Mali Hizmetler Derneği

Yayın No: 7

KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLARIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Erkan KARAARSLAN
Maliye Bakanlığı Muhasebat Başkontrolörü ve

SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü
Kurumsal Gelişim ve Ortak Veri Tabanı Daire Başkanı

Kasım – 2010
ANKARA

Bu kitabın tüm yayın hakları Mali Hizmetler Derneğitarafından korunmuştur.

Yazarların ve Yayıncının izni olmaksızın hiçbir amaçla çoğaltılamaz, kopya edilemez, manyetik ortama aktarılamaz. Makalelerin sorumluluğu tamamen yazarlarındadır.

Yayıncı Hesap Bilgileri

MALİ HİZMETLER DERNEĞİ HESAP NUMARALARI

Garanti Bankası Yenişehir Şubesi

Şube Kodu : 411 Hesap No : 6296132

IBAN Bilgileri: TR09 0006 2000 4110 0006 2961 32

Posta Çeki: 05625723

Fiyatı: 18 TL

Edinim Bilgileri:

www.malihizmet.org

www.erkankaraarslan.org
Mali Hizmetler Derneği İl Temsilcilikleri

Tasarım : İvme 0312 230 67 01
Kapak Tasarım: İdris Deniz
Baskı: Ümit Ofset 0312 384 26 27

ÖNSÖZ

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ülkemizde son derece yaygın bir sosyo-ekonomik sorundur. Kayıt dışı istihdamın önemi, özellikle son yıllarda nüfusun yaşlanması ve sosyal güvenlik açıklarının bütçe üzerinde oluşturduğu yükün artmasıyla birlikte daha çok gündeme gelmiş ve tartışılır olmuştur.

Ülkemizde işsizlik, istihdamın yapısı, işgücü arz ve talebi, işgücüne katılım oranı ile birlikte kayıt dışı istihdam iç içe geçmiş acil çözüm bekleyen sorun alanları arasında yer almaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın büyüklüğü, bütçe üzerindeki olumsuz mali etkileri ve toplumsal yaşam üzerinde yarattığı olumsuz etkiler acil çözümler gerektirmektedir. Kayıt dışılığı önleme konusunda gerekli adımlar atılmadığı takdirde sosyal güvenlik açıklarını finanse eden bir bütçe uygulaması ile sağlıksız bir maliye politikası yürütülmeye devam edilecektir. Kayıt dışı çalışmanın nedenleri sanıldığından çok daha fazla ve daha karmaşık olup söz konusu nedenler birbirini etkilemekte ve birlikte gerçekleşmektedir. Bu nedenle de kayıt dışı istihdamın genelde tek bir nedeni yoktur. Dolayısıyla sorunun çözümü de nedenleri oranında karışıktır. Kayıt dışı çalışmanın önlenebilmesi için, öncelikle toplum yapısı, gelir dağılımı, sosyal yardım sistemi ve kamu harcamalarının derinlemesine analiz edilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

İstihdam ve üretimin genişlemesi, sosyal güvenliğin yaygınlaşması, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin belli bir standarda kavuşturulması, sosyal güvenlik kurumları ve devlet maliyesindeki mali krizlerin ortadan kalkması doğrultusunda devletin bütün kurum ve kuruluşlarının birlikteliği yoluyla kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi kaçınılmazdır.

Ülkemizde bir sorun yumağı haline gelmiş olan kayıt dışı istihdam konusunu, ilk ve sık olarak gündeme getirenlerden biri olan ve son on beş yıldır bir çok konuda katkılarını aldığım değerli hocam Sayın Prof. Dr. Şükrü KIZILOT'a bu çalışmadaki rehberliği için

teşekkürü borç bilirim. Ayrıca akademik olarak bu çalışmaya katkı sunan hocalarım, sayın Prof Dr. T. Murat ÖZDEN'e, sayın Prof. Dr. Aziz KONUKMAN'a, sayın Doç. Dr. H. Hakan YILMAZ'a, en içten şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca çalışma sürecindeki destekleri için başta eşim Selma KARAARSLAN olmak üzere tüm aileme ve SGK Kurumsal Gelişim ve Ortak Veri Tabanı Dairemin personeline de teşekkür ederim.

