihdamı teşvik amacıyla önlemler alınacağı açıklanmaktadır.<sup>177</sup>

#### 6. 2013-2015 Orta Vadeli Programı

Sekizinci Orta vadeli programda, istihdamın artırılmasına, işgücünün niteliğinin yükseltilmesine ve bölgeler arasında farklılık gösteren kayıtdışılığın azaltılmasına yönelik politikalardan bahsedilmektedir.<sup>178</sup>

Kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik ilave istihdam imkânları tespit edilerek bu alanların teşvikine yönelik tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir.<sup>179</sup>

### C. Hükümet Programları

TBMM'ye sunulan 58. Hükümet Programında; “istihdamdan alınan vergiler ve primler gözden geçirilerek, gerekli önlemler alınmak suretiyle, haksız rekabete yol açan kayıtdışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılması önlenecektir”.<sup>180</sup> Atfi yapılarak kayıtdışı istihdamın ve buna ek olarak yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesinden bahsedilmektedir.

<sup>176</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Orta Vadeli Program (2011-2013)**, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/3/Orta\\_Vadeli\\_Program\(2011-2013\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/3/Orta_Vadeli_Program(2011-2013).pdf), s. 42. (08.10.2014)

<sup>177</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Orta Vadeli Program (2012-2014)**, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/2/Orta\\_Vadeli\\_Program\(2012-2014\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/2/Orta_Vadeli_Program(2012-2014).pdf) (08.10.2014)

<sup>178</sup> Kalkınma Bakanlığı, **Orta Vadeli Program (2013-2015)**, [http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/14564/OVP2013-2015\(Baski\).pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/14564/OVP2013-2015(Baski).pdf) s. 20. (08.10.2014)

<sup>179</sup> Kalkınma Bakanlığı, s. 51

<sup>180</sup> “58. Hükümet Programı” NTV, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/189229.asp?cp1=1> (10.03.2013)

31.07.2007 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından TBMM'ye sunulan 60. Hükümet Programında kayıtdışı istihdam ile ilgili şu bilgilere yer verilmiştir;<sup>181</sup>

...uygulanacak vergi politikalarının temel amacı; ekonomide kayıtdışılığın azaltılması, rekabet gücünün artırılması, daha basit, adil ve geniş tabanlı bir vergi sisteminin oluşturulmasıdır. Hükümet kayıtdışılığı, işletmelerin verimliliğini azaltan, büyümesini engelleyen ve rekabet edebilirliğini azaltan bir sorun olarak görmektedir. Hükümet; kurumlar vergisini %33'ten %20'ye; gelir vergisinin üst dilimini %45'ten %35'e düşürdüğü belirtilmekte ve önümüzdeki dönemde de kayıtdışılıkla mücadele öncelikli alanlarımızdan biri olacaktır.

Meclisin 24. Döneminde dördüncü kez hükümet olan Adalet ve Kalkınma Partisi, Genel Başkanı Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından TBMM'ye sunulan 61. Hükümet programında da kayıtdışılığın önlenmesi adına şu ifadelere yer verilmiştir.

Kayıtdışılıkla mücadeleye kararlılıkla devam edileceği...“...işgücü üzerinde kadın, genç ve vasıfsız işgücü oranı arttırılacaktır. İşyerlerinin rekabet gücü arttırılacak, kayıtdışı istihdamla mücadelede aktüeryal dengeler gözetilerek istihdam üzerindeki yükler azaltılacaktır. ... Cezalara karşı; kayıt içinde kalan işyerlerine ödüllendirme sistemi uygulanacağı belirtilmektedir. Son olarak kayıtdışı istihdamla etkin ve başarılı bir şekilde mücadele edilebilmesi için bilgi ve veri paylaşımı yapılacaktır. Denetimlerin etkinliği ve sayısı arttırılarak kararlı bir kayıtdışı istihdamla mücadele yürütülecektir.<sup>182</sup>

#### **D. Sosyal Güvenlik Kurumları Bazında Çalışmalar**

O zamanki adıyla Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 2005 yılına kadar kayıtdışı istihdamla mücadele kapsamındaki denetimleri sigorta müfettişleri yerine getirmekteydi. 2005 yılında çıkarılan “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Yoklama Memurları Yönetmeliği” ile yapılan yarışma sınavı sonucunda, kurum içerisinden yoklama memuru istihdam edilmeye başlanmıştır. Bağ-Kur'da, Bağ-Kur müfettişleri dışında denetim yapan herhangi bir yapılanma bulunmamaktadır.<sup>183</sup> Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, memurlarla ilgili işlemlere baktığı için herhangi

<sup>181</sup> Tunç, s. 46

<sup>182</sup> Başbakanlık, **61. Hükümet Programı**,  
<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgGovProgramme.aspx>

<sup>183</sup> SGK, **Kayıtdışı**, s. 40

bir kayıtdışılık olmayacağı düşüncesiyle bir oluşum ve düzenleme mevcut olmamıştır.

2007 yılında “Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği” yayınlanmıştır. Bu tarihten önce “Yoklama Memuru” olarak görevlendirilen personelin direkt olarak “Kontrol Memuru” kadrosuna atamaları yapılmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurumları tek çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu adını almıştır. Bağ-Kur ve SSK altında denetimle görevli birimler birleştirilerek Kontrol Memurları Yönetmeliği’ne dâhil edilmiştir.<sup>184</sup>

6111 sayılı Kanunun 164. maddesi ile 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve Kurumca yapılacak yeterlik sınavında başarılı olan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarının Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrolarına atanmaları hususu düzenlenmiştir.<sup>185</sup>

Yeniden yapılanmaya paralel olarak hem Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı hem de Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliğine göre “defter ve kayıt inceleme”, “asgari işçilik uygulamaları”, “sektörel tarama yapılması” gibi konular Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bırakılmıştır. 2008 yılında SGK Başkanlığınca yapılan değişiklikle “defter inceleme yetkisi” kontrol memurlarına verilmiştir.

2000 yılının başından itibaren hükümet programına paralel olarak yapılan bu gelişmeler kayıtdışı istihdamla mücadelenin bir plan ve program içerisine dâhil edilmesi çalışmaları olarak görülmektedir. 6111 sayılı kanunla, Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosu ihdas edilmiştir. Kanundaki değişiklikle birlikte sosyal güvenlik müfettişlerinin üzerinde olan denetim yükü hafifletilmiş ve bu yetkilerden bazıları taşra birimlerinde görevli sosyal güvenlik denetmenlerine aktarılmıştır.

<sup>184</sup> Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, <http://www.sgd.org.tr/SGD-Tarihcesi.html> (20.03.2013)

<sup>185</sup> Sosyal, a.g.e.

## II. TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ÖNLEMESİNE YÖNELİK ALINAN KANUNİ TEDBİRLER

Kayıtdışılığın önlenmesi yönünde alınacak tedbirlerden belki de en önemlisi yasal olanlardır. Çıkarılan kanunlardan bazıları içerdiği hükümlerle doğrudan kayıtdışı istihdamın önlenmesini amaçlarken bazıları da dolaylı yoldan kayıtdışı istihdamın önlenmesini sağlamaya yöneliktir.

### A. 3917 Sayılı Kanunla 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

1993 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nda değişiklik yapılmasına dair 3917 sayılı kanun kabul edilmiş, sigorta müfettişi ve sigorta müfettiş yardımcılığı kadrosu bu kanunla ihdas edilmiştir. Kanunda, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun merkez teşkilatına bağlı Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulması, bu başkanlıkta görevlendirilecek müfettişlerin de “işin yürütümü için gerekli sigortalı sayısının tespiti”, “çalışma süreleri”nin ve “prime esas kazanç tutarlarının tespiti” gibi kayıtdışı istihdamın önlenmesi yönünde yetkilerle donatılmıştır.<sup>186</sup>

### B. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu<sup>187</sup>

1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilmiştir. Kayıtdışı istihdamın önüne geçmek için önemli maddeler içeren kanunda; işverenin çalıştıracağı kişileri belli bir süre içerisinde sosyal güvenlik kurumlarına bildirmesi zorunlu tutmuş, ayrıca işyeri bildirgesinin düzenlenmesini zorunlu kılmıştır.

4447 sayılı kanunun bir diğer yeniliği emekli aylıklarının hesaplanmasındaki katsayı değişikliği olmuştur. Katsayılar, GSMH büyüme oranlarına ve enflasyona göre güncellenmiştir. Prime esas kazanç alt sınırı getirilerek bu sınırlar asgari ücrete eşitlenmiştir. Böylece işverenler üzerindeki prime esas kazanç alt sınırı ile asgari ücret arasındaki farktan kaynaklanan ek maliyet giderilmiştir. Ek maliyetlerin

<sup>186</sup> “506 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (3917 S.K.)”, **Resmi Gazete**, 21782, 08.01.1993, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21782.pdf> (23.10.2014)

<sup>187</sup> “İşsizlik Kanunu (4447 S.K.)”, **Resmi Gazete**, 21782, 08.01.1993, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21782.pdf> (10.10.2014)

giderilmesi ve istihdam üzerindeki yüklerin kaldırılması kayıtdışı istihdam nedeni olan bu sorunu gidermiştir.