Erkan KARAARSLAN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **III**
İÇİNDEKİLER ..... **V**
SİMGELER VE KISALTMALAR ..... **XIII**
TABLOLAR ..... **XIV**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **5**
KAYIT DIŞI İSTİHDAM **5**
I. KAYIT DIŞI EKONOMİ **5**
A. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı 5
B. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri 8
C. Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü 14
D. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları 15
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAM **19**
A. İstihdam 19
1- İşgücü 19
2- Türkiye'de İşgücü Durumu 19
3- Türkiye'de İstihdam Şekilleri 21
B. Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı 22
C. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri 24
1- Çalışmaları İlgili Kamu İdarelerine Hiç Bildirilmeyenler 26
a. Kendi İradeleri İle Kayıt Dışında Çalışanlar 26
(1) Yabancı Kaçak İşçiler 26
(2) Çocuk İşçiler 32
(3) Sosyal Güvenlik Kurumundan Çeşitli Adlarla Aylık ya da Gelir Elde Edenler 35
(4) İşsizlik Geliri Elde Edenler 39
(5) Sosyal Yardım ve Hizmetten Yararlananlar 40
b. İşverenleri Tarafından Bildirilmeyen Çalışanlar veya Çalışmaları Bildirilmeyenler 41
2- Çalışmaları Eksik Bildirilenler 41
a. Çalışmaları Gün Olarak Eksik Bildirilenler 42
b. Deneme Süresinde Kayıt Dışı Çalışanlar 42

c. Bir Kamu Kurumuna Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar 44
d. İlk İşlerine Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar 44
e. Çalışmaları Ücret Olarak Eksik Bildirilenler 47
3- Mevzuatın Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar 48
a. Genel Olarak 48
b. Standart Dışı Çalışmalar 50
D. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri 51
1- Ekonomik Nedenler 55
a. İşsizlik ve Formel Sektörün İşgücü Arzını Karşılayamaması .. 56
b. İşgücü Üzerindeki Vergi ve Sigorta Primi Gibi Ağır Kamusal Mali Yükler 59
(1) Genel Olarak 59
(2) Sigorta Prim Oranları 63
(3) Ücretlerden Kesilen Vergiler 65
(4) Kıdem Tazminatı 66
(5) İşveren Üzerindeki Diğer Yükler 67
c. Gelir ve Vergi Yükü Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk 69
d. Çalışma Hayatında Değişim ve Yeni Çalışma Şekilleri 71
(1) Eve İş Verme 72
(2) Taşeron İşçiliği ve Fason Üretim 75
(3) Tele Çalışma 78
e. İstihdamın Sektörel Yapısındaki Değişiklik 79
2- Sosyal Nedenler 80
a. Göç ve Çarpık Kentleşme 80
b. Nüfus Artışı 84
c. İşgücünün Niteliği ile Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Düşüklüğü 86
3- İşletmelerden Kaynaklı Nedenler 88
a. Küçük İşletmelerin Yaygınlığı 88
b. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü 90
c. Kurumsallaşma Düzeyinin Yetersizliği 92
d. Marka Yaratamama ve Fason Üretim 92

4- Kamudan Kaynaklanan Nedenler 93
a. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı 93
b. Mevzuatın Karışıklığı 94
c. Kamu Kurumları Arasında Yaşanan Koordinasyon Eksikliği .. 94
d. Kamu Hizmetlerine ve Kamu Harcamalarına Olumsuz Bakış 95
e. Denetim Yetersizliği ve Zorluğu ile Cezanın Etkinsizliği 96
(1) Denetimin Yetersizliği 96
(2) Cezaların Etkinsizliği ve Eşitsizliği 99
(3) Sabit Olmayan ve Mevsimlik İşyerlerinin Denetim Zorluğu 100
5- Sosyal Güvenlik ve Vergi Sisteminden Kaynaklanan Nedenler 100
a. Sık Çıkarılan Vergi ve Sosyal Güvenlik Afları ve Borçlanma Kanunları 100
b. Prim İle Edim Arasındaki Dengesizlik 103
c. Sosyal Güvenlik ve Vergi Mevzuatının Bazı Çalışma Şekillerini Kapsam Dışı Bırakması 103
d. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinden Memnuniyetsizlik 104
e. Emeklilik Sistemi ve Emeklilik Yaşı 104
f. Asgari Ücret 106
6- Sosyal Yardım Sisteminden Kaynaklanan Nedenler 108
a. Sosyal Yardımlar 109
b. Primsiz Ödemeler 111
c. İşsizlik Ödemeleri 111
E. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam 112
1- Genel Olarak 112
2- AB'ye Üye Bazı Ülkeler İtibariyle Genel Görünüm 116
a. Avusturya 116
b. Belçika 117
c. Danimarka 117
d. Finlandiya 118
e. Fransa 118
f. Almanya 119

g. Yunanistan 120
h. İrlanda 120
ı. İtalya 121
i. Lüksemburg 121
j. Hollanda 121
k. Portekiz 122
l. İspanya 123
m. İsveç 123
n. İngiltere 123
3- Avrupa Dışındaki Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam 124
a. Afrika 124
b. Latin Amerika 124
c. Asya 125
4- Yapılan Düzenlemeler 125
a. Yasal Tedbirler ve Uygulama 126
b. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme 126
c. Teşvik Edici Tedbir Olarak Genel Giderlerde Sübvansiyon veya İndirim 127
d. Vergi Tedbirleri 128
e. Tedarikçi Tarafından Müdahaleler 128
f. Yabancı Kaçak İşçilikle İlgili Tedbirler 128
F- Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü ve Dağılımı 131
1- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenler 131
2- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Gün Veya Ücret Olarak Eksik Bildirilenler 139
3- Yabancı Kaçak İşçiler 140
4- Çocuk İşçiler 141
İKİNCİ BÖLÜM 143
KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLARIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ 143
I. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI 143
A. Kayıt Dışı İstihdamın Olumlu Sonuçları 143
1- İstihdamı Artırması 143

2- Çalışanların Gelirlerini Artırması 143
3- Kaynakların Etkin Dağılımının Sağlanması..... 144
4- İşletmelerin Rekabet Gücünü Artırması..... 145
B. Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri Dışındaki Olumsuz Sonuçları ... 145
1- Genel Olarak 145
2- Haksız Rekabete Neden Olur 146
3- Ekonomik Verileri Bozar..... 147
4- Çalışma Hayatındaki Verimliliği Azaltır..... 147
5- Çocuk Emeğinin Sömürülmesine Yol Açar 148
6- Yabancı Kaçak İşçiliğin Artmasına Neden Olur..... 149
7- Vergi Adaletini Ortadan Kaldırır..... 149
8- Kıdem Tazminatı Alınmasını Engeller..... 150
9- Sosyal Güvenlik Haklarının Elde Edilmemesine Sebep Olur..... 151
10- Sendikalaşmayı Engeller..... 151
C. Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri 152
1- Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Kaybına Yol Açar 152
2- İşsizlik Sigortası Ödeneği Alınmasını Engeller ve İşsizlik Sigortası Fonunun Gelirlerini Azaltır 154
3- Vergi Kaybına Yol Açar 156
4- Bütçeden Daha Fazla Miktarda Sosyal Yardım Ödenmesine Yol Açar 157
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ 158
A. Bütçe Kavramı..... 158
B. Kayıt Dışı İstihdamın Doğrudan Bütçe Üzerindeki Olumsuz Etkileri..... 159
1- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar 159
a. Sosyal Sigorta Prim Kayıpları..... 159
b. Vergi Kayıpları..... 161
2- Yabancı Kaçak İşçilerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar.. 164
3- Çocuk İşçilerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar..... 165
4- Ücret veya Gün Olarak Eksik Bildirilenlerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar 166