506 sayılı kanunun 130. Maddesi değiştirilerek; “Sigorta müfettişleri, 506 sayılı Kanunun uygulanması bakımından, İş Kanununda belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine haizdirler”. hükmü getirilerek denetim yetkisinin alanı genişletilerek kayıtdışı istihdamla mücadelede etkin denetime katkı sağlanmıştır.

4447 sayılı Kanunun 506 sayılı kanunda kayıtdışı istihdamın önlenmesi yönünde yaptığı bir diğer değişiklik de çalışma sürelerinin eksik bildirilmesinden kaynaklanan prim kayıplarının önüne geçilmesini sağlayan 79. Maddenin değiştirilmesidir. 506 sayılı Kanunun 79. Maddesine göre;<sup>188</sup>

Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildirelerine eklenmesi şarttır. Sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen sürele ait primler Kurumca re’sen tahakkuk ettirilerek 80 inci madde hükümlerine göre tahsil olunur.

denilerek kayıtdışı çalışma türlerinden “çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesi” önlenmek istenmiştir.

### **C. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun**

Türkiye’de 2003 yılına kadar yabancıların çalışması adına, 73 kanun ve 10 kanun hükmünde kararname doğrudan ve dolaylı olarak uygulanma alanı bulmuş ve bu alandaki boşluk, karışık ve birbirinden farklı uygulamaların yapılmasına neden olmuştur. 2003 yılında kabul edilen 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun ile bu yöndeki çalışmalarda ki karışıklıklar giderilmeye çalışılmıştır. Yabancı kaçak işçilik faaliyetleri açısından önem arz eden bu kanunla kayıtdışı istihdamın yabancı kaçak işçilik boyutunun önüne geçilmeye çalışılmıştır.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> “Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (506 S.K.)”, **Resmi Gazete**, 21782, 08.01.1993  
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21782.pdf> (10.10.2014)

<sup>189</sup> Tunç, s. 37



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'ne verilen yetkiyle Türkiye'nin ve Türkiye'deki işverenlerin vasıflı işçi çalıştırılması imkânı getirilmiştir. Yabancıların çalışmasının tek merkezden yönetilmesi için veri bankası oluşturulmuştur.

#### **D. 4857 Sayılı İş Kanunu**

Kayıtdışı istihdamın Türkiye'de istenen düzeyde önlenememesinin nedenleri birbirinden farklı çalışma usullerinin çalışma yaşamında bulunmasından kaynaklanabilmektedir. İşverenler tam gün çalıştırmadıkları işçilerini bildirmemektedir. Yine çalışma süresi belli olmayan işçiler kayıtdışı olarak çalıştırılmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nda farklı iş tanımları yapılarak çalışma usulleri tespit edilmiştir. Belli süreli çalışma, belirsiz süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, telafi çalışması, çağrı üzerine çalışma ve kısa süreli iş ilişkisi kavramları çalışma yaşamına ilk kez bu kanunla girmiştir.

#### **E. 4958 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu**

06.08.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4958 Sayılı Kanun'la, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79 ve 130. maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.

506 Sayılı Kanunun değişik 79. maddesi ile;<sup>190</sup>

Fiilen veya işyeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı tespit edilen sigortalılara ait olup, bu Kanun uyarınca Kurum'a verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca resen düzenlenir ve sigorta primleri Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir.

şeklinde yeniden düzenlenmiş ve aynı maddeye eklenen fıkra ile "Kamu idare ve müesseseleri Kurumca yazı ile istenilecek bilgileri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdurlar." hükmü getirilmiştir.

<sup>190</sup> "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (5502 S.K.)", **Resmi Gazete**, 25191, 06.08.2003, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030806.htm> (10.10.2014)

## **F. 5073 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**

Türkiye’de kayıtdışının önüne geçilmesi anlamında birçok teşvik yapılmıştır. Bu teşviklerden biri de 5073 sayılı Kanun olmuştur. 506 Sayılı Kanun’da değişiklik yapan “Devletin Sigorta Primleri Açısından İşverenlere Katkısı Hakkındaki Kanun”a göre;<sup>191</sup>

1.1.2004 ile 30.6.2004 tarihleri arasında; sigortalının günlük kazancı, bu Kanun’un 78 inci maddesine göre belirlenen günlük kazancın alt sınırının altında ise, bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait işverence ödenmesi gereken sigorta primlerinin; işsizlik sigortası priminin ve sosyal güvenlik destek priminin, sigortalı ve işveren hisselerinin tümü, bu tarihler arasındaki aylara ait prim tahakkukuna esas belgelerin en geç 2.8.2004 tarihine kadar verilmesi kaydıyla Hazine’ce karşılanır.

hükmü getirilmiştir. İşveren bu düzenleme ile her sigortalı başına maliyet avantajı sağlamıştır.

## **G. 5084 Sayılı Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun**

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), 5073 Sayılı Kanun’da olduğu gibi 5084 sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”da işverenlere teşvik fırsatı sağlamıştır. 5084 sayılı Kanun ile 36 ili kapsamak şartı ile vergi ve sigorta primi teşviki uygulanması suretiyle yapılacak yatırımlarla istihdamın artırılması hedeflenmiştir. Ayrıca uygulanan teşviğin diğer bir amacı da kayıtdışı işçi çalıştırılmasının önüne geçilmek istenmesidir.

5350 sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile

---

<sup>191</sup> “Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5073 S.K.), **Resmî Gazete**, 25360, 28.01.2004, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040128.htm> (10.10.2014)

daha önce 5084 sayılı kanunda 36 ili kapsayan teşvik arttırılarak 49 ile çıkarılmıştır.<sup>192</sup>

Teşviklerden yararlanacak işveren sayısının arttırılması amacıyla 5588 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Bu kanunun, 5350 Sayılı Kanun’la kapsama dâhil edilen toplam 49 ilde, asgari 30 işçi çalıştırma koşulu 10 işçiye düşürülmüştür.

#### **H. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu**

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğü adıyla üçlü yapıda faaliyet gösteren sosyal güvenlik kurumları 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’yla tek çatı altında toplanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu organlarından birisi olarak ihdas edilen Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’na; “Kayıtdışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gereken tedbirleri önermek”<sup>193</sup> gibi görevler verilmiştir.

#### **İ. 5510 Sayılı Kanun**

2008 yılı Ekim ayı itibariyle yürürlüğe giren 5510 sayılı Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Sigortalar Kanunu kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik önemli hükümler getirmiştir. Kanuna göre, “her türlü ücret bankalara ödenecektir”, “kendi nam ve hesabına çalışanların sigortalılıklarının bildiriminin, faaliyetleri ile ilgili kayıt ve tescili yapılan vergi dairesi ve meslek kuruluşlarınca yapılacaktır.”, “Kayıtdışı istihdam konusunda yapılan denetimlerde caydırıcılık sağlanması için uygulanan idari para cezaları oranları artırılmıştır.”, “Esnek çalışmanın kayıt altına alınması için çalışmalar yapılmıştır.”, “İsteğe bağlı sigorta devam şartları kolaylaştırılmıştır.”, “Tarımsal faaliyetlerde bulunanların prime esas kazançları ve ödeyecekleri prim miktarları 15 yıla yayılmıştır.”, “Bankalar ve kamu kurum ve

<sup>192</sup> Mustafa Bahadır Altaş, **5084 Sayılı Teşvik Yasasında 5350 Sayılı Yasa İle Getirilen Uygulama**, [http://www.alomaliye.com/mustafa\\_bahadir\\_5084.htm](http://www.alomaliye.com/mustafa_bahadir_5084.htm) (09.09.2014)

<sup>193</sup> “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (5502 S.K.)”, **Başbakanlık Mevzuat**, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5502.pdf> (10.10.2014)

kuruluşlarına işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etme yükümlülüğü getirilmiştir.”<sup>194</sup>

#### **J. 6111 Sayılı Kanun**

6111 Sayılı Kanun’la, 5502 sayılı Kanun’un 31’inci maddesi değiştirilerek “Sosyal Güvenlik Denetmenliği ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılığı” kadroları ihdas edilmiştir. Sosyal güvenlik denetmenleri, Kurumun taşra birimlerinde görev yaparlar ve “sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve taramalarda görevlendirilirler ve görevleriyle ilgili kayıt ve belgeleri inceleme yetkisine sahiptirler.”<sup>195</sup>

Sosyal Güvenlik Müfettişliği kadrosuna ek olarak Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosunun oluşturulması, kayıtdışı istihdamla mücadelede denetim kısmına önem verildiğinin göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **III. TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEDE KULLANILAN PROJELER**

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından kayıtdışı istihdamın önlenmesi için birçok yarışma ve projeye hibe desteği sağlanmaktadır. Projelerin bazıları ulusal bazda olurken birçoğu da bölgeleri ve illeri kapsayacak şekilde yerel olarak hazırlanmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından hazırlanan “Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi” ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından hazırlanan “Kayıtlı İstihdamı Teşvik (KIT-UP) Projesi ulusal bazda yürütülen projelerdir.