a. Ücret Olarak Eksik Bildirimden Kaynaklanan Bütçe Üzerindeki Kayıplar 166
b. Gün Olarak Eksik Bildirimden Kaynaklanan Bütçe Üzerindeki Kayıplar 171
5- SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı 172
6- Sigorta Prim İndirimlerinin Yapılmamasından Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Olumlu Etkiler 173
C. Kayıt Dışı İstihdamın Dolaylı Yollardan Bütçe Üzerindeki Olumsuz Etkileri 175
1- Fazla Sosyal Yardım Ödemesinden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar 175
2- Kendi Adına ya da İşveren Olarak Çalışıp Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Kayıtlı Olmayanlarda Vergi Kayıpları 176
3- Kayıt Dışı Ödenen Giderlerden Kaynaklı Bir Vergi Ödememek İçin Yapılan İşlemlerden Kaynaklı Vergi Kayıpları 177
D. Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıp ve Bu Kayıpların Değerlendirilmesi 180
1- Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıp 180
2- Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıpların Bazı Ekonomik Büyüklüklerle Karşılaştırılarak Değerlendirilmesi 181
3- Toplanan Bütçe Gelirleri İle Kayıt Dışı İstihdam Nedeniyle Toplanamayan Bütçe Gelirlerinin Karşılaştırılması 186
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 189
KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR VE BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ İLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ ... 189
I. KAYIT DIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR 189
A. İstihdam Maliyetlerinin Yüksek Olmasından Kaynaklanan Sorunlar 189
B. İşletme Ölçeğinden ve Yapısından Kaynaklanan Sorunlar 190
C. Denetim Sisteminin Etkinsizliğinden Kaynaklanan Sorunlar 191
D. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Olmamasından Kaynaklanan Sorunlar 192

E. İşsizlik Oranının Yüksek Olmasından Kaynaklanan Sorunlar 193
F. Sosyal Güvenlik Hizmetlerindeki Standartlardan Kaynaklanan Sorunlar 194
G. Kayıt Dışında Kalmayı Ödüllendiren Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programlarından Kaynaklanan Sorunlar 194
H. Cezalardaki Eşitsizlikler ve Cezaların Caydırıcılık Etkisinin Düşük Olmasından Kaynaklanan Sorunlar 195
İ. Ağır Bürokrasiden Kaynaklanan Sorunlar 197
J. Çalışanların Bilgi ve Bilinç Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunlar 197
K. Emeklilik Yaşından Kaynaklanan Sorunlar 198
L. Asgari Ücret Belirlenmesinden Kaynaklanan Sorunlar 198
M. Asgari İşçilik Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar 199
N. Tam Gün Yasası Gibi Kişileri Kayıt Dışında Kalmaya Yönlendiren Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunlar 200
O. Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasından Kaynaklı Sorunlar 200
Ö. Kıdem Tazminatı Ödenmesinden Kaynaklanan Sorunlar 201
P. Ülkemizde Bir Ortak Veri Tabanı Kurulmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar 201
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEYE YÖNELİK STRATEJİLER 202
A. Kayıt Dışı İstihdamı Azaltma Potansiyeli Olan Fırsatlar 203
1- Fiyat İstikrarının ve Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması 203
2- Tarım Sektörünün Küçülmesi 203
3- İş Hayatında Kurumsallaşmanın Artması 203
4- Eğitim Seviyesinin Yükselmesi 204
5- Emeklilik Yaşının Yükselmesi 204
B. Kayıt Dışı İstihdamı Artırma Potansiyeli Olan Tehditler 205
1- İşsizlik Oranının Yükselmesi 205
2- Küresel Rekabetin Hız Kazanması 205
3- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulmaması 206
C. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler 206
1- Reel Sektörün Güçlendirilmesi 209
a. Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması 209

b. Bürokrasinin Azaltılması ve Karar Alma Süreçlerinin Hızlandırılması 212
c. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi 213
d. İşletmelerin Güçlendirilmesi 213
2- Kayıtlı Çalışmaya Zorlama 214
a. Denetim Sisteminin Revizyonunun Sağlanması 214
b. Cezaların Caydırıcılığının Artırılması 217
c. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyonun Artırılması 218
d. Kayıtlı Sisteme Yönelik Hak ve Suistimallerin Önlenmesi 219
e. Mikro Sosyal Sigorta Programlarının Uygulanması 220
f. Mevzuatın Geliştirilmesi 220
3- Kişilerin Tutum ve Davranışlarının Değiştirilmesi 221
a. Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Yükseltilmesi 221
b. Kamuya Duyulan Güvensizliğin ve Kamu Hizmetlerine Duyulan Memnuniyetsizliğin Azaltılması 222
c. Toplumda Oluşan Af ve Yapılandırma Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması 224
d. Sosyal Diyalogun Sağlanması 224
4- Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele 225
a. Aktif İstihdam Politikaları ve İlk İşe Başlarken Verilecek Teşvikler 225
b. İşsizlik ve Yoksullukla Mücadele 226
5- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulması 227
a. İyi İşleyen Bir Sosyal Yardım Programının Oluşturulması 227
b. Ortak Veri Tabanının Kurulması 229
SONUÇ 230
KAYNAKÇA 233
EK-I 247
TÜRKİYE'DE YAPILAN SOSYAL YARDIMLAR 247
EK- II 252
SGK İDARİ PARA CEZALARI 252

SİMGELER VE KISALTMALAR

a.g.e. : Adı Geçen Eser

a.g.m. : Adı Geçen Makale

AB : Avrupa Birliği

Bağ-Kur : Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

ÇSGB : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

GİB: Gelir İdaresi Başkanlığı

GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

ILO : Uluslararası Çalışma Örgütü

İSMMMO : İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası

KOBİ : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme

SGDP: Sosyal Güvenlik Destek Primi

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

SSK : Sosyal Sigortalar Kurumu

SYDGM : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

Türk-İş : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TÜSİAD : Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği

TABLOLAR

Tablo-1 Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı ve Olası Anlamlar Matrisi 7
Tablo-2 Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler 14
Tablo-3 İşgücü Durumu 20
Tablo-4 Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri 25
Tablo-5 Seçilmiş Milliyetlere Göre Gelen ve Giden Yabancı Ziyaretçiler . 28
Tablo-6 İzin Türleri Bazında Yabancılara Verilen Çalışma İzinleri 30
Tablo-7 Yakalanan Yasa Dışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılım 31
Tablo-8 Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri, ... 33
Tablo-9 Sanayi İşçisinin Hanesine Giren Ana Gelir ve Diğer Gelirler 46
Tablo-10 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri 53
Tablo-11 İşgücü Üzerindeki Mali Yükümlülükler 54
Tablo-12 Kayıt Dışı İstihdamın Fazla Olmasının Nedenleri 55
Tablo-13 İşgücü Durumu 57
Tablo-14 Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler 60
Tablo-15 OECD Ülkelerinde İstihdam Vergilerinin Yükü 61
Tablo-16 Türkiye ve Diğer Bazı Ülkelerde Ücretten Kesinti Oranları 62
Tablo-17 Bazı AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları 64
Tablo- 18 Bazı AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları 65
Tablo-19 İşveren Üzerindeki Diğer Yükümlülükler 68
Tablo-20 İşteki Durum Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklar 70
Tablo-21 Hanehalkı Bireylerinin Ekonomik Faaliyetlerine Göre Yoksulluk ve Toplam Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Paylar 71
Tablo-22 Evde Faaliyet Gösterenlerin Kayıtlılık Durumuna Göre Durumu 74
Tablo-23 Nüfus Artış Hızı 1927-2009 84
Tablo-24 Eğitim Durumu İtibarı İle Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (2006) 87
Tablo-25 İşletme Büyüklüğü ve Kayıt Dışı İstihdam 89
Tablo-26 Avrupa Birliği Ülkelerinde İş Müfettişi Sayısı 98
Tablo-27 OECD Ülkeleri Emeklilik Yaşları 105
Tablo-28 Bir Yerde Çalışmama Ön Şartına Dayanan Sosyal Yardımlar .. 110
Tablo-29 Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Kayıt Dışı İstihdamın Tahmini Büyüklüğü 115