#### **A. Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan (KADİM) ‘Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi’ 26309 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece ilk defa Türkiye’de resmi olarak kayıtdışı istihdamla

<sup>194</sup> Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510 S.K.), **Sosyal Güvenlik Kurumu**, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi\\_istihdam/kurumumuzca\\_yapilan\\_calismalar/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kurumumuzca_yapilan_calismalar/) (25.10.2014)

<sup>195</sup> Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6111 S.K.), **Resmi Gazete**, 27857 Mükerrer, 25.02.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1-1.htm> (25.10.2014)

mücadele başlatılmış olup, kayıtdışı ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasına neden olan etkenlerin belirlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

KADİM projesi çerçevesinde Ekim 2006 Aralık 2007 dönemi arasında 189,567 işyeri denetimi yapılmış, toplam 731,875 çalışan denetlenmiştir. Yapılan denetimler sonucunda 43,806 kişinin kayıtdışı çalıştığı tespit edilmiştir. Bunların 352'si yabancı kaçak işçi statüsündedir.<sup>196</sup>

Çalışanların denetiminde %5,9'unun kayıtdışı çalıştığı tespit edilmiştir. %5,9'luk kesimin arasında yabancı kaçak işçi oranı da %0,8' olarak hesaplanmıştır.

KADİM Projesi çerçevesinde 2008 yılında çıkarılan 2008/97 sayılı genelgeyle sosyal güvenlik il müdürlüklerinde kayıtdışı istihdamla mücadele servislerinin kurulacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Yönetmeliğinde de bu hususa yer verilmiştir.<sup>197</sup>

2010 yılında "Kayıtdışı İstihdamla Mücadele" adı altında 2010/47 sayılı genelge yayınlanmış, kayıtdışı istihdamla mücadele işlemlerinin taşrada nasıl ve ne şekilde yerine getirileceği talimatlandırılmıştır. Ayrıca genelgede 5510 sayılı kanunun 8. Maddesinin 7. bendine istinaden kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik hangi kamu kurum ve kuruluşlarından nasıl ve ne şekilde belge isteneceği de belirtilmiştir.<sup>198</sup> 2010/47 sayılı genelge yerine 2011/51 sayılı genelge çıkarılarak kayıtdışı istihdamla ilgili bilgi ve belge gönderecek kamu kurum ve kuruluşu sayısı arttırılmıştır.

Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosunun ihdası ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından 2011 yılında "Kayıtdışı İstihdamla Mücadele" adı altında 2011/51 sayılı genelgede KADİM servislerinin ve denetmenlik servislerinin iş ve işlemleri aynı genelge içerisine alınmıştır.

---

<sup>196</sup>SGK, *Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Eğitim*, s. 40

<sup>197</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, 01.10.2010, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101001-11.htm> (10.10.2014)

<sup>198</sup> SGK, 5510 S.K.

### C. Kayıtlı İstihdamı Teşvik Projesi

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından desteklenen, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütümü yapılmış proje “Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Bileşeni” olarak 28 Eylül 2010 tarihinde yürürlüğe sokulmuştur. Resmi ismi “Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek” olan projenin akılda kalan ve daha kısa ismi olarak da “Kayıtlı İstihdamı Teşvik” seçilmiştir.<sup>199</sup>

Kayıtlı İstihdamı Teşvik (KİTUP) projesiyle Ankara'nın doğusundaki 43 ilde kayıtdışılığın önemi, kayıt içerisinde çalışmanın önemi, kayıtlı istihdamın hem çalışan açısından hem de Kurum ve devlet açısından faydaları anlatılmıştır.<sup>200</sup> Proje kapsamınca bir dizi eğitim semineri ve kapasite geliştirme konferansları yapılmıştır<sup>201</sup> Proje 21 ay sürmüş ve her ay yapılan toplantılarla gidişat izlenmiştir.

KİTUP'da eğitim faaliyetleri, tematik çalışma gruplarının kurulması ve farkındalık artırma faaliyetleri yer almıştır.<sup>202</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanı Ahmet Açıkgöz, proje süresince 7600 kişiye mesleki eğitim verildiğini, 1200 kişiye de Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sertifika verildiğini belirtmiştir.

Projenin önemli bir ayağını da kurulmuş veritabanları oluşturmuştur. Denetimi ve izlemesi Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılmış olan veritabanı çalışması kapsamında riskli görülen alanlarda izleme ve değerlendirme faaliyetleri gerçekleştirilmiştir.<sup>203</sup>

### D. Ülke Çapındaki Diğer Projeler

Türkiye'de kapsamı büyük projelerin yanı sıra bölgeleri ve illeri ilgilendiren projeler de gerçekleştirilmiştir. Kayıtdışı istihdamın önlenmesi için kullanılan projelere hibeleri Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği finanse etmiştir. Birleşmiş

<sup>199</sup> SGK, “Kayıtlı İstihdamı Teşvik Projesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Sayı 35-36, 2010, s. 44

<sup>200</sup> SGK, s. 42

<sup>201</sup> GeoffFieldhouse, **1400'ü Aşkın Katılım İle Kapasite Arttırımı**, <http://www.kit-up.net/web/habtr4.html> (25.03.2013)

<sup>202</sup> SGK, “Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Sayı 39, s.26. (konferans: Ömer Faruk Furat AB ve Yurt Dışı İlişkiler Daire Başkanı) “Liderlik İçin Farkındalık Arttırma Semineri” (26.01.2011)

<sup>203</sup> SGK, “Kayıtlı İstihdamı Teşvik Projesi, s. 42

milletler, yerel yönetimler, bölgesel düzeyde faaliyet gösteren kalkınma ajansları, ticaret ve sanayi odaları, vakıflar, dernekler vb. hibeleri kullanarak projeler üretmişlerdir.



**Tablo 10: Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesi İçin Bölgesel Ve Yerel Projeler**

Proje Adı	Proje Bölgesi	Hibe faydalanıcısı	Hibe Miktarı
Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Teşviki Hibe Programı	Gümüşhane	Gümüşhane Ticaret ve Sanayi Odası	€ 244.769,80
Tarımda Kayıtlı Çalışma/Üretim Bilincini Oluşturma Projesi	Erzurum	Tekman Ziraat Odası Başkanlığı	€ 122.421
Kayda Değer	Diyarbakır	Diyarbakır Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği (DESOB)	€ 398.663,74
Kalkınmada Kayıtlı İstihdamın Rolü	Gaziantep	Gaziantep Ticaret Odası	€ 221.691,09
Kayıtdışı İstihdama Kayıtsız Kalamayız...	Çankırı	Çankırı Ticaret ve Sanayi Odası	€ 120.320,60
Şavşat'da Kayıtlı İstihdam	Artvin	Şavşat Ziraat Odası Başkanlığı	€ 120.320,60
Tekstil ve Hazır Giyim Sektöründe Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi	Adıyaman, Gaziantep, Kahramanmaraş	UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)	€ 376.025,51
Biz Buradayız, Yanınızdayız	Sivas	Sivas Merkez 1. Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü	€ 171.478,20
Güçlü Kobiler Kayıtlı istihdam Projesi	Diyarbakır	Diyarbakır organize sanayi bölgesi	€ 306.802,60
Güneydoğu Kurumsallaşma Çemberi	Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak	Güneydoğu Sanayici ve İşadamları Derneği (GÜNSİAD)	€ 398.850
Kayıtlı İstihdam İçin Erişim Desteği Projesi	Hakkari	Yüksekova Ticaret ve Sanayi Odası	€ 152.993,63
Kayıtlı İstihdam İçin Tarım Sigortalılığı Projesi	Van	Erçiş Ticaret Odası	€ 132.390,80
İstihdama Kayıtsız Kalmayın	Diyarbakır ve Batman	Diyarbakır Ticaret ve Sanayi Odası	€ 194.151,50
Yahyalı Araştırma Ve İstihdam Geliştirme Merkezi Projesi	Kayseri	Yahyalı Belediyesi	€ 371.760,80



Aydınlık Bir Gelecek İçin Kayıtlı İstihdam	Van	Başkale Ziraat Odası	€ 148.230,47
Metal Sektörü KOBİ'lerinde Verimli İstihdam için Yeni Vizyon	Elazığ, Kayseri, Malatya, Samsun, Şanlıurfa, Tokat, Van	Türkiye Madeni Eşya Sanatkarları Federasyonu	€ 392.586,76
Bafra Kayıtlı İstihdamın Özendirilmesi Projesi	Samsun	Bafra Ticaret ve Sanayi Odası	€ 212.223,80
Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Mesleki Eğitim Ve Farkındalık Yaratma Projesi	Samsun	Türkiye Teknik Elemanlar Vakfı Samsun Şubesi	€ 307.037,08
Lojistikle Eğitiliyoruz	Samsun	Samsun İl Özel İdaresi	€ 228.412,90
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Ediyor	Samsun	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	€ 400.000
Riskin Toplumsal Paylaşımı Projesi	Malatya	Malatya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği	€ 231.999,26
Hakkari İli Kayıtdışı İstihdam ile Mücadele Projesi	Van	Hakkari Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği	€ 200.562,70
Kayıtdışı İstihdam ile Mücadele	Van	Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Vakfı (BİTAV)	€ 188.927,64
Sosyal Diyalog ve Eğitim Yoluyla Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi	Malatya	Öz İplik-İş Sendikası	€ 272.008
Felaketlere Karşı Şemsiye Altına	Kayseri	Kayseri Mali Müşavirler ve Muhasebeciler Derneği	€ 282.674,03
Dışardakiler Kaybeder Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi	Çorum	Türkiye Haber-İş Sendikası	€ 122.848,88
Medya Örgütlenmesi Yoluyla Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi	Trabzon	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ)	€ 205.140,4