Tablo-30 AB ve OECD Ülkerinde Yabancı Kaçak İşçilere Uygulanan Müeyyideler 130
Tablo-31 İşteki Durum ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam 132
Tablo-32 İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumu 133
Tablo-33 İşyeri Büyüklüğü ve Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam 134
Tablo-34 Kayıtlılık Durumu ve Sektörlere Göre İstihdam 136
Tablo-35 Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdamın Seyri 137
Tablo-36 Düzey:2 Sınıflandırmasına Göre Kayıt Dışı İstihdam 139
Tablo-37 Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri 142
Tablo-38 Uygulanan Prim Oranları 153
Tablo-39 Genel Olarak Bir Yerde Çalışmama Ön Şartına Dayanan Sosyal Yardımlar 157
Tablo-40 Sosyal Sigorta Prim Oranları 160
Tablo-41 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Prim Kaybı 161
Tablo-42 Ücretlerden Kesilen Vergi Oranları 162
Tablo-43 Çeşitli Asgari Ücret Düzeylerinde Gelir Vergisi Oranı 163
Tablo-44 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı (2009) 163
Tablo-45 Yabancı Kaçak İşçiden Kaynaklı Mali Kayıplar (2009) 165
Tablo-46 Çocuk İşçiden Kaynaklı Mali Kayıplar (2009) 166
Tablo-47 İşyerinin Ekonomik Faaliyetine Göre Haftalık Fiili Çalışma Süresi ve Aylık Ortalama İşgücü Maliyeti 167
Tablo-48 2008 Döneminde Eksik Ücret Bildirimi 169
Tablo-49 2008 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunanların Dağılımı 170
Tablo-50 Eksik Ücret Bildirimi Nedeniyle Ortaya Çıkan Kayıplar (2008) 171
Tablo-51 SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı (2009) 173
Tablo-52 Yüzde Beş İndiriminden Yararlanamamaktan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Olumlu Etki 174
Tablo-53 Kayıt Dışı İstihdamdan Dolayı Fazla Ödenen Sosyal Yardımlar (2008) 176
Tablo-54 Kayıt Dışı İstihdamdan Dolayı Yüksek Vergi Ödememek İçin Artırılan Matrah 178
Tablo-55 Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Dolayı Yollardan Kaybedilen Vergi Miktarı 179

Tablo-56 Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Toplam Yıllık Mali Kayıp 180
Tablo-57 Sosyal Güvenlik Kurumuna Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler..... 182
Tablo-58 2009 Yılında Sosyal Güvenlik Kurumuna Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler 183
Tablo-59 Temel Ekonomik Göstergeler 185
Tablo-60 Kayıt Dışı İstihdam Kaynaklı Kayıplar (2009)..... 186
Tablo-61 Kayıt Dışı İstihdam Kaynaklı Kayıpların Elde Edilen Gelirlerle Kıyaslanması..... 187
Tablo-62 Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler..... 208
Tablo-63 SGK Toplam Gelir ve Giderleri 210

GİRİŞ

Günümüz ekonomilerinin önemli sorunlarından birisi olan kayıt dışı ekonomi ve istihdam, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması tüm ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorundur. Bunun giderilmesi hükümetlerin uyguladıkları ekonomik ve sosyal politikaların başarı kazanmasında etkin bir rol oynamaktadır.

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamı ortaya çıkaran sebepler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle, kayıt dışılığa yol açan faktörlerin neler olduğu iyi belirlenmelidir. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi istatistiki verilerin güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu eksik ve yanlış göstergeler dikkate alınarak oluşturulan ekonomik ve sosyal politikaların hayata geçirilmesi başarısızlıkla sonuçlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin, nüfusun yaş ortalaması çok yüksek olmadığı halde, bugün karşılaştığı sorunlar gelecek için tüm toplumu endişelendirmesi gereken bir husustur. Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı finansman krizi, kamu finansmanı üzerinde ciddi bir baskı yaratmaya başlamış ve merkezi hükümet bütçesinden sosyal güvenliğe yapılan transferler borç faizi ödemelerini de geçerek bütçenin en önemli kalemi haline gelmiştir. Bu doğrultuda, sosyal güvenlik sisteminin bizzat kendisi, Türk ekonomisinde istikrarsızlık yaratan bir olgu halini almıştır.