KOBİ Danışmanlığı Projesi	Samsun	Karadeniz Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu	€ 293.078,35
Tarım İşçiliğinde Eğitim, İstihdam ve Sosyal Güvenlik	Hatay, Osmaniye, Samsun, Tokat	Türkiye Sebzeciler, Meyveciler ve Seyyar Pazarcılar Konfederasyonu (TÜSPAF)	€ 363.981,90
İlgaz Dağı Bölgesinde Kayıtdışı İstihdamın Azaltılması Projesi	Kastamonu	Kastamonu Ticaret ve Sanayi Odası	€ 220.460
Toplu Yemek Sektöründe Kayıtlı İstihdama Geçiş	Kayseri	Yemek Sanayicileri ve İşadamları Derneği	€ 367.920,54
Tekstilde Kayıtlı İstihdam için Eğitimde Güç Birliği Projesi	Kayseri	Orta Anadolu Kalkınma Birliği	€ 124.302,81
Kayıtdışı İstihdama Kayıtsız Kalmayın	Çorum	Hitit Üniversitesi Meslek Yüksek Okulu	€ 124.163

Kaynak: Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi, <http://www.kit-up.net/web/projesonuclari.html>, yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAM VE ÖNLEME STRATEJİLERİ

Türkiye’de kayıtdışı istihdamın önlenmesiyle ilgili birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkan yöntemlerden bazıları fiilen uygulamaya konulurken bazıları sadece araştırma olarak kalmıştır.

Kayıtdışı istihdamın engellenmesi için sayılabilecek önleme stratejileri, etkin denetimin sağlanması, bilinçlendirme ve bilgilendirme faaliyetleri, bürokrasinin en aza indirgenmesi, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi, istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, yasal açıkların kapatılması ve eksikliklerin giderilmesi, uygulanan cezaların caydırıcılığının artırılması, uygulanan teşviklerin çeşitlendirilmesi olarak sayılabilmektedir.

#### I. ETKİN DENETİMİN SAĞLANMASI

Denetleme, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe ve kontrol olarak tanımlanmaktadır.<sup>204</sup> Görev, kayıtdışı istihdamın önlenmesi şeklinde düşünüldüğünde bu görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğinin belirtilen şekillerde araştırılması denetleme faaliyetini tanımlamaktadır.

Kayıtdışı istihdamın önlenmesi birçok farklı stratejiye dayansa da etkin denetim stratejiler arasında önlerde gelmektedir.

Türkiye’de kayıtdışı istihdamın denetimi Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun yanı sıra Gelir İdaresi Başkanlığı ve genel ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları da kayıtdışı istihdamla mücadelede pasif denetim işlemleri yerine getirmektedirler.<sup>205</sup>

Sosyal Güvenlik Kurumu’nda kayıtdışı istihdamın denetimini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik müfettişleri ve il

<sup>204</sup> Genel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr> (15.12.2014)

<sup>205</sup> Murat Gökaş, “Kayıtdışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s. 106

müdürlerine bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yerine getirilmektedir. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adına sigortalılık denetimi yaparlarken, taşra örgütlerinde görevli sosyal güvenlik denetmenleri ise il müdürlerine bağlı ve il müdürünün talimatıyla kayıtdışı istihdam denetimi yapmaktadırlar.<sup>206</sup> İkili bir yapı olarak faaliyet gösteren denetim mekanizması denetimde etkinliği sınırlamaktadır. Etkin denetimin başarılı şekilde yapılması, tek çatı altında toplanan ve bağımsız olarak faaliyet gösterecek bir kamu denetim biriminin oluşturulmasıyla başarıya ulaşacağı düşünülmektedir. Öncelikle, kurum içindeki parçalı yapının tekleştirilmesi ve tek elden yönetilmesi, denetimin etkin olarak yapılmasında başlangıç olarak faydalı görülmektedir.

Denetimde etkinliğin sağlanmasının bir diğer şartı ise kayıtdışı istihdamla mücadeleyi yürütecek olan kadronun yeterli sayıda olmasındadır. Sosyal Güvenlik Kurumu 2013 performans programındaki verilere göre merkezde 243 sosyal güvenlik müfettişi/müfettiş yardımcısı, taşrada ise 1223 sosyal güvenlik denetmeni/denetmen yardımcısı kayıtdışı istihdamın önlenmesi yönünde denetimler gerçekleştirmektedir.<sup>207</sup> Türkiye’de eldeki son verilere göre 1.499.24 özel iş yeri bulunmaktadır.<sup>208</sup> Toplam işyeri sayısı denetim yapacak personel sayısına bölündüğünde ortalama 1022 rakamına ulaşılmaktadır ki bu da bir denetim elemanının yaklaşık olarak 1022 işyerini denetlemesi anlamına gelmektedir. Etkin denetimin verimli yapılabilmesi için denetim elemanı sayısının artırılması gerekmektedir.

Teknolojinin gelişmesine paralel olarak kurumlarda ve kurumlar arasında iletişimde bilgisayar kullanımı yaygınlık kazanmıştır. İnternet aracılığıyla kurumlar birbirleri arasında veri paylaşımı yapabilmektedirler. Sosyal Güvenlik Kurumu, kolluk kuvvetleri tarafından yapılan kimlik bildirimlerine, Gelir İdaresi Başkanlığı’ndaki yoklama tutanaklarına Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’ndaki çiftçi destek sisteminden destek alan çiftçi verilerine kadar birçok veriyi kurum ve

<sup>206</sup> Yakup Süngü (Konuşmacı), **Özel Gündem**, TRT Haber, 08.30-08.50, 11.06.2014

<sup>207</sup> “Performans Programı 2013”, Sosyal Güvenlik Kurumu (t.y.), [http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/426c12b6-ced8-4312-8a8c-d2367dd9fcf8/2013\\_performans\\_programi.pdf](http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/426c12b6-ced8-4312-8a8c-d2367dd9fcf8/2013_performans_programi.pdf) (18.12.2014)

<sup>208</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu, **İşyeri ve Sigortalılara Ait İstatistikler**, Ankara, 2012, Tablo 1-9

kuruluşlardan internet aracılığıyla çekmektedir. Haziran 2014 verilerine göre SGK, toplam 27 kurum ve kuruluştan istihdama ilişkin verilere ulaşabilmektedir.<sup>209</sup>

Sosyal Güvenlik Kurumu, kayıtdışı istihdamın önlenmesi için işveren tescil sorgulama, hizmet dökümü, kimlik paylaşım sistemi kayıtları vb. birçok veriyi kayıtdışılığın denetiminde araç olarak kullanmaktadır. Bu uygulamalar arasında geçiş, zaman kaybına neden olmaktadır. Uygulamanın tek bir pencereden görüntülenebilmesi zaman kaybını önleyeceği gibi denetimin de etkin yapılmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca, çapraz denetimin artırılarak kayıtdışılığın önlenmesi adına veri alınan kurum ve kuruluş sayısı artırılmalıdır.

## **II. BİLİNÇLENDİRME VE BİLGİLENDİRME FAALİYETLERİ**

Kayıtdışı istihdamın önlenmesi için yürütülen stratejilerden bir diğeri de bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleridir. Bu faaliyetler, kayıtlı çalışmada yanlış bilinenleri önleyerek toplumun kayıtdışılık konusunda bilinçlenmesine olumlu katkı sağlamaktadır. Farklı kanallarla ulaşılan bilgilendirme ve bilinçlendirme, kişilerin sosyal güvenlik hakları ve yükümlülükleriyle ilgili bilgi ve bilinç eksikliğinden kaynaklanan kayıtdışı çalışmayı önleyeceği düşünülmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu; 2004 yılından bu yana internet, 2006 yılından itibaren de e-devlet kanalıyla hizmet sunum birimlerine gidilmeksizin sosyal güvenlik bilgilerine ulaşma imkânı vermektedir. Kişilerin kendilerine verilen şifreleri ya da kimlik bilgilerini kullanarak verilere erişmesi ciddi bir zaman tasarrufunun yanında kamu hizmetinin ekonomik olarak sunulmasına önemli katkılar sunmaktadır. Bu yolla memur istihdamının azaltılması ve kurumlardaki personel giderlerinin azalması yönüyle de milli ekonomiye katkı sağlanmaktadır.

Teknolojiden yararlanılmasının yanında zaman zaman sistemden kaynaklanan internet kesintileri ve yavaşlamaları yaşanabilmektedir. Anlık ya da belli bir süreyi kapsayan bu kesintiler ve yavaşlamalar Türkiye'nin en çok ziyaret edilen kamu kurumu web sitesi olan <http://www.sgk.gov.tr> için dezavantaj olabilmekte ve veriye

<sup>209</sup> “Kurumumuzca Yapılan Çalışmalar”, Sosyal Güvenlik Kurumu (t.y.), [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi\\_istihdam/kurumumuzca\\_yapilan\\_calismalar/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kurumumuzca_yapilan_calismalar/) (18.12.2014)

ulaşımı sınırlayabilmektedir. Sistemlerin çağın gereklerine uygun olarak güncellenmesi ve yenilenmesi önem arz etmektedir.

Alo 170 Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi, telefon aracılığıyla kayıtdışı istihdam hakkında bilgi alınması, ihbarların ve şikâyetlerin bakanlığa ve kuruma ulaştırılmasındaki kaynaklardan bir diğeridir. Alo 170 hattı, ihbar ve şikâyetlerin yanı sıra kişilerin sosyal güvenlik ve çalışma yaşamında merak ettiği soruları cevaplayan çağrı merkezidir. Çağrı merkezi aracılığıyla sorulan sorular çağrı elemanı tarafından anlık olarak cevaplanabiliyorsa sorun giderilebilmekte ve istek sonuçlandırılmaktadır. Teknik bilgi gerektiren konular ise il müdürlükleri ve merkez müdürlüklerindeki ilgili birimlere yönlendirilerek çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Zaman tasarrufu sağlayan Alo 170 çağrı merkezi hizmeti, sorulara ve ihbarlara en hızlı şekilde cevap vermesine, bilgi eksikliğinin en kısa sürede giderilmesine ve bilinç düzeyinin arttırılarak kayıtdışı istihdama neden olunmamasına katkı sağlamaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sosyal güvenlik bilgisini ve kayıtlılık bilincini aşılacak için broşür, el ilanı dağıtılmakta ve yerleşim yerlerindeki ilan tahtalarına uyarıcı ve bilgilendirici afişler asılmaktadır. Kurum birimlerinin yanı sıra diğer devlet kurumları; uçak, otobüs terminalleri, tren garları ve diğer kamuya açık yerler bilgilendirici ve bilinçlendirici materyallerin asıldığı ve dağıtıldığı yerler olmakla birlikte akılda kalıcı ve sosyal mesaj verici içerikler içermesi de gerekmektedir.

İş yaşamına atılmamış kesime sosyal güvenlik bilgi ve bilincinin aşılması önemlidir. Bunun için temel eğitimin son yıllarında öğretim müfredatına “Kayıtlı İstihdam”ı içeren dersler konulması, vatan hizmetini yerine getiren askerlere terhisleri öncesi “Sosyal Güvenlik” konularında eğitimler verilmesi de önem arz etmektedir.

### **III. BÜROKRASİNİN EN AZA İNDİRGENMESİ**

Türkiye’de bürokratik işlemlerin fazlalığı kayıtdışı istihdamın artmasında önemli etkenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İdarenin yaptığı bir takım

işlemler ve istekler, kayıtlı sektördeki birçok işletmenin zaman kaybetmesine ve maliyetinin artmasına yol açmaktadır. Fabrikanın yapımı, işyerinin kamu kurum ve kuruluşlarına kaydı ve işyerinin işletilmesi sırasında karşılaşılan bürokratik işlemlerin fazlalığı işletme açısından maddi ve manevi kayba neden olmakta ve yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı yatırımcının yatırım isteğini kırarak caymasına neden olmaktadır.<sup>210</sup>

Faaliyete başlayacak olan yerli ve yabancı yatırımlı işletmelerin şikâyet ettiği önemli konulardan biri de fabrika kurmak için gerekli olan belgelerin fazlalığıdır. Bürokratik yapıdan kaynaklanan birden fazla adımlı işlem ve kamu kurumuyla münasebet, kayıtdışılığın seçilmesi sonucunu doğurmaktadır. Gereksiz bürokratik engellerin kaldırılması ve zorunlu bürokratik işlemlerin ise tek bir kurum tarafından yapılması kayıtdışı istihdamın önlenmesinde önem arz etmektedir.

#### **IV. KURUM VE KURULUŞLAR ARASI KOORDİNASYONUN GELİŞTİRİLMESİ**

Kurumlar arasında koordinasyon ve eşgüdümün varlığı kayıtdışılığın önlenmesinde önemli stratejilerden bir diğeridir. Son dönemlerde kamu kurum ve kuruluşları kayıtdışılığın denetimi ve kontrol altında tutulması için teknolojik altyapı yatırımları yapmaktadırlar.

Gelir İdaresi Başkanlığı, doğru bilgiyi zamanında üretme ve yönetime sunma, etkin denetim, kurumlar arasında bilgi paylaşımını sağlayacak ve mükellefleri vergi dairesine getirmeden hızlı ve güvenli hizmet vermeyi gerçekleştirecek Vergi Dairesi Otomasyon Projesini (VEDOP) hizmete sunmuştur.<sup>211</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu, kayıtdışı istihdamla etkin mücadele etmek üzere bankalar ve 27 kamu kuruluşu ile işbirliğine giderek ve 68 işleme ilişkin hizmetin kurumla paylaşılması sağlamıştır. “100. Madde Uygulamaları” adıyla kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik kamu

<sup>210</sup> Rüşti Meydanal, **Kayıtdışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir?**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE, 2008

<sup>211</sup> Nilüfer Kibar Bilginli, **Vergi Dairesi Otomasyon Projesi**, 2011, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-vergi-dairesi-otomasyon-projesi-vedop-13-20.pdf> (16.12.2014)

kurumlarından bilgi alınabilen programı hizmete sunmuştur.<sup>212</sup> Kayıtdışılıkla mücadelede kişilerin adres bilgilerinin önemine binaen Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından nüfus bilgilerini elektronik ortama aktaran ve nüfus bilgilerinde herhangi bir değişiklik meydana gelmesi durumunda anlık güncelleme ve paylaşım sağlayan Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) projesi yaşama geçirilmiştir.<sup>213</sup>

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından oluşturulan ve başarıyla uygulama alanı bulan projelerin kayıtdışı istihdamla mücadele alanında faydalı olabilmesi için kurumlar arası koordinasyonla verilerin diğer kurumlarla paylaşılması gerekmektedir. Verilerin kurumlarla paylaşılması da kayıtdışılığın önlenmesinde aktif bir mücadele sunmamaktadır. Kurumlar diğer kurumlardan aldığı verileri bilgisayar programları yardımıyla entegre etmelidirler. Sosyal Güvenlik Kurumu, İstihdama ilişkin alınan verileri, MERNİS ve VEDOP sistemlerini ayrı ayrı kullanmaktadır. Diğer kurumlardan alınan verilerin kendi sistemiyle aynı programda denetlenebilmesi gerekmektedir. Çapraz denetim olarak adlandırılacak böyle bir sistemle kayıtdışılığın önüne geçilebilecektir.

## V. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKLERİN AZALTILMASI

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi içerisinde istihdam üzerinden alınan prim oranlarının fazlalığı yıllardır toplumun ilgili kesimleri tarafından tartışılmaktadır. İşçi ve işveren kesimleri tarafından hemfikir olunan konu prim oranlarının yüksekliğinin işveren için maliyetleri ciddi oranda artırması, işçi için de reel gelirin azalmasıdır.

Bölgesel olarak bakıldığında Ernst&Young'ın "Attractiveness 2007 for Southeast Europe" raporuna göre, Türkiye istihdam yükleri açısından değerlendirildiğinde Romanya ve Bulgaristan'ın gerisinde yer almaktadır.<sup>214</sup> OECD

---

<sup>212</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu, **Kurumumuzca**, (16.12.2014)

<sup>213</sup> Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **Genel Olarak Mernis**, [http://www.nvi.gov.tr/Hakkimizda/Projeler,Mernis\\_Genel.html](http://www.nvi.gov.tr/Hakkimizda/Projeler,Mernis_Genel.html) (16.12.2014)

<sup>214</sup> Betül Kencebay, **Kayıtdışı Ekonominin Boyutları**, <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=30> (17.12.2014)



ülkeleri arasında da vergi ve sosyal güvenlik primlerinden kaynaklı yükler açısından Türkiye en üst sıralarda yer almaktadır.<sup>215</sup>

**Tablo 11: Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti (2012 İlk 6 Ay)**

01.01.2012-30.06.2012			
16 YAŞINI DOLDURMUŞ İŞÇİLER İÇİN ASGARİ ÜCRETİN NETİNİN HESABI (TL/AY)		16 YAŞINI DOLDURMAMIŞ İŞÇİLER İÇİN ASGARİ ÜCRETİN NETİNİN HESABI (TL/AY)	
ASGARİ ÜCRET	886.50	ASGARİ ÜCRET	760.50
SSK PRİMİ % 14	124.11	SSK PRİMİ % 14	106.47
İŞSİZLİK SİG.FONU % 1	8.87	İŞSİZLİK SİG.FONU % 1	7.61
GELİR VERGİSİ %15	46.54	GELİR VERGİSİ %15	30.47
ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	66.49	ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	66.49
DAMGA VERGİSİ % 06,6	5.85	DAMGA VERGİSİ % 06,6	5.02
<b>KESİNTİLER TOPLAMI</b>	<b>185.37</b>	<b>KESİNTİLER TOPLAMI</b>	<b>149.57</b>
<b>NET ASGARİ ÜCRET</b>	<b>701.13</b>	<b>NET ASGARİ ÜCRET</b>	<b>610.93</b>
İŞVERENE MALİYETİ (TL/AY)		İŞVERENE MALİYETİ (TL/AY)	
ASGARİ ÜCRET	886.50	ASGARİ ÜCRET	760.50
SSK PRİMİ % 14.5 ( İşveren Payı )	128.54	SSK PRİMİ % 14.5 ( İşveren Payı )	110.27
İŞVEREN İŞSİZLİK SİGORTA FONU % 2	17.73	İŞVEREN İŞSİZLİK SİG.FONU % 2	15.21
<b>İŞVERENE TOPLAM MALİYET</b>	<b>1,032.77</b>	<b>İŞVERENE TOPLAM MALİYET</b>	<b>885.98</b>

Kaynak:

[http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/askariucet/2012\\_birinci\\_alti\\_ay](http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/askariucet/2012_birinci_alti_ay)

(17.12.2014)

Tablo 10'un incelenmesinden anlaşılacağı üzere Türkiye'de asgari ücret net değeri ile brüt değeri arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Bu farkın nedeni; asgari ücret üzerindeki vergi ve sigorta primleri ile çeşitli adlar altında alınan fonlar için yapılan kesintiler oluşturmaktadır. Bu kesintiler nedeniyle brüt ücretin ortalama %69'u işçinin eline geçmektedir.

İstihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması kayıtdışı istihdamın önlenmesi ve oranının azaltılması bakımından kayda değer görülmektedir. Prim oranları seviyesinin düşürülmesi sonucunda kayıtlı çalışma ve sigortalı bildirimlerinin artıp artmadığı test edilmelidir.

<sup>215</sup> İlhami Öztürk, Ahmet Ozansoy, "Ücret Gelirleri Üzerindeki Vergi Yükünün Analizi", **Maliye Dergisi**, Sayı 161, Temmuz Aralık 2011, s. 200-202

Türkiye’de bütçe ve sosyal güvenlik açıklarının fazlalığı, vergi ve prim oranlarının azaltılmasına kısa vadede imkân tanımamaktadır.<sup>216</sup> Ancak alternatif kaynaklar bulunduğu takdirde mali yüklerin azaltılması yolu tartışma konusu olabilecektir.

## **VI. KANUNİ AÇIKLARIN KAPATILMASI VE EKSİKLİKLERİN GİDERİLMESİ**

Yasal açıklar ve eksiklikler genel olarak ekonomik yapıda kamuya karşı zorunluluk içeren yaptırımların aşılmasına ve gediklerin bulunarak lehe kullanılmasına neden olabilmektedir. Kayıtdışı çalışma veya çalıştırma işverenler ve çalışanlar tarafından yasal eksiklik ve boşluk yönleriyle kullanılabilir. Yapılan işleme karşı herhangi bir yasal yaptırımın olmaması oranları üst seviyelere çıkarmaktadır.

Kayıtdışı istihdamla mücadele alanında başarılı olunabilmesi için yasal tedbirlerin alınması mevcut kanunlardaki eksikliklerin de giderilmesi gerekmektedir. “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Alınan Yasal Tedbirler” bölümünde detaylarıyla incelediğimiz kanun ihdasları ve düzenleyici kanunlar, kayıtdışı istihdamın önlenmesi anlamında olumlu görülmektedir. Çağın gereklerine ve dönemin şartlarına göre kanunların uyumlu olması da mücadelede başarıyı sağlayan bir diğer etmendir.

## **VII. UYGULANAN CEZALARIN CAYDIRICILIĞININ ARTTIRILMASI**

Kayıtdışılığın önlenmesine yönelik cezalar ve yaptırımlar 5510 sayılı Kanunun 102. Maddesinde düzenlenmiştir. 102. Maddeye göre, denetimler sonucu sigortasız işçi çalıştırdığı tespit edilen işverenlere, çalışanı, Sosyal Güvenlik

---

<sup>216</sup> Erkan Karaarslan, “Kayıtdışı İstihdam ve Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği”, **Mali Hizmetler Derneği**, Yayın No 7, Ankara, Kasım 2010, s. 209

Kurumlarına zamanında bildirmedeği için her bir bildirilmeyen kişi için asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.<sup>217</sup>

Kayıtsız olarak çalıştığı bankalar ve diğer kurum ve kuruluşları tarafından tespit edilip SGK'ya bildirmeyenlere, sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kayıtdışı istihdamın önlenmesi için uygulanan cezaların caydırıcı olabilmesi için tekerrür halinde uygulanan cezalar iki katı, dört katı şeklinde katlanmalı, tekerrürün tekrarı halinde ise o işverenin kayıtdışı istihdama neden olamayacak tedbirlere başvurulması gereken düzenlemelere gidilmelidir.

## **VIII. UYGULANAN TEŞVİKLERİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ**

Kayıtdışı istihdamın önlenmesi sadece ceza vererek ve bu cezaları tahsil ederek mümkün görülmemektedir. Ödüllendirici sistemlerle dürüst işverenler teşvik edilmeli ve kayıtdışı işçi çalıştıran diğer firmalara karşı pozitif ayrımcılıkla desteklenmelidirler.

Farklı kanunlarla farklı tarihlerde, çoğu birbiriyle örtüşecek şekilde istihdam teşvik ve destekleri getirilmiştir. Bu teşviklerden bazıları süreklilik arz ederken bazıları da belirli süreyi kapsamaktadır. Sürekli veya süreksiz olmasına bakılmadan bazı teşvikler de bazı bölgeleri kapsamaktadır.

Türkiye'de 5510 sayılı kanun başta olmak üzere 4447, 4857, 5746, 5225 sayılı kanunlarda yer alan toplam 10 adet istihdam teşviki uygulanmaktadır. Uygulanan teşviklerden yararlanılabilmesi için işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na prim, işsizlik sigortası primi, idari para cezası vb. gibi borçlarının olmaması ya da borçları varsa bunları ilgili kanunlar çerçevesinde taksitlendirerek veya yapılandırarak ilk taksitlerini ödemeleri gerekmektedir.

Teşvik uygulamaları temel olarak genel sağlık sigortası primine, yaşlılık ve malullük sigortası primlerine puan indirimi şeklinde uygulanmaktadır. Uygulanan

<sup>217</sup> Emre Mutlu (Sunucu), **Uzman Masası**, SGK TV, <http://www.sgktv.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?itemID=21029bb1-449b-4b1a-9a22-4110be6528a7> (18.12.2014)

teşvik politikalarının kayıtdışı istihdamı önlemede işverenler için daha cazip hale getirilmesi gerekmektedir. Denetimler sırasında çalışanları arasında kayıtdışı işçi istihdam etmeyen işverenlere ilave teşvikler uygulanması, hem o işverenleri sektördeki kayıtdışı işçi çalıştıran rakiplerine karşı avantajlı duruma geçirecek hem de sağlanan teşvikle rakiplerine karşı örnek olur duruma getirecektir.

Teşvikten yararlanırlarken kayıtdışı işçi istihdam edilen işçi tespiti halinde ise 5510 sayılı kanununun 102. Maddesine istinaden ceza kesilmesiyle birlikte yararlandığı teşvikten belirli bir süre yararlanmasının engellenmesi caydırıcı bir unsur olabilecektir.

Tablo 12’de “İşveren Hissesinde 5 Puanlık İndirim” revize edilerek işverenin işyerinde çalıştırdığı sigortalı sayısı artışına göre oran artışı şekline dönüştürülerek kayıtdışı istihdamla mücadelede hem teşvik edici hem de ödüllendirici bir teşvik uygulamasına dönüştürülebilir. Aynı şekilde “Yurtdışında İşçi İstihdam Eden İşverenlere Yönelik 5 Puanlık İndirim”de ve “On ve Üzerinde İşçi Çalıştıran İşverenlere Yönelik Sigorta Primi Teşviki”nde benzer uygulamalara gidilerek doğrudan ve dolaylı olarak kayıtdışı istihdamın önüne geçilmesi, mevcut kayıtdışılığında azaltılması sistem tarafından sağlanabilecektir.

İş alanlarına göre farklı teşvik uygulamalarının getirilmesi özellikle yüksek kayıtdışılık görülen inşaat, otel, bar, ev işleri vb. alanlarda kayıtdışılığın azaltılması ve önlenmesinde etkili olabilecektir.

**Tablo 12: Türkiye’de Uygulamada Olan Teşvikler**

Teşvik / Destek	Yasal Dayanak	Süre	
		Başlangıç	Bitiş
<b>Öncelikle uygulanacak destek</b>			
İşveren Hissesinde 5 Puanlık İndirim	5510/81	01.10.2008	-
<b>Sonra uygulanacak destekler</b>			
Yurtdışında İşçi İstihdam Eden İşverenlere Yönelik 5 Puanlık İndirim	5510/81	01.06.2013	-
On ve Üzerinde İşçi Çalıştıran İşverenlere Yönelik Sigorta Primi Teşviki	5510/81	01.01.2013	-
5510 S.K.’nın Ek 2’nci Maddesi Uyarınca Sağlanan Sigorta Primi Teşviki	5510/Ek 2	-	-
Kadınlar ve Genç Erkeklerden Yeni İşe Alınanlara İlişkin Sigorta Primi Teşviki	4447/Geçici 7	01.07.2008	30.06.2010
İşsizlik Sigortası Sigorta Prim Teşviki	4447/Geçici 10	01.03.2011	31.12.2015
İşsizlik Sigortası Sigorta Prim Teşviki	4447/Geçici 50	01.10.2009	-
Engelli Sigortalıların İstihdamına İlişkin Sigorta Prim Teşviki	4857/30	01.07.2008	-
Ar-Ge Faaliyetlerinin Geliştirilmesi Kapsamında Sağlanan Sigorta Prim Teşviki	5746	01.04.2008	31.12.2023
Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kapsamında Sağlanan Sigorta Primi Teşviki	5225/5	01.08.2004	-

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, **Ders Notu**, Temmuz, 2014’ten yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

## SONUÇ

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’na kayıtlılık ve kayıtdışılık istatistikleri Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 2000 yılından itibaren tutulmaya başlanmıştır. 2000 yılında %51,2 seviyelerinde olan kayıtdışı istihdam oranı, ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılında doruk noktaya ulaşmış ve %53,1 olarak gerçekleşmiştir. Krizin şokunun atlatılmasının ardından tüm ekonomik çevreleri ilgilendiren konularda olduğu gibi kayıtdışı istihdamda da bir farkındalık oluşturulmuş ve önleme çalışmaları başlatılmıştır.

Yıllar itibariyle azalma seyri izleyen kayıtdışılık oranları 2005 yılında psikolojik sınır olarak kabul edebileceğimiz %50 seviyesinin altına düşerek %48,1’e gerilemiştir. 2008 yılının kayıtdışı istihdamla mücadele yılı ilan edilmesi, sosyal güvenlik dönüşümünün yaşanması, denetim birimlerinin daha fazla yetkilendirilmesi ve kayıtdışılığın önlenmesinde alınan makro ve mikro önlemler oranın hızlı şekilde azalmasına yardımcı olmuş ve 2008 yılı sonu itibariyle kayıtdışılık oranı %43,5 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2008 yılı sonu ve izleyen yıllarda da sorunun önlenmesi ve oranın azaltılması amacıyla değişik önlemler geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuştur. 2013 yılına gelindiğinde çalışmaların müspet etkisiyle kayıtdışılık oranı %36,7 olarak gerçekleşmiştir.

Bir ülkede kayıtdışı istihdamın önlenmesi o ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik, siyasi ve diğer birçok etkenine bağlı olarak değişmektedir. Türkiye’de de kayıtdışı istihdam; birçok etkene bağlı olarak ortaya çıkmış, bu etkenlere karşı önleme stratejileri geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Kayıtdışılığın önlenmesi kısa vadede çözülecek bir problem olarak görülmemektedir. Devlet birimleri kayıtdışılık alanlarıyla kararlılıkla mücadele etmeli, eksikliklerin tespit edilerek giderilmesi sağlanmalıdır. Sorunun ceza mekanizması işletilerek çözülmeye çalışılması daha büyük sorunların oluşmasına neden olacaktır. Kayıtdışılık olgusu gerçekleşmeden gerekli önlemlerin alınması sorunun azaltılmasında önem teşkil etmektedir. Tüm öncül önlemler uygulandığı

halde önüne geçilemeyen kayıtdışılığı geriletebilmek için ceza mekanizması mutlaka işletilmelidir.

Kayıtdışı istihdamın ülkemizde meydana getirdiği mali, ekonomik, sosyal sakıncaları gidermek amacıyla 2000 yılından beri hükümetlerce çeşitli tedbirler alınmıştır. Bununla birlikte yeterli idari ve yasal düzenlemenin eksik kalması, kayıtdışılığın önlenmesi için öngörülen politika ve tedbirlerin etkin olarak uygulamaya geçirilememesi kayıtdışı istihdam sorununun daha da büyümesine yol açmıştır.

Kayıtdışı istihdam oranının azaltılması için uygulanabilecek stratejiler altta maddeler halinde açıklanmaktadır.

- Gerek kurumlarda gerekse kamuda denetim birimlerinin birleştirilerek etkin denetimin sağlanacağı düşünülmektedir. Denetim birimlerindeki personel sayısının yeterli düzeye getirilmesi denetimde etkin bir yapının oluşmasına katkı sağlayacaktır.
- Kayıtdışı istihdamın önlenmesi konusunda algı yaratılması için bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri önem arz etmektedir. Mevcut kanalların geliştirilmesi ve kayıtdışı istihdamın önlenmesi yönünde bilgilendirici ve bilinçlendirici faaliyetlerin artırılması gerekmektedir.
- Bürokrasideki hantal yapının birçok alanda olduğu gibi istihdam alanında da işverenlere zaman kaybı ve maddi kayıp bilinen bir gerçektir. Bürokratik iş ve işlemlerin kayıtlılık lehine esnetilmesi ve yenilikler yapılarak yürürlüğe konulması gerekmektedir.
- Teknolojik imkânların oldukça geliştiği günümüzde, özellikle bilişim teknolojilerinden yararlanılmalı, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon artırılmalı, gerekli bilgiyi içeren veri tabanlarının paylaşılması önemli görülmektedir.
- Türkiye’de faaliyette bulunan işverenlerin en büyük sorunlarından biri de istihdam edilen işçinin işverenlere olan mali yüklerinin fazla olmasıdır. İstihdam üzerindeki mali yüklerin fazlalığı kayıtdışılığı artıran nedenlerin başında görüldüğünden azaltılması yönünde tedbirler alınmalıdır.

- Kanunların; açıklara ve gediklere mahal vermeyecek şekilde geniş bir tabandan destek ve öneri alınarak hazırlanması gerekmektedir. Yasal açıkları kullanan kesimler engellenerek kayıtdışı oranının azaltılmasına katkı sağlanabilecektir. Mevcut kanunlarda kayıtdışı istihdamın artması yönündeki eksiklikler tespit edilmeli ve aksaklıklar giderilmelidir.
- Türkiye’de kayıtdışı işçi çalıştırılmasının ve işçilerin gün ve prim olarak eksik bildirilmesinin yaptırımı, belli oranlarda idari para cezaları uygulanmasıdır. İdari para cezası oranlarının artırılması kayıtdışılığa çıkılmasını caydırıcı bir tedbir olarak düşünülebilir.
- Borcunu düzenli ödeyen ve istihdam ettiği tüm çalışanlarını Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildiren işverenlere pozitif ayrımcılık uygulanarak teşvikle desteklenmesi kayıtdışılığın azalmasına yardımcı olacaktır.

Kayıtdışı istihdam olgusunun çözümlenmesi sadece yapılacak yasal ve idari düzenlemelerle mümkün görülmemektedir. Yasal ve idari düzenlemelerin yanı sıra toplumun sosyal güvenlik ve sosyal güvence bilinciyle eğitilmesi gerekmektedir. Bunun için ilk ve orta öğretimde sosyal güvenlik bilincinin yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu amacın gerçekleşmesi için ders programları içine sosyal güvenlik, sosyal güvence, kayıtdışı istihdam gibi konuların yerleştirilmesi yanında çalışma yaşamına atılacak toplum bireyleri için eğitim faaliyetleri düzenlenerek toplumsal bilinç oluşturulmalıdır.

Sonuç olarak, ülkemizde kayıtdışılığın boyutunun azaltılması, belirtilen önleme stratejilerinin sıkı şekilde uygulanması ve toplumsal bilincin yaratılmasıyla mümkün olacağı unutulmamalıdır.



## KAYNAKÇA

- Altaş, M. B. (tarih yok). *5084 Sayılı Teşvik Yasasında 5350 Sayılı Yasa İle Getirilen Uygulama*. Eylül 2014, 09 tarihinde Alo Maliye: [http://www.alomaliye.com/mustafa\\_bahadir\\_5084.htm](http://www.alomaliye.com/mustafa_bahadir_5084.htm) adresinden alındı
- Altuğ, O. (1999). *Kayıtdışı Ekonomi*. İstanbul: Türkmen Yayınevi.
- Aydemir, Ş. (1994). *KOBİ'ler ve Kayıtdışı Ekonomi*. Ankara: Türkiye Orta Ölçekli İşletmeler Serbest Meslek Mensupları ve Yöneticiler Vakfı.
- Aydemir, Ş. (1995). *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi*. İstanbul: Hesap Uzmanları Kurulu Yayınları.
- Bağırzade, E. (2012). Kayıtdışı Ekonomi Kavramına Ortak Yaklaşım Sorunu: Makro İktisat Kapsamlı Kavramsal Analiz. *Sosyo Ekonomi Dergisi*(2).
- Bakkal, U. (2007). *Kayıtdışı Ekonomi*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Başak, R. (tarih yok). 50 Soruda Karapara ve Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi. *Türkiye Bankalar Birliği Dergisi*(206).
- Biçer, Y. (2006). Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi (Yüksek Lisans Tezi). Isparta: Süleman Demirel Üniversitesi SBE.
- Bildirici, Z. (1995). Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Vergisel Boyutları: Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri. *XI. Türkiye Maliye Sempozyumu*. KKTC.
- Cagan, P. (1958). The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply. *Journal of Political Economy*.
- Carson, C. S. (1984). The Underground Economy: An Introduction. *Survey of Current Business*, 64(5).
- Castells, M., & Porters, A. (1989). World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*. içinde Baltimore: The John H. University Press.
- Çetintaş, H., & Vergil, H. (2003). Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*(4).

- Çiloğlu, İ. (1998, Ekim). Kayıtdışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi. *Hazine Dergisi*(12).
- Derdiyok, T. (1993, Mayıs). Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tarihi. *Türkiye İktisat Dergisi*(14).
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *1964 Yılı Programı*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1995). *VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisi*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1996). *VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT.
- Dünya Gazetesi. (2010, Aralık 27). *En Çok Kayıtdışı da Gürcistan'da*. Haziran 13, 2013 tarihinde <http://www.dunya.com/print.php?type=1&id=109829> adresinden alındı
- Ercan, M. (2006). *Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü*. Ankara: Comart Yayınları.
- Erdağ, N. (2007). *Kayıtdışı, Karapara ve Yolsuzluk*. İstanbul: Cinius Yayınları.
- Fleming, M. H. (2000). The Shadow Economy. *Journal of International Affairs*(53).
- Geoff Fieldhouse. (tarih yok). *1400'ü Aşkın Katılım ile Kapasite Artırımı*. Mart 25, 2013 tarihinde KIT-UP: <http://www.kit-up.net/web/habtr4.html> adresinden alındı
- Göktaş, M. (2007). *Kayıtdışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi* (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul.
- Gümüş, T. (2000). Dışsallık ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramına İlişkin Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*(3).
- İlgin, Y. (1999). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları* (Doktora Tezi). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Işık, N., & Acar, M. (2003, Temmuz-Aralık). Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*(21).

- Kalça, A. (1995, Nisan). Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Durumu. *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*(4/32).
- Kalkınma Bakanlığı. (2005). *Orta Vadeli Program (2006-2008)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2006). *Orta Vadeli Program (2007-2009)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2007). *Orta Vadeli Program (2008-2010)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2010). *Orta Vadeli Program (2011-2013)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2011). *Orta Vadeli Program (2012-2014)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2012). *Orta Vadeli Program (2013-2015)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Karaarslan, E. (2010, Kasım). Kayıtdışı İstihdam ve Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği. *Mali Hizmetler Derneği Dergisi*(Yayın No:7).
- Karagül, M. (1997). Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin İncelenmesi. *Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi*(3).
- Karakoç, Y. (2004). Hukuki Nedenlerden Kaynaklanan Vergi Kayıp ve Kaçakları (Düzenleme, Uygulama ve Yargılama). *19. Türkiye Maliye Sempozyumu*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Karatay, Ö. (2009). Kayıtdışı Ekonominin Ülke Ekonomisine Etkileri ve Toplumsal Maliyeti (Yüksek Lisans Tezi). Sivas: Cumhuriyet Üniversitesi SBE.
- Kencebay, B. (tarih yok). *Kayıtdışı Ekonominin Boyutları*. Aralık 17, 2014 tarihinde Kayıtdışı Ekonomi: <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=30> adresinden alındı
- Kibar Bilginli, N. (tarih yok). *Vergi Dairesi Otomasyon Projesi*. Aralık 16, 2014 tarihinde Sayder: <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-vergi-dairesi-otomasyon-projesi-vedop-13-20.pdf> adresinden alındı

- Kırbaş, S. (1995). *Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları*. İstanbul: TESAV.
- Küçük, Ş. (2012, Haziran). Kayıtdışı Ekonomi Gerçeği. *Yaklaşım Dergisi*(234).
- Maliye Teftiş Kurulu, Ankara Üniversitesi SBF Ortak Çalışması; (8 Ocak 2003). Kayıtdışı Ekonomi ve Karapara Konferansı. Ankara.
- Meydanal, R. (2008). *Kayıtdışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir? (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi)*. İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE.
- Mutlu, E. (tarih yok). *Uzman Masası*. Aralık 18, 2014 tarihinde SGK TV: <http://www.sgktv.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?itemID=21029bb1-449b-4b1a-9a22-4110be6528a7> adresinden alındı
- Müstakil İşadamları Derneği (MÜSİAD). (2011). *İnşaat Rektörü Raporu 2010*. İstanbul: Ajans CF.
- NTV. (tarih yok). *58. Hükümet Programı*. Mart 10, 2013 tarihinde NTV: <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/189229.asp?cp1=1> adresinden alındı
- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü. (tarih yok). *Genel Olarak Mernis*. Aralık 16, 2014 tarihinde Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Web Sitesi: [http://www.nvi.gov.tr/Hakkimizda/Projeler,Mernis\\_Genel.html](http://www.nvi.gov.tr/Hakkimizda/Projeler,Mernis_Genel.html) adresinden alındı
- Ölçek Ekonomileri*. (tarih yok). Kasım 17, 2013 tarihinde Eko Dialog: [http://www.ekodialog.com/Konular/olcek\\_ekonomileri\\_getiri.html](http://www.ekodialog.com/Konular/olcek_ekonomileri_getiri.html) adresinden alındı
- Özçelik, Ö., & Özcan, E. S. (tarih yok). *Kayıtdışı Ekonomi, Sebepleri, Etkileri ve Ölçümü*. Mart 13, 2013 tarihinde Kayıtdışı Ekonomi: <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=34> adresinden alındı
- Özsoylu, A. F. (tarih yok). *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Özsoylu, A. F., & Kıldış, Y. (2000). Kayıtdışı Ekonominin Ulusal - Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri. *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, 2(2).
- Öztürk, İ., & Özansoy, A. (2011, Temmuz-Aralık). Ücret Gelirleri Üzerindeki Vergi Yükünün Analizi. *Maliye Dergisi*(161).
- Resmi Gazete. (tarih yok). *4447 Sayılı İş Kanunu*. Ankara: Resmi Gazete.

- Resmi Gazete. (tarih yok). *506 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair 3917 sayılı kanun*. Ankara: Resmi Gazete.
- Resmi Gazete. (tarih yok). *5073 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Ankara: Resmi Gazete.
- Resmi Gazete. (tarih yok). *6111 Sayılı Kanun*. Ankara: Resmi Gazete.
- Resmi Gazete. (tarih yok). *Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu*. Ankara: Resmi Gazete.
- Sarılı, M. A. (2002). Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler. *Bankacılar Dergisi*(41).
- Saydam, G., & Diğerleri. (2012). *KKTC'de Kayıtdışı Ekonomi, Tanımı, Nedenler, Yarattığı Sorunlar ve Çözüm Yolları*. KKTC: Kıbrıs Türk Ticaret Odası.
- Schneider, F., & Enste, D. H. (2000, Mart). Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*(38).
- Selman, F. (2007). Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu (Yüksek Lisans Tezi). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi SBE.
- Simon, C. P., & Witle, A. D. (1986). *Beating System: The Underground Economy*. Boston: Auburn House Publication Co.
- Songül, S. (1997). *Kayıtdışı Ekonomi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği. (tarih yok). *Sosyal Güvenlik Denetmenliğinin Tarihçesi*. Mart 20, 2013 tarihinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Web Sitesi: <http://www.sgd.org.tr/SGD-Tarihcesi.html> adresinden alındı
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2010). *Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Eğitim Notu*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2010). Kayıtdışı İstihdamı Teşvik Projesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2010). *Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Yönetmeliği*. Ankara: SGK.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2011). Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2012). İşyeri ve Sigortalılara Ait İstatistikler. Ankara.

- Sosyal Güvenlik Kurumu. (tarih yok). *2013 Performans Programı*. Aralık 18, 2014 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu:  
[http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/426c12b6-ced8-4312-8a8c-d2367dd9fcf8/2013\\_performans\\_programi.pdf](http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/426c12b6-ced8-4312-8a8c-d2367dd9fcf8/2013_performans_programi.pdf) adresinden alındı
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (tarih yok). *5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (tarih yok). *Kayıtdışı İstihdam - Kurumumuzca Yapılan Çalışmalar*. Aralık 18, 2014 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu Web Sitesi:  
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi\\_istihdam/kurumumuzca\\_yapilan\\_calismalar/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kurumumuzca_yapilan_calismalar/) adresinden alındı
- Sugözü, İ. H. (2010). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Süngü, Y. (2014, Haziran 11). Özel Gündem. (T. Haber, Röportaj Yapan)
- Şeker, S. (1995, Ocak). Kayıtdışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri. *Yaklaşım Dergisi*.
- Şişman, Y. (1999). Ekonomik Faaliyetlerde Enformelleşme ve Türkiye'de Enformel Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar. Eskişehir'deki Seyyar Satıcılar Üzerine Bir Alan Araştırması. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- T.C. Başbakanlık. (tarih yok). *61. Hükümet Programı*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- T.C. Başbakanlık Mevzuat. (tarih yok). *5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Mevzuat.
- Taşkın, Y. (2010). Vergi Psikolojisi ve Vergiye Karşı Mükellef Tepkileri. *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 54. Seri*. İstanbul.
- Temel, A., Şimşek, A., & Yazıcı, K. (1994). *Kayıtdışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Toptaş, Ü. (1998). *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri*. Ankara: Tes-Ar Yayınları.
- Tunç, M. (2007). *Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi)*. Ankara: Türkiye İş Kurumu.
- Türk Dil Kurumu. (tarih yok). *Türk Dil Kurumu*. Aralık 15, 2014 tarihinde Genel Türkçe Sözlük: <http://www.tdk.gov.tr> adresinden alındı

Türkiye Bankalar Birliği. (tarih yok). *Türk Vergi Sisteminin Önündeki Temel Engeller ve Çözüm Önerileri*. Türkiye Bankalar Birliği Yayını.

Yetim, S. (1999). *Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları* (9 b.). İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği.