Türkiye'de 1980'li yılların sonlarından itibaren kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın katlanarak artmış olduğu söylenebilir. Basit parasal oran yöntemiyle ülkemizde kayıt dışı ekonominin 1991-2009 devresindeki ortalaması yüzde 64.4 olup, vergi inceleme sonuçlarına göre belirlenen ortalama ise yaklaşık yüzde 65'tir. Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında bu oranların ülkemiz açısından oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Kayıt dışı ekonominin en önemli boyutlarından birini ise kayıt dışı istihdam oluşturmaktadır. Bugün ücretli olarak çalışanların

yaklaşık yüzde 55'inin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir. Çalışanların yüzde 45'i ise çalışmaları dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmemektedir.

İşsizlik, gelir dağılımındaki bozukluk, yoksulluk, istihdamın yapısı, formel sektörde yaşanan daralma, işgücü arzında yaşanan dalgalanma, ekonomik krizler ve küreselleşme iç içe geçerek ve birbirlerini etkileyerek kayıt dışı istihdama ve kayıt dışı ekonomiye neden olmaktadır.

Türkiye'de çok önemli bir kayıt dışılık nedeni olan ve bu gözle pek değerlendirilmeyen mevcut sosyal yardım sistemindeki sorunlar ve sosyal yardım için geliştirilen standartlar da bizatihi kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Ülkemizde, işçi ve işverenlerde sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal güvenlik sistemimizdeki yanlış uygulamalar fertlerin sosyal sigorta kuruluşlarına olan güvenlerini sarsmıştır. Ayrıca, sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısının olmaması işçi ve işverenler üzerindeki mali yükü artırmaktadır. Bütün bunlara, işletmelerin küçük ve kurumsallaşamamış olması ile ürettikleri ürünlerin markalaşamamış, rekabete dayanıksız olması; göç, nüfus artışı ve çarpık kentleşme gibi etkiler eklendiğinde; sigortalı çalışandan fazla kayıt dışı çalışan yüksek bir nüfus ortaya çıkmaktadır.

Bir ülkenin gelişme ve kalkınmasının en önemli göstergesi sosyal güvenliğin yaygınlığı ve sisteme dahil olan fertlere sağladığı olanaklardır. Birçok ülkede işverenlerin ve çalışanların yanında devlet de sosyal güvenliğin finansmanına önemli oranda katkıda bulunduğundan, sosyal güvenlik kesintileri işçi ve işverenler üzerinde fazla mali külfet oluşturmaz. Sosyal güvenlik kuruluşları finansman sorunlarını çözümledikleri için sisteme dahil olan üyelerine daha iyi olanaklar sağlar ve bu bağlamda işverenler ile sigortalıların sosyal güvenlik kuruluşlarına güveni artar. Türkiye'de, sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal sigorta sistemindeki tüm

yükümlülüklerin işverenlere yüklenmiş olması, sistemin suiistimalini kaçınılmaz kılmıştır.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. “Kayıt Dışı İstihdam” başlığını taşıyan birinci bölümde kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam kavramları vurgulandıktan sonra kayıt dışı istihdam şekilleri ve kayıt dışı istihdamın nedenleri detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca kayıt dışı istihdamda dünya ve AB ülkelerindeki mevcut durumla kayıt dışı istihdamın büyüklüğü de vurgulanmaktadır. “Kayıt Dışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri” başlığını taşıyan ikinci bölümde kayıt dışı istihdamın sonuçları açısından bir bakış açısı geliştirerek kayıt dışı istihdamın olumlu ve olumsuz sonuçları ortaya konulmuş ve sonrasında bütçe üzerindeki yükü analiz edilmeye çalışılmıştır.

Son bölümde ise kayıt dışı istihdamla ilgili sorun alanları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri ve stratejileri daha somut ve spesifik olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır.