



T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA DAİR
SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

NUR BETÜL DENİZ GÖK

DANIŞMAN
DR. ÖĞR. ÜYESİ AHMET TURGUT

AKSARAY 2019



**T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA DAİR
SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

NUR BETÜL DENİZ GÖK

**DANIŞMAN
DR. ÖĞR. ÜYESİ AHMET TURGUT**

AKSARAY 2019

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU

Bu tezin tüm hakları saklıdır. Kaynak göstermek koşuluyla tezin teslim tarihinden itibaren 12(on iki) ay sonra fotokopi çekilebilir.

YAZARIN

Adı : Nur Betül

Soyadı : DENİZ GÖK

Bölümü : İktisat

İmza :

Teslim tarihi :

TEZİN

Türkçe Adı: “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılmasına Dair Sosyal Güvenlik Uygulamaları”

İngilizce Adı: “Social Security Practices On The Reduction Of Undeclared Employment In Turkey”

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

Yazar Adı Soyadı: Nur Betül DENİZ GÖK



T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
JÜRİ ONAY SAYFASI

Nur Betül DENİZ GÖK tarafından hazırlanan “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Azaltılmasına Dair Sosyal Güvenlik Uygulamaları” başlıklı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Aksaray Üniversitesi İktisat Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Dr. Öğretim Üyesi Ahmet TURGUT

İktisat A.B.D., Aksaray Üniversitesi

Üye: Prof. Dr. Erşan SEVER

İktisat A.B.D., Aksaray Üniversitesi

Üye: Prof. Dr. Erdiç TUTAR

İktisat A.B.D., Niğde Ömer Halis Demir Üniversitesi

İMZA



Tez Savunma Tarihi:06/09/2019

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun 13/10/2019 tarih ve 2019/42-14 sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Öğrencinin

Nur Betül DENİZ GÖK

İmza



Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Doç. Dr. Sevilay USLU DİVANOĞLU

İmza



TEŞEKKÜR

Çalışmama başladığım günden itibaren değerli emeğini hiçbir zaman esirgemeyen, bilgilerini ve tecrübelerini paylaşarak bana yol gösterici olan saygıdeğer danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Ahmet TURGUT’a teşekkürlerimi sunuyorum.

Çalışmamın yürütülmesi sırasında karşılaştığım tüm zorluklarda her daim yanımda olan, beni sevgi ve saygı kelimelerinin anlamlarını bilecek şekilde yetiştirerek bugünlere gelmem için sonsuz emek veren, hayattaki en büyük şansım çok değerli aileme, bana her zaman destek olan çok sevgili eşime ve biricik kızım Ece’ye çalışmamı ithaf ederek her birine sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA DAİR
SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI

Yüksek Lisans Tezi

Nur Betül DENİZ GÖK, Aksaray 2019

ÖZET

Tarih boyunca geçmişten bugüne hayatın hemen hemen her alanında yaşanan değişimler yaşamın idamesi için çok önemli olan pek çok ihtiyaca etki etmiş barınma ve beslenme gibi temel ihtiyaçların karşılanması ve bu ihtiyaçların güvenliğinin sağlanması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Hal böyle olunca insanların yaşamlarını sürdürebilmek ve hatta geleceğe dair kaygılarını en aza indirebilmek için sosyal güvenlik kavramı gündeme gelmiştir. Sosyal güvenlik hayatın her alanına etki eden çok kapsamlı ve etkili bir nosyon olup aynı zamanda bir insan hakkı olarak da önemli bir yere sahiptir.

Sosyal güvenlik kavramı yalnızca bireylerin değil devletlerin de temel ihtiyaçların korunması durumuna müdahil olması ile sürekli olarak gelişim sağlamıştır. Devletin sosyal devlet anlayışı ile bu tür etkinlikleri gerçekleştirmesi olumlu bir etki sağlasa da zaman zaman bu durum olumsuz tesir etmekte ve öyle ki sosyal güvenlik kavramı birçok ülkenin geçmişten günümüze devam eden sorunu olan kayıt dışı istihdam probleminin gündeme gelmesine neden olmuştur. Kayıt dışı istihdam kavramının sadece gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ülkeleri için değil, aynı zamanda çoğu ülkede kendisini göstermiş önemli bir sorundur. Ve bu sorun ülke ekonomilerine sosyal ve mali açıdan olumsuz zararlar veren küresel bir etki yaratmıştır.

Son yıllarda yapılan çalışmalar kayıt dışı istihdamın hızla yükselişini durdurmak yada en iyi ihtimalle azaltmaya yönelik çeşitli uygulamalar içermektedir. Kayıt dışı istihdam ile mücadelede önemli bir yere sahip olan sosyal güvenlik reformu ve yapılan yasal düzenlemeler kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda etkili olmuş tüm bu ana adımlar dışında sorunu tetikleyen diğer sorunların çözümü için de çalışmalar yürütülmüş caydırıcılık unsurunu daha etkin kullanabilmeye yönelik adımların atılması gündeme gelmiştir. Sosyal Güvenlik Uygulamaları başlığı altında Türkiye kayıt dışı istihdamın durumu bu çalışmada ele alınmıştır. Türkiye’de mevcut kayıt dışı istihdamın genel istihdama oranı yaklaşık %30 civarında olduğu tespit edilmiştir ve bu durumun düşürülmesine yönelik Türkiye’deki mevcut sistem ile Fransa, İngiltere, Almanya gibi ülkelerdeki sistemler ile karşılaştırmalar yapılarak Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Uygulamalarının etkinliği değerlendirilmiştir. Günümüzdeki kayıt dışı istihdam oranı

değerlendirildiğinde mevcut Sosyal Güvenlik Uygulamalarının yaptırımlarının caydırıcılık etkisinin yetersiz olduğu yasal düzenlemelerin yapılması, denetimlerin artması, iş hayatının daha da aktif hale getirilmesi, adaletsizliklerin giderilmesi ve gerektiğinde çeşitli kolaylıklar sağlanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Bilim Kodu: İktisat Anabilim Dalı

Anahtar Kelimeler: İstihdam, Kayıt Dışı İstihdam, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Uygulamaları

Sayfa Adedi: 86

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Ahmet TURGUT

AKSARAY UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
SOCIAL SECURITY PRACTICES ON THE REDUCTION OF
UNDECLARED EMPLOYMENT IN TURKEY

Ph.D Thesis

Nur Betül DENİZ GÖK, Aksaray 2019

ABSTRACT

Throughout history, changes in almost every aspect of life from past to present have affected many needs that are crucial to the maintenance of life to basic needs such as shelter and nutrition and it causes to ensure the security of these needs. Therefore, the concept of social security has come to the fore in order to sustain people's lives and even to minimize their worries about the future. Social security is a very comprehensive and effective notion that affects every aspect of life and has an important place as a human right.

The concept of social security has developed continuously with the involvement of not only individuals but also states in the protection of basic needs. Although the government make real to these activities with the social state mentality has a positive effect this situation sometimes has a negative effect and the concept of social security has led to the unregistered employment problem which has been a problem of many countries from past to present. The concept of unregistered employment is an important problem not only for developing countries and countries of transit, but also for most countries. Moreover this problem has had a global impact that causes negative social and financial damages to the economies of the country.

Researches in recent years involve various implementations aimed at stopping the rapid rise of informal employment or at best reducing it. Social security reform has an important place in the fight against unregistered employment. As a result of the legal regulations, effective results in the fight against unregistered employment were discussed. In addition to the main causes of the problem, studies have been carried out for the solution of the side elements that provide the formation. It has become a current issue to take steps to use deterrence more effectively. Unregistered employment situation in Turkey under the title Social Security Implementations are discussed in this study. The overall employment rate of unregistered employment available in Turkey was determined to be about 30% and this situation with the current system in Turkey for lowering, making comparisons with the systems in countries such as France, England and Germany, evaluated the effectiveness of the Social Security Implementation in Turkey. When the current informal employment rate

is evaluated, it is obvious that the deterrence effect of the sanctions of the existing Social Security Implementations is insufficient. It was concluded that legal arrangements should be made for the solution, increasing the audits, making the business life more active, eliminating injustice and providing various conveniences when necessary.

Science Code: Economics

Keywords: Employment, Unregistered Employment, Social Security, Social Security Implementations

Number: 86

Supervisor: Dr. Öğr. Üyesi Ahmet TURGUT

İÇİNDEKİLER

ÖZET	v
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER	ix
TABLOLAR	xii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ

1.1 İstihdam Kavramı	3
1.1.1. Dünyada İstihdam	4
1.1.2. Türkiye’de İstihdam	5
1.2 Kayıt Dışı İstihdam Kavramı.....	8
1.2.1 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	9
1.2.1.1. Ekonomik Nedenler	9
1.2.1.2. Sosyal Nedenler	11
1.2.1.3 İdare ve Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	12
1.3 Sosyal Güvenlik Sistemi	16
1.3.1. Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi’nin Genel Sorunları	19
1.3.1.1. Finansman Sorunu	19
1.3.1.2. Kapsam Sorunu	21
1.3.1.3. Kayıt Dışı İstihdam Sorunu.....	22

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

2.1. Sosyal Güvenlik Reformu	25
2.1.1. SGK’nın Kurulması	25
2.1.2. Mevzuatın Yapılandırılması.....	28
2.2. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu.....	31
2.2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Tespit Edilmesi	32
2.2.2. Sosyal Güvenliğe Erişimin Kolaylaştırılması	35
2.2.3. Bürokrasinin Azaltılması	37
2.2.4. Caydırıcılık Etkisi Yönünden Cezalandırma	38

2.2.5. İletişim Kaynaklarının Etkinliği.....	40
2.2.6. Aktif İstihdam Programlarının Etkinliği.....	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ETKİLEŞİMİ

3.1. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Kapsamında Uygulamalar	45
3.1.1. Yasal ve İdari Düzenlemeler	46
3.1.2. Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi.....	48
3.1.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi	49
3.1.4. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010.....	52
3.1.5. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2019-2021.....	54
3.1.6. Teknolojik Sürecin Hızla Değişmesi ve İşsizlik Sigorta Fonu'nun Kayıt Dışı İstihdam Üzerindeki Etkisi.....	55
3.2. Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Hususunda Dünyadan Örnekler	56
3.2.1. Fransa.....	59
3.2.2. Hollanda	61
3.2.3. Almanya	62
3.2.4. İngiltere	63
3.2.5. Amerika Birleşik Devletleri.....	66
3.2.6. Güney Kore.....	67
3.2.7. Arjantin.....	68
3.2.8. Brezilya.....	69
3.2.9. Rusya	70
3.3. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	71
SONUÇ.....	72
KAYNAKÇA.....	78

TABLÖLAR

Tablo 1: İşgücünün Yaş Ortalaması, 1990–2030 (Yıl).....	5
Tablo 2: Türkiye’de Yıllara Göre Genel İşsizlik Oranı.....	6
Tablo 3: Yıllara Göre Kayıt Dışı İstihdamın Kayıtlı İstihdama Oranı	31
Tablo 4: Reform Öncesi İşyeri Denetimlerinde Kayıt Altına Alma Oranı.....	33
Tablo 5: Reform Sonrası Kayıt Altına Alınan Sayısı.....	34
Tablo 6: Sağlık Harcamalarının GSYH İçindeki Payı.....	36
Tablo 7: KDEMSEP Amaç/Hedef Tablosu.....	50
Tablo 8: 2004-2010 Yılları Arasında Küresel İstihdam Oranları.....	52
Tablo 9: Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde İşsizlik Oranları.....	53

KISALTMALAR LİSTESİ

SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SGM	Sosyal Güvenlik Mevzuatı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
İSK	İşçi Sigortaları Kurumu
ESDBÇ	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar SSK
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
EK	Emekli Sandığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
SSGSS	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
İŞ-KUR	Türkiye İş Kurumu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
KPS	Kimlik Paylaşım Sistemi
KİDEP	Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi
KADİM	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
AR	GE-Araştırma ve Geliştirme
STB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
KDEMSEP	Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
TESK	Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
DİYİH	Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü
SSGSSK	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

GİRİŞ

İnsanlık tarihi incelendiğinde kadim dönemden günümüze değin insanın temel ihtiyaçları güvenlik, barınma ve beslenme olmuştur. Güvenlik ihtiyacının bir sonucu olarak da sosyal güvenlik kavramı, toplum ve devlet kadar eski bir mefhumdur. Bununla birlikte insanların geleceğe dair kaygıları yine tarihin her safhasında ana fenomen olarak görülmektedir. Osmanlı dönemindeki vakıf sistemi gibi dünyanın birçok yerinde ve farklı tarihler içerisinde toplumsal güvenlik ve insanın geleceği hususunda tedbirler alınmış olsa da devletler nezdinde yapılan uygulamaların tarihi 19. ve 20. yüzyıla dayanmaktadır. Öncelikle sosyal devlet ve ardından refah devleti anlayışlarının gelişmesi ile birlikte Batı Avrupa devletlerince yeni yaklaşımlar ortaya konmaya başlamıştır. Kamu hizmetlerinin ne minvalde icra edileceği ve insanlar ile devlet arasındaki ilişkiler bu yaklaşımlar ile birlikte değişiklik göstermiştir. Günümüz itibariyle dünyanın birçok yerine uygulanmaya başlanan sosyal güvenlik yaklaşımlarının temelleri ise 1970'li yıllarda yaşanan küresel mali kriz sonrasında atılmıştır. Bu dönem içerisinde hem siyasi hem de ekonomik alanda etkinliğini artıran neo-liberal çizgi sosyal devlet anlayışının da değişmesine neden olmuştur. Refah devleti anlayışından emeği ön plana çıkaran pragmatist bir boyuta evrilen yeni çizgiye rağmen devleti var eden insanın kimseye muhtaç olmadan onurlu bir şekilde yaşama ihtiyacı sosyal güvenlik mefhumunun yok olmasını engellemiştir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin insanların iş hayatlarının yanısıra sosyal tabakalar arasındaki farkları da kendi çalışma alanı olarak görmesi toplumsal eşitlik ve huzur açısından önem arz etmektedir. Günümüzde fırsat eşitliği ve dezavantajlı grupların desteklenmesi gibi konular da sosyal güvenlik sistemleri ile aşılmaya çalışılmaktadır. Toplumun ekonomik ve siyasi açıdan güvende hissetmeleri devletin de güçlenmesini sağlamaktadır. Zira günümüzde zengin ve güçlü vatandaşların sayısı devletin ekonomik gücüyle bağlantılıdır. Zengin vatandaş sayısının artması devletin uluslararası arenadaki söz hakkını da artırarak güçlenmesini sağlamaktadır. Bu nedenle günümüz devletleri sosyal güvenlik açısından kurumsallaşmış yapıların teşkil edilmesi için politikalar üretmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu tarihten bugüne sosyal güvenlik hususunda izlediği politikalarda önemli değişiklikler yaşanmıştır. Osmanlı Devleti'nden aktarılan Askeri ve Mülki Memurlar sandığı Türkiye Cumhuriyeti sosyal güvenlik anlayışının temelini oluşturmuştur. Bunun ardından öncelikle öğretmen ve kamu görevlileri için ardından esnaf,

sanatkâr ve işçiler için sigorta sandıkları oluşturulmuştur. Daha sonra var olan karışıklığın giderilebilmesi için sandıkların tamamı üç ana kurumda toplanmıştır. Her sandığın ve kurumun kendine has problemleri bulunmaktadır. Bu sorunların tamamı da üç kurum çatısı altında ele alınmaya çalışılmıştır. Bu sorunlardan bir tanesi de kayıt dışı istihdamdır. Ülke ekonomisine, vatandaşa, işverene ve girişimciye zarar veren kayıt dışı istihdam için 2000’li yıllara kadar efektif bir önlem alınamamıştır. Ancak özellikle 2006 yılında tüm sigorta kurumlarının Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleştirilmesi adımıyla başlatılan sosyal güvenlik reformu ile birlikte kayıt dışı istihdam için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Günümüzde kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesi adına toplum ve kurum arasındaki iletişimden vatandaşın kuruma erişimine, bürokratik faaliyetlerin azaltılmasından bilinçlendirme kampanyalarına kadar birçok uygulama hayata geçirilmiştir. Bunun yanında idari yaptırımlar ve kurumlar arası iletişim gibi önemli meselelerin çözümü için de yasal düzenlemeler yapılmaktadır.

Çalışmada ele alınacak olan konu kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal güvenlik reformunun yeridir. Bu minvalde konu üç ana başlıkta ele alınacaktır. Sosyal güvenlik reformunun ve kayıt dışı istihdam ile ilişkisinin anlaşılabilmesi için öncelikle kavramlara hakim olunması gerekmektedir. Bu nedenle birinci bölümde kavramsal çerçeve ele alınacaktır. İstihdam, kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik kavramları incelenecektir. Kavramlar hakkında yapılan tanımlamalar tarihsel süreç de dikkate alınarak yorumlanacaktır. Çalışmanın evreninin Türkiye olması açısından kavramlara dünyada ve Türkiye’de nasıl yaklaşıldığı ayrı ayrı incelenecektir.

Çalışmanın ikinci ana bölümü kayıt dışı istihdam ile sosyal güvenlik arasındaki ilişkinin Türkiye nezdindeki önemine değinilecektir. Bu kapsamda Türkiye’de mevcut sosyal güvenlik sisteminin genel sorunları ile kayıt dışı istihdamın nedenleri ele alınacaktır.

Çalışmanın son bölümünde Türkiye’de 2006 yılı itibariyle başlatılan sosyal güvenlik reformu ve kayıt dışı istihdama etkisi ele alınacaktır. Öncelikle sosyal güvenlik reformunun temelleri ile SGK mevzuatının yapısı incelenecektir. Bunun ardından reform kapsamında kayıt dışı istihdam ile mücadele için başlatılan uygulamalar ve önemli başlıklar irdelenecektir. Son olarak dünya genelinde bazı gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri incelenecektir. Gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışılığın Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)’ya oranının oldukça düşük olması hasebiyle bu örneklerin incelenmesi büyük önem arz etmektedir. Türkiye’deki mevcut sistem ile Fransa, İngiltere, Almanya gibi ülkelerdeki sistemler karşılaştırılacak, sonuç bölümü ile birlikte elde edilen verilen değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ

1.1 İstihdam Kavramı

İstihdam, “çaba, sermaye ve tabii kaynakları optimum seviyede kullanılarak üretime fayda sağlanması” anlamına gelmektedir. Bu tanımda görüldüğü gibi istihdam kavramı oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Sözlük manasıyla, “üretime alma ve üretimde kullanma olarak tanımlanan istihdam”, en basit şekliyle “bireyin üretim alanına kabulü ve üretim alanında kullanılması” olarak tanımlanabilir (Yaman, 1977: 48). İstihdam sözcük manası itibariyle istimal veya çalıştırma anlamlarına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında bir ülkede, bir yılda gerçekleşen ekonomik etkinliklere katılabilecek olan bireylerin gücünün kullanılması veya emek seviyesi istihdamı tanımlamaktadır (Savaşır, 1998: 81). Farklı bir açıklama yapmak gerekirse, “tüm üretim etmenlerinin, farklı farklı optimum seviyede kullanılarak üretime fayda sağlaması olarak belirtilebilir” (Bekiroğlu, 2010: 5). Bu tanımdan yola çıkarak, istihdam mefhumunu nasıl bir hedefle kullanacağımız ehemmiyet arz etmektedir.

Emek ekonomisi minvalinde yapılacak olan bir istihdam açıklaması kişi özelinde oluşmaktadır. Bu bağlamda istihdam, belirli bir dönemde iş sahibi olan bireyler olarak tanımlanabilir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 25).

Bir ülkedeki kişi sayısı ile istihdam arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Buradan yola çıkarak cinsiyet, yaş ve göç gibi demografik unsurlar istihdam üzerinde etkilidir (Ülgen, 2007: 256). Ayrıca ülkelerin gelişmişlik seviyeleri, tabii kaynakları ve iktisadi dengeleri diğer mühim faktörlerdendir (Savaşır, 1999: 81).

Bu durumda istihdamın çeşitleri olan eksik, tam ve aşırı istihdamın da açıklamalarının yapılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Tam istihdam, ekonomik yapıda var olan işgücünün, beşeri sermayenin, tabii kaynakların ve müteşebbislerin imal sürecine intikal etmesi, verilen emeğin tamamından yararlanılması manasına gelmektedir (Unay, 1996: 203).

Eksik istihdam, ekonomide var olan tüm üretim etkenlerinin üretim esnasında yeteri kadar kullanılamamasıdır. Dar anlamda ise, emek öğelerinin bir ekonomik yapıda muayyen bir süre boyunca üretime katkı sağlayamamasıdır (Bekiroğlu, 2010: 24).

Aşırı istihdam ise eksik istihdam koşullarının tamamen tersi olarak iktisattaki işgücünün bütünüyle aktif bir şekilde çalışma faaliyetlerinde olduğu halde, iş gücüne olan talebin oluşması olarak tanımlanabilir (Eyüboğlu, 2003: 12).

1.1.1. Dünyada İstihdam

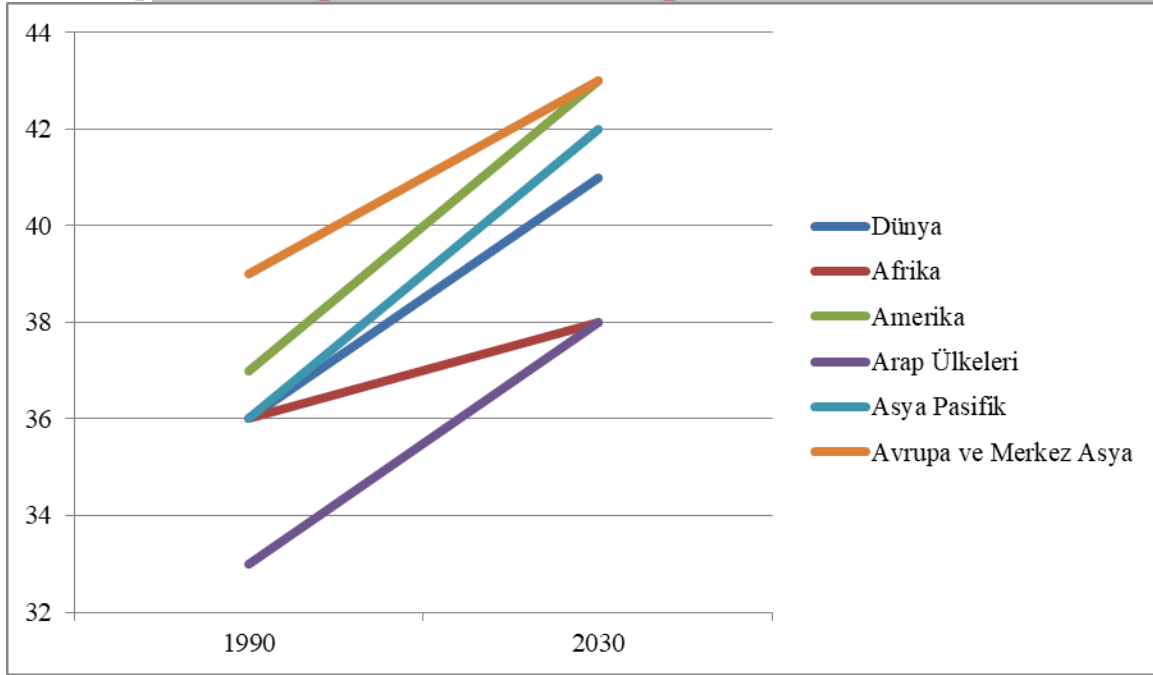
Globalleşme eğiliminin seksenli yıllar itibariyle dünya üzerinde olumlu ya da olumsuz birçok etki bırakmıştır. Küreselleşme ile ortaya çıkan varyasyonlar bir yandan çeşitli fırsatlar sunarken, bir yandan da beraberinde getirdiği birçok sorun ortaya çıkarmıştır (Işığık, 2005: 75).

Globalleşmeyle beraber meydana gelen olumlu bazı gelişmeler, bilgi teknolojilerinin dünya çapında süratli ve kapsamlı bir şekilde yayılması, iletişim hizmetlerinde gözle görülür şekilde çoğalmalar, uluslararası piyasalarda görülen çoğalmalar, ticaret sektörünün normalin iki katı hızlı büyüyerek genişlemesi, uluslararası kurum ve kuruluşların standartlarındaki değişimler ve parasal pazarlarda oluşan uyum olarak sıralanabilir. Globalleşme sürecinin olumlu etkilerine cevap olarak, bu dönemde toplumsal siyasete verilen önem hafiflemiş, ısrarcı politikalar artmış ve sosyal devlet ilkesi geri planda bırakılmıştır. Bu da işsizlik, istihdam sorunları ve adaletsizlik gibi sonuçları doğurmuştur (Erdut, 2003: 29). Devamında ise globalleşmeyle birlikte süratle değişim gösteren farklı sektörler istihdam bakımından yeni meseleler ortaya çıkarmıştır. Bu meselelerin başında yüksek oranda işsizlik gelmektedir. Pazardaki yarış şartlarında, tüm dünya işverenlerinin, gelişen teknolojilere, artan rakiplere, süratli para akışlarına normalden daha etkin ve hızlı cevap vermek durumunda oldukları için teknolojiye olan talep ve kullanım artmış, emek faktörünün kullanımı azalmıştır. Bilhassa global varyasyonlara uyum sağlayamayan ülkelerde ekonomik bunalımlar ortaya çıkmıştır (ILO, 1999).

Uyum meselelerinin en etkili örneği; pazarların gerekli kıldığı verimlilik hedeflerini gerçekleştirme ve global dünyanın kalite standartlarını yakalayabilmek adına kredi sistemlerine başvuruların artış göstermesidir. Kredi sistemlerine başvuruların artması beraberinde sermaye yoğun sektörlerde artış ve bunun sonucu olarak istihdamda küçülmelere sebep olmuştur. İstihdamdaki bu küçülmeler işsizlik sorununun dünya ülkelerinde iktisadi boyutta önemli sıkıntılara sebep olmuştur. (Erdut, 2002: 183).

‘Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm: Eğilimler 2018’ Raporuna göre: Global boyuttaki işsizlik 2019 yılında 1.3 milyon artacağı tahmin edilmektedir. Az gelişmiş ülkelerdeki işsizlik oranlarının ise 2018 ve 2019 yıllarında yıllık yarım milyon kişi olarak artması öngörülmektedir. Ayrıca işgücünün yaş ortalamasında değişiklikler öngörülmüştür. Global seviyede işgücünün yaş ortalaması 2018 yılında 40 iken 2030 yılında 1 yaş artarak 41 olması tahminler arasındadır (ILO, 1999).

Tablo 1: İşgücünün yaş ortalaması, 1990–2030 (yıl)



Kaynak: ILO, World Employment Social Outlook 2018

1.1.2. Türkiye’de İstihdam

Bir ülkenin yapısal değişimi ve mevcut iktisadi vaziyeti üzerine bilgi edinmenin veya fikir sahibi olmanın yollarından biri, o ülkenin istihdam durumunun değerlendirilmesidir. (Özpınar vd, 2011:134). İşsizlik gerek az gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin en temel sıkıntılarından biridir. Globalleşme ile beraber gelen işsizlik sorunlarıyla mücadele için uygulanması planlanan istihdam politikalarının önemi her geçen gün artmaktadır. Küreselleşme süreci, genel manada istihdam sürecinde bazı değişikliklere sebep olmuştur. Muvakkat çalışma stilini yaygınlaştırmış olup ve bu tabanda çalışanların müşterek davranışlarına da sınırlama getirmiştir (Özpınar vd., 2011: 134).

Türkiye’de istihdam ve işsizlik gibi meselelere çözüm getirme ve takip edilecek işgücü politikalarını uygulamaya koyabilmek adına, ‘617 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumu’nun’ kurulması kararı verilmiştir. 2003 yılında çıkarılan yeni yasayla birlikte 1946 yılında kurulan İŞKUR’a yeni bir kalite kazandırılmış olup ve bu tarih itibariyle İŞKUR faal istihdam politikalarını uygulamayla görevlendirilmiştir. Ekstra olarak hususi istihdam şubelerinin açılması için çeşitli çalışmalar yapılarak İŞKUR’un bu sahada tekel olmasının önüne geçilmiştir (Koray, 2005: 379).

Türkiye’de istihdam meselesi, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen zamanda değişen toplum yapısı ve çeşitli iktisadi değişimlerden dolayı artış gözlenmiştir. Özellikle 1950’lerden sonra artan köyden şehre göç meselesi ve şehirleşme hareketliliğiyle beraber işsizlik ve istihdam meselesi her geçen gün daha büyük sorun haline gelmiştir. 80’li ve 90’lı yılların Türkiye’indeki işsizlik ise, globalleşme ve teknolojik gelişmelerinde etkisiyle yüksek oranda işsizliğin görülmesine sebep olmuştur. 2001 krizi ve sonrasındaki dönemde ise işsizlik meselesi 80’li ve 90’lı yıllarda görülen oranlara göre yukarıya doğru bir ivme kazanmıştır. Bu krizden yedi yıl sonra oluşan 2008 krizi Türkiye’yi istihdam konusunda daha büyük sıkıntılara itmiştir (MÜSİAD, 2012: 123). İktisadi olarak daha tam olarak toparlanamadan patlak veren kriz sonucunda işgücü piyasası da olumsuz bir şekilde etkilenmiştir. Ardı ardına gerçekleşen bu iki krizden sonra ekonomi genel anlamda bir düzelme elde etse bile, işgücünde olumlu bir iyileşme görülmemiştir (Durak ve Kaya, 2014: 57).

Türkiye’nin işsizlik meselesinin başında işgücüne dahil olma, piyasa yapısı, istihdamın sektörel bazda değişimi ve en önemlisi eğitim gibi ehemmiyet arz eden konular gelmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Bu noktada yeni iş fırsatları, iş alanı oluşturma ve işgücüne olan katılımı artıracak yönde çeşitli politikalar oluşturma öncelikli hedef olmalıdır. Türkiye’nin hem var olan işgücünden tam anlamıyla faydalanabilmesi hem de istihdam sağlaması için bunlar öncelikli olarak sayılabilir (Yenilmez ve Kılıç, 2018: 57).

Tablo 2: Türkiye’de Yıllara Göre Genel İşsizlik Oranı

Yıllar	İşsizlik (%)	Yıllar	İşsizlik (%)	Yıllar	İşsizlik (%)	Yıllar	İşsizlik (%)
1980	7,2	1990	8,0	2000	5,6	2010	11,1
1981	7,2	1991	8,2	2001	7,2	2011	9,1
1982	7,6	1992	8,5	2002	9,0	2012	8,4

1983	7,5	1993	8,9	2003	9,1	2013	9,0
1984	7,4	1994	8,6	2004	8,9	2014	9,9
1985	6,9	1995	7,6	2005	9,5	2015	10,3
1986	7,8	1996	6,6	2006	9,0	2016	10,9
1987	8,1	1997	6,8	2007	9,2	2017	10,9
1988	8,7	1998	5,9	2008	10,0		
1989	8,6	1999	6,6	2009	13,0		
Ortalama	7,7	Ortalama	7,6	Ortalama	9,1	Ortalama	9,95

Kaynak: Eğilmez, 2017

Son dönemlerde artan işsizlik oranları Tablo 1’de 1980’den 2017’ye kadar olan işsizlik oranları onar yıllık dönemlerle gösterilmiştir. Tablo 1’de görülen işsizlik oranlarının genel manada artış gösterdiği ve 2010 ve sonraki yedi yılın genel ortalamasının %10 seviyelerine kadar çıktığı açık bir şekilde gözlemlenebilir.

İşsizlikle mücadele etme konusunda ekonomi politikaları “mikro ekonomik politikalar” ve makro ekonomik politikalar” olarak iki ana temelde incelenebilir. ‘Makroekonomik politikaları “gelirler politikası, maliye ve para” meydana getirirken, Mikroekonomik politikaları ise “aktif ve pasif istihdam politikaları diye ikiye ayırmak mümkündür’ (Biçerli, 2004: 327). İstihdam politikaları, iktisadi genişlemenin sürdürülmesi ve devamlılığın sağlanması ile birlikte aktif iş gücünün istek ve taleplerinden ortaya çıkan dengesizliklere karşı alınan önlemlerin bütünü şeklinde ifade edilebilir (Bulut, 2010: 8).

Genel olarak bakıldığında ise Türkiye’deki istihdam politikaları gözden geçirilip değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç Türkiye’nin ulusal bir istihdam politikasına sahip olmadığı ve uygulanan politikaların tek kurum veya elden yönetilebiliyor olmaması günümüzde hala aktif bir sorun olarak devam etmektedir (Özen, 2015).

Türkiye’nin bu durumda ÇSGB denetiminde ve bu süreçte rol alan kurum ve kuruluşlarla beraber hareket edip, uygulanan metotlar ve izlenen yolları aktif bir şekilde düzenlemesi gerekmektedir.

1.2 Kayıt Dışı İstihdam Kavramı

Kayıt dışı ekonomi ile aynı etkide olan kayıt dışı istihdam birçok ülkenin ekonomik ve sosyal sorunları arasındadır. Her ne kadar birbiri ile bağlantılı iki kavram olan kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam bazı yönleri ile birbirinden ayrılmaktadır. Kayıt dışı oluşan ekonomik girdiler 1960 yılları itibariyle, gelişmiş ekonomiler kapsamında da farklı niteliklerde ve yapılarda kullanılmıştır. Gayri resmi ekonomi, gizli ekonomi, enformel ekonomi, kara ekonomi ve bunun gibi adlarla aynı anlamda kullanılan kayıt dışı ekonomik kavramı tanımsal olarak, uygulamada olan istatistiksel metotlarla hesaplanamayan ya da gayri safi milli hasıla hesaplarında hesaba katılmayan fakat bunlar dışında gelir oluşturan etkinliklerin bütünüdür (Baldemir vd., 2005: 232). Kayıt dışı ekonomi, gelir bağlamında ülke ekonomisinde hesaba katılmamış tüm faaliyetleri kapsarken, kayıt dışı istihdam kavramı bu faaliyetlerden yalnızca işgücü istihdamında hesaba katılmamış faaliyetleri kapsamaktadır.

Her iki sorun da genellikle temelde aynı nedenlerden ortaya çıktığından kayıt dışı ekonominin yaygınlık kazandığı alanlarda kayıt dışı istihdamın da yaygın olması beklenen bir durumdur. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın birbiri ile bağlantılı yapılarından kaynaklı kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin istihdam alanı olarak da incelenebilir (Güloğlu, 2005: 3).

Kayıt dışı istihdam kavramı literatürde ilk defa ‘‘enformel sektör’’ olarak, Uluslar Arası Çalışma Örgütü (ILO)’ün 1970 yılında düzenlediği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamında oluşturulan Kenya Raporunda kullanılmıştır (Gülcelmel, 2009:3). Raporda açık işsizliğin kayıtlı sektör dahilinde karşılanmadığı ve enformel sektörün içine dahil olduğu saptanmış. Ayrıca 1998 yılında Avrupa Birliğinin oluşturduğu raporda nitelik bakımından formel fakat yetkili kurumlarda kayıt altına alınmamış ücretli etkinlikler olarak kayıt dışı istihdam kavramı yer almıştır. Bu bağlamda kayıt dışı istihdam hem resmi hem de resmi olmayan alanlarda, kayda geçirilmemiş ekonomik etkinliklerde ücret karşılığında işgücü oluşturan ve çalışmaları resmi kayıtlarda ülkenin istatistiksel verilerinde görünmeyen bu nedenle tam olarak hesaplanamayan istihdam biçimlerinin bütününe karşılamaktadır (Uğur vd., 2014: 58-59).

İşgücü istihdam faaliyetlerinin yasal olarak belgelendirmemek bundan kaynaklı resmî belgeye dayandırılmayan faaliyetlerin kayıt altına alınamaması sonucu tüm sosyal yükümlülüklerin yetkili sosyal güvenlik kurumlarının alanları dışında bırakılması olarak tanımlanmaktadır (Şen, 2008: 5).

Bu çerçevede ülke içinde sosyal güvenlik açısından nitelik olarak yasal işlerde çalışan ve istihdama katılan bireylerin faaliyetlerinin gün veya ücret karşılığı yasal olarak kamu kuruluşlarına bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi sonucu oluşan sadece işgücü istihdamındaki kayıt dışılığı açıklamak için kullanılan kavram olarak ifade edebilmekteyiz (SGK, 2013).

Bu bağlamda kayıt dışında istihdam edilen kişinin resmi bir sözleşme altında olmadığı ve çalışmasının karşılığında ücretini sistemli bir şekilde alamadığı, verilen emeğin karşılığı olan ücreti alıp alamayacağı da bilinmeden çalışma söz konusu olabilmektedir. Devletin enformel sektörü denetim altına alamadığı, uygulanan yasal yöntemlerin geçerli olmadığı bir yapıda yeni sektörlerin ortaya çıkmasına alt yapı hazırlayabilmektedir (Candan, 2007: 14).

1.2.1 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Türkiye Cumhuriyeti gibi gelişmekte olan ülkelerin en temel problemlerinden bir tanesi genç nüfusun genel popülasyona oranının yüksek değerlerde olması nedeniyle istihdam gerçekleştirmenin zorlukları olarak göze çarpmaktadır. İstihdam kavramı ile ilgili olarak kayıt dışı istihdam konusu güncelliğini koruyan bir problemdir. Bunun nedenlerini sosyal, ekonomik ve hukuk sistemi temelli olarak sıralamak mümkündür. Yüzde sıralamasına göre ekonomik ve sosyal nedenlerin büyük pay sahibi olduğu görülmektedir. Bu nedenlere ek olarak idari ve politik etkilerin varlığından söz edilmektedir. Ancak önem sıralamasına göre özellikle ilk 3 alt başlık üzerinde durulması gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamın nedenlerinin incelenmesi ve çözüme kavuşturma çabalarının hızlanması ile bu sorunun ortadan kaldırılmasının mümkün olabileceği belirtilmektedir.

1.2.1.1. Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı istihdam kavramı, ekonomi kavramı ile çok yakından ilişkilidir. Bu sorunun ekonomiye bağlı etkenlerin yeterliliğinin sorgulanması ile tetiklendiği ve sebep sonuç ilişkisinde sürekli birbirlerinin ardı sıra takipte oldukları belirtilmektedir. Öncelikli olarak ekonomik istikrarsızlıkların istihdam düzensizliklerine yol açtığı kayıtlara geçmiştir. Ekonomik sistemlerin çağa ayak uyduramaması ve etkinlikte anlamında yetersizliği bu sorunun ortaya çıkması için zemin hazırlamaktadır. Tarım ve sanayi sektörleri çalışma şartlarının işgücü gereksinimlerinin yüksek olması ayrıca şehirler ve kırsal yöreler arasında

işçi maaşları arasındaki farklar işsiz nüfusunun artış hızını yükseltmektedir. Ayrıca sektöre bağlı istihdam şansını da azaltıcı etki göstermektedir. Ekonomi temelinde yapılan protestolar ve eleştirel düşünceler özelinde değerlendirme yapıldığında bu durumların kayıt dışı istihdam sorununa oldukça negatif bir etkisinin bulunduğu belirtilmektedir. Özellikle politik ve ekonomik aykırılıklar ve devlete karşı oluşan güvensizlik faktörleri işverenlerin kayıt dışı istihdama yönelmelerinde yol açıcı etkiye neden olabilmektedir.

Büyük şehirlerde iş bulma şansının azalmasına bağlı olarak oluşan geçim sıkıntısı, insanların sıra dışı sektörlerle yönelmesine neden olmaktadır. Buna ek olarak işsizlik problemi ile boğuşan insanların gelir seviyeleri, biçimsiz ekonomiler temelinde işgücü maliyetleri açısından değerleri yüksek olan malları satın almaya yetmemektedir. Bunun sonucunda talep ekonomisinin ve istihdamın artışı söz konusu olmaktadır. (Akalin, 2002: 223)

1980 yılından sonra takip edilen iktisadi politikalar sonucunda ihracat temelli ekonomik büyümeye ulaşmak hedeflenmiştir. Bunun sonucu olarak ihracat yolu ile ticaretleri gerçekleştiren uluslararası firmalar rekabetin içerisinde bulunabilmek için fiyatların düşmesi ile sonuçlanan hamleler yapmışlardır. Fiyatların düşmesi için kullanılabilecek 2 yoldan birisi hammadde malîyetleri azaltma yoludur ancak bunun gerçekleşmesi ile ürün kalitesinde belli oranlarda düşüş oluşacağı için tercih edilmemiştir. Diğer bir yol ise işçi ücretlerinin düşürülmesi olarak göze çarpmaktadır. Firmalar tarafından ilk tercih olarak kullanılan bu uygulamalar kayıt dışı istihdam sağlanarak hayata geçirilmiştir. Bu yolu tercih edemeyecek olan büyük işletmelerde izlenen yol ise enformel ekonomi temelinde nitel anlamda daha küçük işletmelere bölünerek merdiven altı üretim uygulaması yapmaktır. Daha küçük işletme tiplerinde ise ilk başvuru uygulama sigortasız işçi çalıştırmak olmuştur ve bu sayede rekabete dâhil olmak hedeflenmiştir. (Toksöz, 2002: 29)

Türkiye Cumhuriyeti'nde yer alan işveren firmalar, OCED bünyesinde yer alan başka ülkelere oranla 2. en yüksek sosyal güvenlik primi ödemesi ile mesul tutulmaktadır. Bu yüksek ödemelerin sonucu olarak verim bakımından yetersiz, ekonomik düzenin enformel oluşuma daha da yaklaştığı ve risk faktörleri barındıran bir sistem oluşmuştur. (Akgeyik, 2007: 201-202)

Ekonomik nedenlere işsizlik faktörünün de büyük etkisi olmaktadır. İşsizliğin nedenleri arasında nüfus artışının özellikle de genç nüfus oranının, ekonomideki büyümeye oranlar daha yüksek olması ve istidam alanlarının yetersizleşmesi bulunmaktadır. Buna ek olarak kırsal kesimdeki istihdam şartlarının yetersizliği sonucunda büyük şehirlere göçlerin

artması ve kentlerdeki istihdam oranının bu göçleri karşılayamaması sorunları göze çarpmaktadır. Bunun sonucu olarak kayıt dışı istihdam şartlarının talep edilme oranında artış görülmüş ve bu durum işgücünü oluşturan insanlar tarafından tercih edilebilir duruma gelmiştir. Talep edilme oranına bakılarak işsizlik sorununun geçici olarak azalmasına neden olan kayıt dışı istihdamın, iş güvenliği, maaş düzeyleri ve sosyal güvenlik kavramları temelinde incelenmesi gerekmektedir. (Aydemir, 1995: 57)

İşsizlik sorunun ortaya çıkmasında önemli olan faktörlerden bir tanesi de yabancı işçilerdir. Ülkemizde genç popülasyon yüzdesinin yüksek oluşu ve iş olanaklarının optimum derecede sağlanamaması nedeniyle yabancı işçiye gereksinim duyulmamaktadır. Ancak emek yoğun sektörlerde ucuz işgücü olarak yabancı işçiler tercih edilmektedir. Kayıt dışı istihdama tabi tutulan bu işçilerin ağır koşullara rıza göstermesi bu yöne eğilimi artırmaktadır. (Ercan, 2011: 63) Buna ek olarak çocuk işçilerin uygun olmayan işlerde çalıştırılması işsizlik artışına neden olmaktadır. Özellikle küçük ve orta boy tipinde işletme yerlerinde kayıt dışı istihdam edilen çocuk işçiler, oldukça düşük seviyelerde ücretler verilmek suretiyle istismar edilerek işgücünden faydalanılmaktadır.

1.2.1.2. Sosyal Nedenler

Kayıt dışı istihdam konusu kısa vadede işçiler için kolay iş bulma ve para kazanma fırsatı olarak değerlendirilmektedir. İşverenler için ise ucuz işgücü maliyeti ve emek değerlerinin en düşük fiyatlarda değerlendirilebilmesi için olanak sağlamaktadır. Buna ek olarak işsiz kesime, emekli insanlara ve ek iş fırsatı arayan kamu görevlilerine istihdam şansı oluşturmaktadır. (Candan,2007: 27) Bu tarz sosyal faktörler kayıt dışı istihdamın yolunun açılmasına ve tercih edilir düzeye gelmesine neden olmaktadır. Bireysel eğilimler bu duruma olanak sağlayan en önemli sorunlardan birisidir. Özellikle genç nüfusun, evli kesimin ve erkeklerin risk alma eğilimlerinin daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle kayıt dışı istihdam şeklinde çalışmak nispeten bu kesimler tarafından tercih edilmektedir. Türkiye'nin nüfus dağılımı incelendiğinde, bu tez için uygun bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. (Toksöz, 2007: 30-33)

Toplumsal eğitim seviyesi kayıt dışı istihdama karşı farkındalık yaratılması konusunda büyük önem taşımaktadır. İşgücünü oluşturan insanların bu konuda yeterli düzeyde bilgiye sahip olmaması da bu sorunun oluşmasında önemli rol oynamaktadır. Bilgi eksikliği kayıt dışı istihdama tabi tutulan işgücünün haklarını araması hususunda büyük sorun teşkil

etmektedir. Buna bağlı olarak hukuki yollar ile doğal haklarını arayan işçi sayısı oldukça düşük olarak kayıtlara geçmiştir. Buna ek olarak var olan işin de kaybedilme ihtimali ve işverenlerin işten çıkarma uygulamaları da kayıt dışı istihdam ve sosyal hakların aranması hususunda önemli etkenlerdendir (Ercan, 2011: 64). Bunun yanısıra işçilerin önyargıları, sosyal güvenlik ile ilgili riskleri dikkate almamaları ve sigortaya sahip oldukları kısa süre içerisinde ulaşabildikleri sağlık hizmetlerini yetersiz bulmaları sebebiyle kayıt dışı istihdamı tercih etmektedirler. Bazı işçilerin sigorta için ödenecek ücretleri maaşlarına ek olarak talep etmesi de söz konusu olmaktadır. (ÇSGB, 2004)

1.2.1.3 İdare ve Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Ülkemizde istihdam beyanatlarının ve bunun için kurulması gereken ilişkilerin karmaşık olması işçilerin ve işverenlerin bu konuda yeterli hassasiyeti göstermemelerine neden olmaktadır. Etkili ve ağır şartlar ile sonuçlanan caydırıcı uygulamaların eksikliği, denetim sistemlerindeki ve denetleyici mekanizmaların yeterli sıklıkta olmamasına ek olarak bu konuda görevli personelin yeterli sayıda bulunmaması da kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır. Yargısal olarak incelendiği takdirde bürokrasi bakımından; sosyoekonomik yapının hızlı değişiminden temel alan birikimler, yetersiz personel sayısı ve teknolojik alt yapı yetersizliği sorunları ile karşılaşılmalıdır. Bu sorunlar hizmet tespiti için açılan davaların sonuçlanmasının oldukça gecikmesine yol açmaktadır. Geç sonuçlanan davalar da kayıt dışı istihdam ile çalıştırılan işçilerin haklarını aramalarına engel teşkil etmekte ve bunun dışında bir seçenekleri olmadığına inanmalarına neden olmaktadır. (Meydanal, 2008: 93)

Vergi yükümlölükleri de işverenler için istihdam beyanatının gecikmesi veya hiç yapılmaması için bir neden olarak gösterilmektedir. İstihdam için devlet tarafından alınan vergiler oldukça yüksek olduğu için kayıt dışı istihdama yöneliş bu nedene bağlı olarak artış göstermektedir. Ülkemizde işveren kesimin işgücü sahiplerine ödedikleri asgari ücret ile maliyet arasındaki oran yüzde 59 olarak kayıtlara geçmiştir. Daha açık bir ifade ile belirtmek gerekirse işverenlerin işgücü sahipleri için yaptıkları ödemenin yalnızca yüzde 59'luk bir kesimi işçiler tarafından kullanılabilir. (Ercan, 2011: 66) Bu oran Avrupa Birliği vatandaşı olan işçilerde ise yüzde 63,4 olarak belirlenmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre bu oranda yükselme görülmektedir. Daha açık bir ifadeyle

istihdama tabi olarak çalışan işçilerin ve işverenlerin ücretler bakımından yüksek oranda vergiler ile yükümlü oldukları belirtilmektedir.

Türkiye’de alınan vergiler asgari ücret seviyesinde incelenirse en büyük paya sahip 2 vergi çeşidinin damga vergisi ve gelir vergisi olduğu anlaşılmaktadır. Bu vergilerin oldukça yüksek oranlarda alınması ile işgücü sahiplerinin aylık gelirleri büyük çapta kısıtlanmaktadır. Vergiden muaf bir aylık gelire sahip olmak için işçilerin başvurduğu ilk yollardan birisi kayıt dışı istihdam sunan işletmelerde çalışmaya rıza göstermektir. Bu konu başlığı altında Türkiye’de istihdam seviyesinin az olmasının sebeplerinden bir tanesi olarak da vergiler gösterilebilir. İşverenler üzerindeki mali yükümlülüklerin artması ile istihdam şartlarında gerileme ve kayıt dışı olarak istihdam şekline yöneliş artmaktadır. Buna ek olarak işveren kesim özelinde iş kanunu gerekçesiyle başka maliyet yükleri de eklenebilmektedir. Bu maliyet artışı işletme bünyesinde hali hazırda çalışan işçi sayısı ile belirlendiği için bu sayının az tutulması işverenlerin temel hedefi olmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerine göre istihdam oranı düşüklüğü spesifik olarak bu sorunlar özelinde açıklanmaktadır. (Candan,2007: 47-49)

İdare işleri özelinde karşılaşılan başka bir sorun ise kayıt ve tescil sırasında işveren ve işçilerin karşısına çıkan zorluklar olarak göze çarpmaktadır. Ülkemiz sınırları içerisinde kendi işletmesinde çalışan veya başka bir firmaya ait işletme bünyesinde çalışan işgücü sahiplerinin sosyal güvenliğinin sağlanması işleminde bir takım sorunlar oluşabilmektedir. Kendi işletmelerinde çalışan işçileri sırasıyla çiftlik sahipleri, esnaflar ve işveren ile ortak olanlar şeklinde tanımlamak mümkündür. Bağımlı çalışan işçiler ise bu ve benzeri kurumlarda başka gerçek veya tüzel kişilik sahiplerinin adına çalışan işçiler olarak belirtilmektedir. Yeni işletme veya yeni şirket kurulması sırasında gerçekleştirilmesi zorunlu olan bürokrasi temelli işlemlerin oldukça fazla sayıda olmasından kaynaklanan sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak bildirimlerin geri plana alınması sorunu tescil sırasındaki işlemlerde geç kalınmasına yol açmaktadır. Özellikle çiftçilik işi ile uğraşan işgücü sahiplerinin bilgi eksikliği ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak bildirimler sırasındaki işlemlerin oldukça vakit almasından dolayı kayıt dışı yönde istihdam sağlamayı tercih ettikleri belirtilmektedir.

Süreksiz tarım işçileri şeklinde adlandırılan işçilerin birçoğunun nüfus cüzdanına dahi sahip olmadığı göz önüne alınırsa bu alanda istihdamı kayıt altına almanın zorlukları oldukça fazladır. Ayrıca tarım sektöründe çalışan işçilerin birçoğunun mevsime bağlı tarımsal uygulamalarda işgücü olarak bulunmasından dolayı sigorta güvenlik kurumlarına

kayıt edilme sürecinde mevsime bağılı olarak istihdamın sonlanmasından dolayı kayıt dışı olarak çalışmak tercih edilmektedir (Ercan, 2011: 68).

İşgücü sahipleri için sağlık koruma önlemi olarak hayata geçirilen uygulamalar özette kıdem ve ihbar tazminatlarına ek olarak işsizlik sigortaları olarak belirtilmektedir. Bu uygulamalar sırasında ortaya çıkan mali yükümlülükler ise işletme sahiplerine yüklenmektedir. Bu maddi kayıplar işverenler arasında istihdamın kayıt dışı olarak uygulanması konusunda cezbedici olmaktadır. İşletme sahipleri işçiler için çalışılan her bir yıl için 1 aylık ücretine denk olacak şekilde kıdem tazminat ödemesi yapmak zorundadırlar. Toplam şekilde hesaplandığı takdirde günümüz şartları kıdem tazminatı 10 yıl boyunca işgücü sağlamış bir işçi için 20.000 TL olarak hesaplanmaktadır (Asgari ücret 2000 TL olarak hesaplanmıştır). Bu tazminatın ödemesini gerçekleştirmemek amacıyla işverenler tarafından işçilerin kâğıt üzerinde sıklıkla işten çıkarılıp yeniden işe alınması veya kayıt dışı istihdama yönelme eğilimleri gösterilmektedir. İş sahibi olmayan işçiler için yararlanabilecekleri işsizlik sigortası bulunmaktadır. Bu fondan faydalanabilmek için işçilerin kâğıt üzerinde işten ayrılmış gibi gösterilmesi ve ödemenin alınması yolu işveren ve işçiler tarafından tercih edilebilmektedir. Bu sayede işçiler ve işletme sahipleri kayıt dışı istihdam yolu ile gelirlerini artırmaktadırlar. (Candan, 2007: 51)

Bunlara ek olarak emekli olma konusu üzerinde hizmet akdiyle çalışan işgücü sahiplerinin emeklilik için 3 şartı gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu şartlar sigortaya sahip olunan süre, prim ödeme toplam günü ve yaş olarak belirtilmektedir. Bu şartların aynı anda tamamlanması halinde işgücü sahipleri emekli olabilmektedirler. Bu sistem kayıt dışı istihdama eğilimin artmasına neden olmaktadır. Prim ödeme gününü yeterli sayıda tamamlayan işçiler emeklilik için yaşını beklemek yerine kayıt dışı olarak istihdama yönelmektedirler. Özellikle işgücü sahipleri tarafından gelen kayıt dışı istihdam talepleri işletme sahipleri tarafından maliyet yükünde azalma ile sonuçlanacağı için kabul görmektedir. Primlerini erken tamamlayan erkek ve kadınlar aylık geçimlerini sağlayabilmek adına kayıt dışı olarak çalışma mecburiyeti altında bulunmaktadır.

Hali hazırda meslek sahibi olan kişiler ise gelirlerini artırma hedefiyle mesai saatleri dışında başka işler yapmaya eğilim gösterebilmektedir. Bu durumun gerçekleşmesi ancak kayıt dışı çalışma yoluyla sağlanabilmektedir. Kendi hesapları için çalışma yoluna gidecek birikim ve sermayeye sahip olmayan bu kişiler ek iş tercihleri ile gelir düzeylerini asgari refaha ulaşmak veya birikim yapabilmek amacına ulaşmayı hedeflemektedirler. Bu durumun sonucunda vasıflı işgücüne ihtiyaç duyan işletme sahipleri bu kişileri kayıt dışı olarak istihdam edebilmektedirler. (Meydanal, 2008: 79-83) Bunlara ek olarak devlet

tarafından istihdam dışı bırakılan vatandaşlar da mevcuttur. Sosyal güvenlik mevzuatları kapsamı dışında tutulan bu kişiler genellikle prim ödemek için yeterli maddi düzeye sahip olmayanlar veya hizmet akdi tipinde çalışma şekilleri bulunmayan kişiler olarak belirtilmektedir. Bu kişiler de kayıt dışı olarak istihdam edilmektedirler. (Candan, 2007: 52)

5510 sayılı kanun özelinde tamamıyla zorunlu sosyal güvenlik kavramı altında değerlendirilmeyen işgücü sahipleri belirtilmiştir. Bunlar tarım sektöründe süresiz işçiler, işletme sahibinin ücret almadan çalışmakta olan eşi, konut içerisinde bulunan ve aile üyeleri tarafından sağlanan istihdam şeklidir. Bunlara ek olarak ücrete tabi ve devamlı olanlar dâhil edilmeksizin ev/ işyeri olarak çalışan kesim, askerlik görevinde bulunan vatandaşlar ve meslek okullarında uygulama sayesinde öğrenmeye dayalı işlerde çalışan öğrenciler olarak sıralanmaktadır. Aynı sayılı kanun özelinde kısmen istihdama tabi tutulan işgücü sahipleri ise çırak olanlar, ceza evi atölyeleri bünyesinde çalışmakta olan hükümlüler, rehabilitasyona tabi tutulan hastalar olarak sıralanmaktadır. Yeni çalışma prensiplerinin ortaya çıkması ile birlikte bu kanunda revizyona ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Bunlardan bir tanesi olarak Network stili çalışma örneği gösterilebilmektedir. Sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında değerlendirilmeyen bu prensip, işletme sahiplerinin bu isim altında kayıt dışı istihdama ulaşabilmelerini mümkün kılmaktadır (Ercan, 2011:69).

Politika ve ekonomi özelinde yapıcı eleştiriler bulunması ve vatandaşlar tarafından yapılan protestolar kayıt dışı istihdam konusunda negatif etki yaratmaktadır. Devlet kavramına duyulan güven eksikliği ve kamu kurumlarının uygulamalarının gerçekleşmesini engelleme girişimlerine ek olarak politik bağlantıların kullanılması suretiyle işletme bünyesinde çeşitli değişiklikler yapma eğilimleri kayıt dışı istihdam sorununun artmasına neden olabilmektedir. Son olarak denetimlerin yetersiz oluşu kayıt dışı istihdama yönelişin artışına neden olmaktadır. Denetim faaliyetlerinin efektif sonuçlara ulaşabilmesi için faaliyeti gerçekleştiren kamu görevlilerinin bu konuda uzmanlaşmış olması, tarafsızlık ilkesine uyum sağlanması ve denetim sıklığının uygun olması gerekmektedir. Bu şartlar oluşmadığı takdirde denetimlerin efektif bir sonuca ulaşabilmesi mümkün olmamaktadır ayrıca kayıt dışı gerçekleştirilen istihdam uygulamalarının önünün kapatılması günden güne zorlaşma tehlikesiyle karşı karşıya kalabilecektir (Candan, 2007: 53).

Denetim konusunda karşılaşılan güçlükler başlıca bir takım işletmelerin mevsime bağlı veya taşınabilir olması durumudur. Pazar yerlerinde satışa sunulan erzak veya emek gücü, şehirlerarası olarak insan veya yük taşımacılığı ile uğraşan işletmeler, balık avlama işi ile

uğraşan tekne sahipleri ve uluslararası yük taşımak ile görevli gemiler bunlara gösterilebilecek örnekler olarak belirtilmiştir. Bunlara ek olarak tatil beldelerinde mevsimlik olarak kayıt dışı istihdam edilen iş gücü sahiplerinin ve işletmelerin denetlenmesi genellikle mevsimlerin bitiş sürecine geldiğinden mümkün olmamaktadır. Özellikle turizm sektörü özelinde turizm sezonu açılış ve kapanışı arasında kısa bir süre bulunmasından dolayı bu süre zarfında çalıştırılacak işçiler kayıt dışı olarak istihdam edilmektedir. Sezon sonunda işten çıkarılan işçilerin ve genellikle iş süreci devam etmediği için kapalı tutulan işletmelerin denetimi yapılamamaktadır.

Bütün bunlara ek olarak denetimin yapılması ile görevlendirilen kamu personel sayısının az olması kayıt dışı istihdam yolunu kullanan işletmelerin bu durumdan istifade etmelerine neden olmaktadır. Denetim süresini diğer işletmeler ile kurulan haberleşme ağı üzerinden yapılan tahminler ile belirleyebilen işverenler bu süre zarfı içinde kayıt dışı olarak istihdam edilen işçilerin işine son verme eğilimi göstermektedirler. Bu sayede denetim süreci atlatıldıktan sonra aynı işçilerin geri alınması ile sistemin zafiyetinden faydalanılmış olmaktadır. (Ercan, 2011: 71)

1.3 Sosyal Güvenlik Sistemi

Bireylerin toplumsal yapı içerisinde karşılaşacakları riskler ve sosyal haklarına, risklere karşı korunma biçimlerine farklı tanımlamalar yapılmıştır. Sosyal güvenlik, kendi içerisinde bir sistem olma özelliği barındırmaktadır. Sosyal güvenlik bireylerin karşılaşacakları risklere karşı kendilerini güvence altına almaya yaran kurallar oluşturmasının dışında, sosyal yapının bir parçasıdır. Sosyal olanın dinamik yapısı içinde kurallar, politikalar da değişiklik gösterebilmektedir (Tuncay, 1992: 3-4).

Sosyal güvenlik sistemleri veya sosyal alanda koruma sağlayan sosyal güvenlik kurumlarının gelişmesi insanlık tarihi ile gelişim göstermiştir. Toplumun üretim şekilleri, aile yapıları ya da toplumda faaliyet gösteren kurum gibi çeşitli etkenlere bağlı oluşan ya da oluşacak tehlikelere, tedbir mekanizmaları sanayinin gelişiminde önceki toplumlarda çeşitli geleneksel metotlarla geliştirilmiştir. Sanayi topluma geçilmesi ile birlikte çeşitli kitlesel büyümeye geçilmesi geleneksel yöntemlerin yeni toplumsal yapı içerisinde oluşan yeni tehlikelere karşı yeterli korumayı gösterememesi ile birlikte yeni tedbir yolları aranmış ve bu durumda devletin sosyal güvenlik alanında etkin rol alması gerektiği ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri bu süreçte 19. yüzyılın sonlarına doğru şekillenmeye

başlamış ve 20. yüzyılda sosyal güvenlik sistemleri bir taraftan toplumsal ekonomik yapıdan diğer bir yönü ile de toplum içindeki siyasal yeniliklerden ve değişikliklerden etkilenmiştir. Buna bağlı olarak toplumdaki iktisadi veya sosyal dönüm noktaları sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasını gerekli kılan etkenler olmuşlardır (Gümü, 2010: 6).

Sosyal güvenlik kavramı için 1944 yılında ILO tarafından Philadelphiya Konferansı'nda yapılmış tanımlamada; bireylerin hastalık durumu, işsiz kalma durumu ya da yaşlanma gibi bir süreliğine veya hayatı boyunca kazanç sağlayabilme işlevini kaybetmesi sonucunda içinde bulunacağı yoksulluğa karşı sağlık alanında güvence altına alınmasına yönelik genel korumalardır, tanımlaması yapılmıştır. Kişilerin sosyal hayatlarında karşılaşılabilecekleri risk durumlarına karşı, bireyi güvence altında tutmak amacı ile devlete bağlı yetkili kurumlar aracılığıyla tedbirler alması sosyal güvenlik kavramını açıklamaktadır. Temel olarak sosyal güvenlik kavramı kişilerin toplumsal varlıklarını koruma ve sürdürebilme desteği felsefesine dayanmaktadır (Seyyar, 2009).

Sosyal güvenlik sosyal devlet kavramıyla iç içedir. Toplumu var eden bireylerin korunması, huzur ve güven içinde hayatlarını devam ettirebilmeleri amacıyla sağlanacak olanaklar bireyleri toplumsal güven duygularını olumlu tutacak kavramlardır. Bu nedenle sosyal güvenlik her toplum ve birey için tamamlanması ve karşılanması gereken sosyal bir ihtiyaç olmaktadır (Yazgan, 1977: 34).

Sosyal güvenlik ile ilgili yapılan tanımlarda genellikle ortak olan kavram "sosyal risk" kavramı olmuştur. Bu risk durumları hastalık, yaşlılık, çocuk yetiştirme, sakatlık, işsiz kalma gibi farklı şekillerde isimlendirilmiş. Bireyin iş görememe haline verilen bu adlar bireylerin sosyal yaşamlarında karşılaşılabileceği bir takım risk durumları olarak belirlenmiş ve bu durumların kişinin sosyal varlığına, hayat kalitesine olumsuz etkisini en alt seviyede tutma amacı ile olanaklar sunulmuştur. Sosyal güvenlik genel anlamda; bazı sosyal risklerin yarattığı ekonomik sonuçlarda bireyleri güvence altında tutacak tedbirler alınması olarak ifade edilebilmektedir (Bilgili, 2006:33).

Sosyal güvenlik ile ilgili yapılan tanımlamalar toplumların ihtiyaç ve sosyal devlet anlayışları bağlamında çeşitlilik gösterdiği gibi genel kabul görmüş bir tanım da bulunmamaktadır. Çünkü ekonomik ve sosyal yapılar ülkeler arasında farklılık gösterir. Tehlikeli durumlara karşı önlem alınması kabul edilen bir durum olmasına karşın ne gibi risklere karşı nasıl bir tedbir alınmasına bağlı ortak bir metot bulunmamakta. (George, 1968: 5). Bu açıdan sosyal güvenlik sistemleri bize ülkelerin ekonomik değerlerinin ve sosyal adalet anlayışlarını ortaya kayma şekillerini bizlere göstermektedir. Kimi ülkeler sosyal güvenlik anlayışlarını hukuk sistemleri çerçevesinde şekillendirirken, bazıları da

uygulamalarını öğretilere dayandırmaktadır. Buna karşın kimi toplumlarda sosyal güvenlik kavramı eksik olabilmektedir. Bu toplumlarda sosyal sigorta, sosyal yardım uygulamaları sosyal güvenliğin bir yapı altında birleşmesine engel olabilmektedir (Pieters, 2006: 1).

Sosyal güvenlik sisteminde primler veya sosyal yükümlülükler, vergiler, kaynak edilen iş alanında ortaya çıkacak herhangi tehlike durumlarını sosyal sigorta kapsamında sigorta ederken, sosyal hizmet ya da sosyal dayanışma kapsamında vergi ödemeksizin herhangi bir finansal yatırım yapmadan toplumda bir birey olmasından ötürü temel hizmetlerden faydalanmalarına olanak tanınır. Bu hizmetler geçimini sağlayamayan, yalnız, bakıma veya hizmete ihtiyaç duyan, engelliler oluşturulmuş devlete bağlı bir takım etkinlikleri kapsar. Bu durum sosyal devlet olmanın bir amacı olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemi, risklere karşı alınan güvenliklerin finansal boyutunu da ifade eder. Sosyal dayanışmalar, hizmetler, yardımlar ve sosyal sigortalar, ekonomik kapsamı bir bütün şekliyle sosyal güvenlik sistemini oluşturur. Bir sosyal güvenlik sisteminin özünü ve işlevini finansman boyutu belirler. Bu açıklama çerçevesinde dört sosyal güvenlik sisteminden bahsedilebilir (Gümüş, 2010:5).

- Bismarçcı sosyal güvenlik sistemi, prim ödemesine dayanan ve 1880 yıllarında geliştirilen,
- Beveridge sosyal güvenlik sistemi, sosyal yükümlülükler ve vergi gelirleri ile oluşturulan 1942 yılında geliştirilen sistem,
- Karma sosyal güvenlik sistemi, Hem pirim hem de vergiler ile karışık finansman oluşturulan sistem,
- Bireysel sigortacılık sistemi, Devlet denetimi ve gözetimi altında finansman oluşturulan bütünüyle özel zorunlu bireysel primlerle sağlanan 1981 yılında Şili’de uygulanmaya başlanan sistem,

Herhangi bir sisteme kayıtlı olmadan veya ödeme yapmadan, var olan ekonomik tehlikelerin oluşması durumunda, kişinin tamamen kendi gelirinden harcama yapması (bireysel finansman) bir sistem olarak görülebilir. Fakat bunun herhangi bir sistem yaratmasındansa, sisteme bağlı olmamasından dolayı de facto yani koşullara bağlı oluşmuş fiili bir hadiseyi yansıttığı açıktır.

Modern dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin gerekçeleri bireylere iktisadi açıdan güvence oluşturmaktır. Bireyler temel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan ekonomi güvencesini oluşturduklarından yoksulluktan kurtulmaktadırlar. Yani, sosyal güvenlik

sisteminde amaç kişiye ihtiyacı olan veya risk durumlarında ihtiyaç duyabileceğe gelir güvencesini sağlamak ve bu açıdan ihtiyacı karşılama açısından bir garanti sağlamak amaçlıdır. Sınırsız ihtiyaçlara karşı sınırlı kaynakların kullanımını karşılayan ekonominin gerekli olan durumları karşılaması açısından en yararlı şekilde kullanımı sağlanması gerektiğini gösterir. Bu neticede ekonomi ve sosyal güvenlik sistemlerinin birbiri ile etkileşim içinde olduğu gözlenmektedir (Arıcı, 2006: 32). Diğer yandan sosyal güvenlik sistemleri toplum içindeki çeşitli kesimleri arasında gelir dağılımına sahip olması gerekir. Bu dağılım prim ile işleyen sistemlerde en üst gelir grubunda olanlardan en alt gelir guruba doğru olacak şekilde işlemektedir. Primsiz işleyen sistemlerde ise toplumun giderleri ülke bütçesinden karşılandığından dağılım vergi ödeyebilen güçteki kesimlerden vergi ödeme gücü olmayan kesimlere doğru yapılmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik sistemi içerisinde bu gelir dağılımı çalışma gücü olan gruplar ile çalışma gücü olmayan gruplar arasında da yapılmaktadır (Arıcı, 2006: 33).

1.3.1. Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Genel Sorunları

Türkiye'de sosyal güvenlik ağı, cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren 1990 yılına kadar birikmiş olan problemler ve 90'lı yıllardan itibaren sigorta sahibi olan insanlar ve işçi sendikaları da dâhil olmak üzere sosyal güvenlik kapsamı altında bulunan ve mağduriyetin yüksek olduğu bir sistem olarak nitelendirilmektedir. Özellikle 90'lı yıllardan itibaren sistemin revize edilmesi amacıyla yapılan müdahaleler sistemin yeterliliğini olumsuz yönde etkilemiştir. Dünya genelinde ve Türkiye'de sosyal güvenlik ağı sorunları benzerlik göstermektedir. Bu sorunlardan bir tanesi halen prim ödemekte olan sigortası aktif vatandaşlar ile bu ağ üzerinden aylık ücret almaya devam eden pasif sigortalı olan vatandaşlar özelinde sunulan hizmetlerin sosyal güvenlik yetersizlikleri olarak göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik ağının sorunlarını birkaç alt başlık ile incelemek spesifik olarak problemlere çözüm üretebilme konusunda etkili uygulamaların önünü açabilecektir. (Ercan, 2011:45)

1.3.1.1. Finansman Sorunu

Sosyal güvenlik sisteminin etkili bir biçimde işleyememesine neden olan en önemli sorun finansman sorunlarıdır. Bu sistem bünyesinde yer alan kuruluşlar, gelir elde ettikleri süre

zarfı içerisinde ekonomik dengeyi sağlayamamışlardır. Bu gelirleri oluşturan ana unsurlar tahviller ve sigorta primleri olarak göze çarpmaktadır. Buna ek olarak enflasyon problemi ülkemizde sosyal güvenlik ağının etkili bir şekilde çalışmasının önüne geçmektedir. Özellikle ülkemizde enflasyon kronik bir hale gelmiş ve 80'li yıllardan sonra fon değerlendirme amaçlı kurulan sistemler işlevselliğini yitirmiş sosyal güvenlik kuruluşları bünyesinde bulunan fon, enflasyonun etkisiyle zamanla yitirilmiştir. Enflasyonun anormal düzeyde artış gösterdiği 90'lı yıllar, kurulmasından bu yana sosyal güvenlik sisteminin içerisinde bulunduğu en zor dönem olarak belirtilmektedir. Doğası gereği sosyal güvenlik ağının vatandaşlar için ulaştırması gereken temel hizmetler, enflasyona bağlı yerli para biriminin değer kaybetmesi sonucunda zamanla sekteye uğramış hatta durma noktasına gelmiştir. Maddi düzeyde yetersiz imkânlar özelinde inceleme yapıldığında finansman problemi temel hizmetlerin vatandaşlar tarafından kullanımını sınırlandırmıştır (Kitapçı ve Acar, 2008:75).

Özellikle 1990 yılına kadar bütçe planlamasında pozitif yönde sonuçlar alabilen sosyal güvenlik kurumları, 2000'li yıllara doğru negatif yöne eğilim göstermiş ve son olarak gelinen noktada devlet bütçesinden bu kurumlara para akışı sağlanmak durumunda kalmıştır. Popülizm, etkili yönetimden uzak anlayışın benimsenmesi, bürokrasi özelinde uygulanan kısıtlamalar bu durumun ortaya çıkmasına neden olan en temel faktörler olarak belirtilmektedir. Bu kurumlardan elde edilen kâr yüzdesinin devlet hazinesine pozitif girdi olarak kullanılmakta olan sosyal güvenlik fonları, zaman içerisinde devletin elde ettiği gelirlerin kullanıldığı yeni bir harcama merkezi halini almıştır.

Nüfusun 60 yaş üzerinde yer alan ve emeklilik çağında bulunan kesimi ile 15-59 yaşlar arasın dilimde bulunan ve çalışan nüfusun oranı aktif-pasif oranı olarak adlandırılmaktadır. (Kitapçı ve Acar, 2008: 81) açık bir ifade ile aktif-pasif oranının elde edilmesi, nüfusun emekli olan bölümünün, hali hazırda bir işe sahip olan ve sigortası bulunan kesime bölünmesiyle elde edilmektedir. (SGK, 2009) Avrupa ülkeleri gibi dünyanın gelişmiş ülkeleri özelinde yapılan incelemeler, bu oranın zamanla artış eğilimi gösterdiğini belirtmektedir. Bu artmanın bir sonucu olarak aktif nüfusun sigorta ödemeleri ile oluşturulan fonun, pasif nüfusa yaşlılık sigortası adı altında ödenek ayrılması konusunda yetersizlik durumu ortaya çıkmıştır. Ayrıca yaşlı nüfusun artışına bağlı olarak sosyal ihtiyaçların ve gereksinimlerin artışı ile sonuçlanmıştır. Refaha doğru orantılı olarak artış gösteren sosyal gereksinim çeşitliliği kamu fonlarının önemli bir kısmının bunların giderilmesi için kullanılmasına neden olmuştur. (Kitapçı ve Acar, 2008: 81- 82)

Gelişmişlik düzeyi olarak ileride sayılan ülkeler incelendiğinde her bir emekliye oranla çalışmakta olan 4 kişi varken, ülkemizde bu sayı yaklaşık olarak her bir emekli için 2 çalışandır. Bu durumda, gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelere 4 kişiden sigorta ödemeleri için prim alınmakta yalnızca 1 kişiye emekli maaşı ödemesi yapılmaktadır. Ülkemizde ise 2 kişiden sigorta primi alınmakta ve 1 kişiye maaş ödemesi yapılmaktadır.(SGK, 2009:B.)

Kayıt dışı istihdamın yüksek olması da sosyal güvenlik kuruluşlarının işlevselliği açısından negatif etki yaratmaktadır. Sosyal güvenlik primlerinin çalışan nüfusa oranla çok daha az toplanabilmesi ve insanların sosyal hizmetlerden faydalanamaması gibi sorunlar ile sonuçlanan kayıt dışı istihdam oranı her geçen yıl artarak devam etmektedir. TÜİK verileri dikkate alındığında Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde 10 milyondan fazla sayıda vatandaşın kayıt dışı olarak istihdam edildikleri anlaşılmaktadır. Bu sayı ödenmesi gereken sigorta primleri cinsinden ifade edildiği takdirde yaklaşık 20 milyon Türk Lirası meblağında ödemenin sigorta fonları kapsamına alınmadığı belirtilmektedir. Ekonomik ve politik istihdam stratejilerinin yanlış olması nedeniyle işsizlik sigortası gibi sosyal hizmetlerin, sosyal güvenlik kuruluşları ve devlet çapında makroekonomi olarak adlandırılan kavram üzerinde maddi gider olarak başkalaşmıştır. Özellikle işsizlik maaşı ödemeleri gibi giderlerin artması ve kayıt dışı istihdama ek olarak işsiz insanların genel popülasyona oranının artması gibi nedenler sosyal güvenlik kurumunun finansal çöküşe girmesine neden olmuştur. (Sayan,2004: 107)

Ülkemizde prim tahsil oranının düşük olması da finansal olarak gelir ve gider arasındaki makasın artmasına neden olmaktadır. 2009 yılı verilerine göre toplamda 54.579 milyon TL sistemde bulunan alacak olarak kaydedilmiştir. Ancak tahsil edilebilen prim yalnızca 39.767 milyon TL tutarındadır. Bu bilgiye dayanarak tahsil edilen prim oranının %72,86'da kaldığı ve yaklaşık 15 milyon TL tutarında girdinin sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

1.3.1.2. Kapsam Sorunu

Sosyal güvenlik sisteminin uzun ömürlü ve efektif olabilmesi için sisteme nizami bir biçimde kayıt olan ve hali hazırda prim ödemeye devam eden işçi sayısının yüksek olması gerekmektedir. Ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşları için geliştirilen politik ve ekonomik stratejiler sosyal güvenlik kavramına genişlik kazandırma konusunda yetersiz kalmışlardır.

Bu nedenle kapsama alanı bakımından yetersiz ve sığ bir sosyal güvenlik ağı oluşmuştur. Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin oldukça dağınık bir yapıya sahip olması nedeniyle sistemde kaydı olan vatandaşlar çalışma statüsü temel alınarak ayrı yasalar ile sosyal güvenlik ağına dâhil edilmektedir. Bu yasalar gereğince birbirinden farklı düzeyde ve kalitede sosyal güvenlik hizmetlerine ulaşabilmektedirler. Buna ek olarak tarım sektörü işçileriyle ücretsiz aile çalışanlarının ve gündelik çalışan hizmetçilerin sigortalarının zorunlu kapsamda bulunması ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin kapsam probleminin boyutunu gözler önüne sermektedir. (SGK, 1964:506; SGK, 2009-A: 3)

2009 yılı temel alınırrsa Türkiye’de 59.492.740 kişinin sosyal güvenlik kaydı bulunmaktadır. Ülke nüfusunun o yıl içerisinde 71.517.000 olduğu göz önüne alınırssa sosyal güvenlik ağı üzerinde kaydı bulunanların toplam nüfusa oranı yaklaşık olarak %83’tür. Bu sayılar özelinde inceleme yapıldığında yaklaşık olarak 12.157.000 kişinin sosyal güvenlik kaydı bulunmamaktadır. Kaydı bulunmayan vatandaşların oranı ise %17 olarak göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik ağının kapsama alanı dışında bulunan bu vatandaşların finansman sorununu artırdığı ve sistemin revize edilmesi için yapılan işlemlerin sonuçsuz kalmasında en büyük etkenlerden bir tanesi olduğu belirtilmektedir. (SGK ,2009:B)

Kapsam sorununun çözüme ulaştırılamaması ile artış gösteren temel problem finansman kavramı ile ilgilidir. Daha açık bir ifadeyle kapsayıcı bir sistem belirlenememesi ile sigortası olmayan vatandaşların sayısında artış görülmektedir. Emekli kesime yapılan ödemeler ve sosyal hizmetler için ayrılan fonlara ek olarak kayıt dışı olarak istihdam edilen vatandaşlardan elde edilmesi beklenen gelirin yoksunluğu ile sosyal güvenlik kuruluşları için bütçe planlaması yapılması süreci sekteye uğramaktadır. Sosyal güvenlik ağına dâhil edilebilecek vatandaşlar, her kesime hitap eden ve insanlara ulaştırılan hizmetler konusunda ortalama bir ideale ulaşmayı hedefleyen kapsamlı bir sosyal güvenlik ağının bulunmaması ile kayıt dışı olarak istihdam edilme sorunuyla karşı karşıya kalmaktadır.

1.3.1.3. Kayıt Dışı İstihdam Sorunu

Sosyal güvenlik ağının bütün dünya ülkeleri adına çözülemeyen ortak problemi kayıt dışı istihdam olarak belirtilmektedir. Kayıt dışı istihdamın rakamsal değerlere dökülmesi oldukça güçtür. Türkiye’de daha önceki yıllarda yapılan araştırmaların birbirinden farklı sonuçlar vermesi bu durumun kanıtı niteliğindedir. Belirleme hususunda karşılaşılan en

temel zorluklar, insanların kayıt dışı istihdam altında çalıştıklarını belirtmemelerinden kaynaklanmaktadır. Hukuki yaptırımlar ve iş kaybı korkusu insanların bu konudaki çekincelerini açıklamaktadır. Ayrıca işverenlerin vergi ve primler özelinde daha az ödeme yapabilmek için hatalı beyanat verdikleri ve işçi sayısında yanılsama yarattıkları kayıtlara geçmiştir. Kayıt dışı istihdam sorununun rakamsal değerlere dökülmesi için en sık kullanılan yöntemlerden bir tanesi anket yöntemi olarak göze çarpmaktadır. Anketlerin yanıltıcı olduğu ve birçoğunun birbirlerinden farklı değerler ile sonuçlandıkları kayıtlara geçmiştir.

Ülkemizde son yıllarda yapılan araştırmalara göre kayıt dışı istihdamın %40 ve üzeri sayısal değerlerde olduğu ve devamlı yükselme eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorununun genellikle kırsal kesimde çalışan işçiler arasında yaygın olduğu ve bu nedenle metropoller temelinde yapılan araştırmaların düşük rakamlarda olmasının yanıltıcı olduğu belirtilmektedir. Örneğin ILO verileri Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranının %15 dolaylarında olduğunu belirtmektedir. Ancak bu araştırma kırsal kesimi kapsama alanında dışında tutmuş ve rakamsal değer anlamında yanıltıcı bir sonuca ulaşmıştır. (Demir, Yıldız ve Benli, 2009: 11)

Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorunun kırsal kesim kökenli olmasının birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, sanayileşme ile birlikte büyük şehirlerde istihdam şansının artırılması ancak 1950 ve sonrası yıllar için geçerli olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yıla kadar geçen süre zarfı içinde insanlar kendilerine kırsal alanda istihdam alanları bulabilmiştir. Ayrıca mevsimlik olarak yapılan tarımsal uygulamalarda çalışan işçilerin istihdam kaydı için fırsat bulamadan sezonun sona ermesiyle iş sürelerinin tamamlanması gibi sebepler vatandaşların sosyal güvenlik kaydı yaptırmalarına engel olmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarında süren kayıt işlemlerinin uzun bir süre zarfı içerisinde tamamlanması, bu işçilerin sezon içerisinde sosyal güvenlik bünyesine alınmasında büyük engel teşkil etmektedir. (Toptaş, 1998: 20)

Kayda dâhil edilmeyen ekonomik uygulamaların vergi kapsamı dışında bulunması, ekonomik dengelerin ikili bir sisteme gitmesine neden olmuştur. İkili yapının mali ve ekonomik balansın oluşmasında negatif bir etkiye sahip olması, bu yapının var olduğu dönemlerde gerçekleştirilen kaynak sağlama uygulamalarının yanlış olması ile açıklanamamaktadır. Ancak bu yapının varlığı ve bunun sonucunda oluşan statik denge, enformel ekonominin ortadan kaldırılması için verilen mücadeleyi de sekteye uğratmaktadır. Çünkü kayıt dışı ekonomik yapılar ile mücadele etmenin, hali hazırda işleyen ekonomik sistem dengelerini kötü etkileyeceği, bu durumda yalnızca amacına

ulaşmayan çıkar hedeflerinin başlı başına bir sorun olmaktan çıkıp yeniden oluşturulması gereken kaynak dağıtma politikasının dikkatle yönetilmesi gereken yeni bir süreç oluşturacağı belirtilmektedir. (Önder, 2001: 23- 24)

Kayıt altına alınmayan işçilerin bulunduğu sektörlerde boyut tahmini yapmak çeşitli metotlar ile mümkün olmaktadır. Castells, M.-A. Portes Informal Economy adlı çalışmada kayıt altına alınmayan istihdamı kendi hesabına çalışan kesim, işveren ve son olarak ücretsiz aile işçilerinin toplamı olarak belirtmektedir. Bu kurama göre 1988 yılında Türkiye’de tarım sektörü hariç diğer sektörler temel alınarak belirlenen kayıt dışı istihdam oranının kentsel işgücünün oluşmasında %34,05’lik bir orana sahiptir. Bu oran 1999 yılında %3 azalarak %31’e gerilemiştir. Ancak bu hesap yapılırken tarım sektörü dikkate alınmamıştır. Tarım sektörünün kayıt dışı istihdamın bulunduğu sektörler arasında ilk sırada yer alması bu çalışmanın realitesinin sorgulanmasına neden olmuştur. Tarım sektörü içerisinde küçük işletme tipine dâhil birçok işyerinin bulunduğu ve bunların oldukça büyük bir oranının sosyal güvenlik prosedürlerini takip etmediği belirtilmektedir (Ercan, 2011:65).

Sosyal güvenlik prim ödemeleri konusunda da vatandaşların üzerinde yüklerin ağır olması bu konuda duyarlılığın azalmasına neden olmaktadır. İşveren ve işçilerin ödemesi gereken prim düzeylerinin, gelirlerine oranlar bir hayli yüksek oluşu ve devletin bu ödemelere yeterli katkıyı göstermemesi kayıt dışı istihdamın önünü açan faktörler olarak belirtilmektedir. Özellikle çok sayıda işçiyi bünyesinde barından işletmeler için, işçi sayısına göre prim ödemeleri yapıldığı sürece, maliyet oranı oldukça yüksektir. Bu işletmelerin büyüklükleri sebebiyle kayıt dışı istihdama yönelişleri zor olduğu için, piyasada birçok küçük ve orta işletmeye bölünüp burada kayıt dışı işçi çalıştırma yolunu tercih etmektedirler. Ayrıca asgari ücret ile eşdeğer prim ödemesi yapmanın kayıt dışı uygulamalardan bir tanesi olduğu belirtilmektedir. Özellikle küçük işletmelerde görülen bu durum, işçilerin gerçek ücretleri üzerinden sigorta primlerinin yatırılmaması ve aylık kazançları ne olursa olsun çalışanların asgari ücret düzeyinde sigorta primine sahip olması ile sonuçlanmaktadır. (Toptaş, 1998:21)

Kayıt dışı istihdam konusunda finansman ve fon yönetimi sorunlarına ek olarak bürokratik işlemlerin gecikmesi, devlete ve sosyal güvenlik kurumlarına olan güvensizlik sorunlarının da etkili olduğu belirtilmektedir. Vatandaşlarda görülen güvensizlik duygusu sosyal güvenlik kurumlarına rağbetin azalmasına neden olmaktadır. Ekonomik ve politik istikrarsızlıklar sonucu meydana gelen duygu durumu değişiklikleri, her sektörde olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da ekonomik kayıp oluşturmaktadır. (Ercan, 2011: 58)

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

2.1. Sosyal Güvenlik Reformu

Ülkemizde yapılan sosyal güvenlik çalışmaları kapsamında yapılan düzenlemeler iki başlık altında incelenmektedir. Bu başlıklardan ilki SSK (Sosyal Sigortalar Kurumu), Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve bunların yanısıra özel bankaların iştirakleri sonucunda teşkil edilmiş sandıkların birleştirilmesidir. Mayıs 2006 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu yasası ile birlikte yukarıda zikredilen kurumların tamamı tek bir potada buluşturulmuştur. Bu faaliyetin ana sebebi yapısal dağınıklığın sebep olduğu güçlüklerdir. Yasa ile birlikte tek çatı altında toplanan kurumların faaliyetlerinin denetlenmesi kolaylaşmış, standart normlar ve standart çerçeveler teşkil edilebilmiştir. Başlıklardan ikincisi ise SGM (Sosyal Güvenlik Mevzuatı) bünyesinde gerçekleştirilen revizasyon işlemleridir (Ercan, 2011:80).

2006 yılında ilan edilen SGK yasasının yürürlüğe girebilmesi 2 senenin ardından 2008 yılında mümkün olmuştur. Bunun sebepleri arasında kurumlar arasında yaşanan tartışmalar, açılan davalar, yasadaki maddelerin bazılarının revize edilmesi bulunmaktadır. Mevzuatın günümüzdeki halini alması için yapılan düzenlemeler sonucunda 2008 yılında Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası başlığıyla yürürlüğe girmiştir. Çalışmada ele alınan konunun bütünlüğü açısından bu yasa da önem arz etmektedir. Zira yapılan düzenlemeler primsiz ödemelerin bir nizam içerisinde denetlenmesi, kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve emeklilik sisteminin ortak bir çerçeveye oturtulması gibi başlıkları kapsamaktadır. Bu nedenle kayıt dışı istihdam ile mücadele de Sosyal Güvenlik Kurumu’nun etkisinin anlaşılabilmesi için tarihsel süreç ile reformun içeriğinin irdelenmesi gerekmektedir (Kızılkuş, 2009: 51-52).

2.1.1. SGK’nın Kurulması

Cumhuriyet’in ilanından sonra Türkiye’de faaliyet gösteren sosyal güvenlik kurumlarının temeline bakıldığında Osmanlı Devleti’nin son döneminde faaliyet göstermiş olan ‘*Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı*’ ile karşılaşılmaktadır. Bu kuruluş Cumhuriyet’in ilanından sonra da Osmanlı Devleti’nden Türkiye’ye aktarılmış ve erken dönemde sosyal güvenlik alanında faaliyetler göstermiştir. Bu sandık Osmanlı Dönemi’nde 1909 yılında kurulmuş

olsa da resmi açıdan varlığının tescili 1930 senesinde gerçekleşmiştir. 11.06.1930 tarihinde 1683 sayılı kanun ile yürürlüğe girmiştir (Ercan, 2011:80-81). Kanun ile birlikte yapılan ilk değişiklik kurumun adı olmuştur. Yeni ismi '*Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı*' olarak revize edilmiştir. Bu sandığın içine vakıf olan çalışanların sınırlı olması nedeniyle özellikle öğretmenlerin ve özel idare çalışanlarının sosyal güvenlik hakları için 1933 senesinde '*Vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı*' kurulmuştur. Bu sandığın görev ve sorumlulukları 2097 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. Bu tarihten sonra sosyal güvenlik kapsamında düzenleme dışında kalan kamu çalışanları için de kurumlara münhasır sandıklar kurulmaya başlanmıştır. Yaklaşık on beş sene içerisinde prime yönelik faaliyet gösteren dokuz adet sandık daha kurulmuştur. Bu sandıkların tamamı 'Emekli Sandığı' ve 'Tekauit Sandığı' adı altında faaliyet göstermiştir (Kızılkıuş, 2009:8-10).

1947 yılına gelindiğinde Türkiye Cumhuriyeti içerisinde sosyal güvenlik hususunda faaliyet gösteren kurum sayısı 11'e yükselmiştir. Fakat bu sandıkların her biri kendi bünyelerindeki çalışanlar için birbirlerinden farklı hak ve sorumlulukları öngördüğünden yeni bir düzenleme ihtiyacı hasıl olmuştur. Ayrıca sandıkların bir kısmı çalışanlara yapılacak ödemeler konusunda güçlükler yaşamaya başlamıştır. Bu kapsamda ülkedeki kamu çalışanlarının tamamının ortak norm ve ilkelere tabi olabilmesi için tüm sandıkların bir arada toplanabilmesi için yeni bir düzenleme öngörülmüştür. 08.06.1948 tarihinde çıkarılan yeni yasa ile TC Emekli Sandığı faaliyete geçirilmiştir (Ercan, 2011:81).

Kamu personelleri ile askeri personelin sosyal güvenlik haklarının korunması amacıyla yapılan bu çalışmaların yanısıra işçilerin, esnafın ve sanatkarların haklarının düzenlenebilmesi adına da çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda ilk resmi düzenleme 4792 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. Bu kanun 09.05.1945 tarihinde yayınlanmış, Ocak 1946'da ise yürürlüğe girmiştir. Kanun ile birlikte işçilerin sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesi ve güvence altına alınması için İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Bu düzenlemenin ardından 1965 yılında kurumun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Ayrıca özel bankaların sosyal güvenlik kapsamında çalışmalar yürütmesinin de önü açılmıştır (Ercan, 2011:82). 1972 yılında kurulan Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu ile de esnaf, sanatkâr ve bazı bağımsız işçiler gibi sosyal güvenlikten yoksun kalan kesim için gereken düzenlemeler yapılmıştır. Sonuç itibarıyla 1970'li yıllara gelindiğinde Türkiye Cumhuriyeti içerisinde prim üzerine çalışma yürüten ana sosyal güvenlik kuruluşlarının sayısı üçe düşürülmüştür. Bunlardan ilki olan SSK askeri personel ve kamu çalışanlarını kapsamaktadır. İkinci kurum olan İSK işçilerin sosyal güvenlik hakları ile alakalı faaliyet

gösterirken son kurum olan ESDBÇ ise isminden de anlaşılacağı üzere serbest çalışanları kapsamaktadır (Kızılkıuş, 2009:11-14).

Burada zikredilen kurumların tamamında primli sosyal güvenlik mefhumu kapsamında çalışmalar yürütülmüştür. Kayıt dışı istihdama etkisi göz önünde bulundurulduğunda primsiz sosyal güvenlik kapsamında yapılan çalışmaların incelenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu hususta aynı dönemler içerisinde ana kurumlardan, katalizör yapılardan ve nizamdan bahsetmek güçtür (Ercan, 2011:82-83). Primsiz sosyal güvenlik desteğinin sunulması aşamasında 2000’li yıllara kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu gibi kuruluşların çalışmaları söz konusudur. Bunların yanısıra Emekli Sandığı’da bazı yardımlar yapmıştır. Primli sistemin düzenlenmesi için kurulan EK’nın primsiz sosyal güvenlik yardımları hususunda yaptığı çalışmalardan bazıları 65 yaş üstü kimsesiz ve muhtaç vatandaşlar ile İstiklal Madalyasına sahip olan eski askerlerin şeref aylığı gibi başlıkları kapsamaktadır. Bu hususta Emekli Sandığına verilen yetkiler 1976 yılında yayınlanan 222 sayılı kanun ve 1968 yılında yayınlanan 1005 sayılı kanun ile düzenlenmiştir (Sakar, 2006:67).

Türkiye’de 2000’li yıllara değin sosyal güvenlik kapsamında kaynak tüketiminin kontrol altına alınmasını zorlaştıran dağınık bir yapı söz konusudur. Bunun yanısıra kayıt dışı istihdamı engelleyebilmek adına işe yarar bir politika üretilememiş ve erken emeklilik gibi konular bütçe açığının artmasına sebebiyet vermiştir. Bu ve benzeri problemler Türkiye’de bir sosyal güvenlik reformunu zorunlu hale getirmiştir. Öncelikle 1970 sonrasında beş yıllık kalkınma planları ile birlikte her yıl sosyal güvenlik kapsamında görev yapan kuruluşların tek bir kurum altında toplanılması planlanmıştır. Sonuç olarak 2006 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kabul edilen 5502 sayılı kanun ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu faaliyete başlamıştır. Bu kurum daha önce faaliyet gösteren üç ana kurumu kendi çatısı altında toplamıştır. Eski Sosyal Sigortalar Kurumu, ESDBÇ ve Emekli Sandığı’nın tüm yetkileri ve sorumlulukları SGK’ya devredilmiştir (Kızılkıuş, 2009: 13).

Yukarıda da bahsedildiği üzere sosyal güvenlik alanında yaşanan problemlerin başlıcaları primsiz sosyal güvenlik alanının düzenlenememesi ve kayıt dışı istihdamın önlenememesidir. 2006’da kurulan SGK ile birlikte bu problemlerin aşılması hedeflenmiş olsa da özellikle primsiz sosyal güvenlik konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Evveliden Emekli Sandığı tarafından yapılan primsiz sosyal güvenlik ödemeleri SGK’ya devredilmiş ancak fonda yaşanan açık için bir çalışma ön yapılmamıştır. Bunun yanısıra SHÇEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu) ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı ile Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü gibi yapılar SGK’ya bağlanmamıştır.

Arıcı'ya göre (2006:36) Sosyal Güvenlik Kurumu beklenildiği üzere tam anlamıyla bir sosyal güvenlik kuruluşunda bulunması gereken fonksiyonları taşımamaktadır. Özellikle kayıt dışı istihdam ve primsiz sosyal güvenlik ödemeleri konusunda var olan düzensizlikten yola çıkarak kurumun yalnızca bir sosyal sigorta kuruluşu olduğu belirtilmektedir (Ercan, 2011: 83).

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının faaliyete geçmesinde uluslararası bazı aktörlerin de etkisi bulunmaktadır. Konunun bütünsel bir çerçevede ele alınabilmesi açısından bu aktörlerin de incelenmesi gerekmektedir. Özellikle primsiz sosyal güvenlik kavramının Osmanlı dönemindeki vakıf anlayışına dayandığı belirtilirken primli sosyal güvenlik hususunda yapılan resmi çalışmalar II. Dünya Savaşı'ndan sonra vuku bulmuştur (Kitapçı, 2007: 79-80). 6 Nisan 1949 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen 'İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi' sosyal güvenlik kapsamında bazı sorumlulukların da gündeme gelmesine neden olmuştur. Bununla birlikte 1971 senesinde 1451 sayılı kanunun kabul edilmesi sonucunda UÇÖ (Uluslararası Çalışma Örgütü) tarafından Türkiye'ye sunulan 102 sayılı 'Sosyal Güvenliğin Asgari Kuralları' adlı sözleşme de kabul edilmiştir. Ayrıca DSÖ (Dünya Sağlık Örgütü) anayasası da 1949 yılında 5062 sayılı kanun ile onaylanarak Türkiye'nin örgüte üye olması sağlanmıştır. Tüm bu gelişmeler sosyal güvenlik alanında var olan açıkların daha fazla gündeme getirilmesine ve dolayısıyla konu hakkında yeni çalışmaların başlatılmasına sebebiyet vermiştir. Günümüzde özellikle akademisyenlerin dimağında var olan ideal sosyal güvenlik algısının temelleri de bu anlaşmalar sonucunda atılmıştır (Güvercin, 2004:90-91).

Primsiz sosyal güvenlik ve kayıt dışı istihdam gibi konularda yaşanan problemler ve düzenlemelerin eksik kalması bu alanda reformların yapılmasının önünü açmıştır. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal güvenlik sisteminde yapılanmalar başlamıştır. Bu yapılanmaların temeli 1990 yılı itibariyle atılmış olup günümüzde halen devam etmektedir. Özellikle kayıt dışı istihdam hususunda yapılan faaliyetlerin reform süreci bağlamında ele alınması gerekmektedir (Gümüş, 2010:8).

2.1.2. Mevzuatın Yapılandırılması

Türkiye Cumhuriyeti'nde sosyal güvenlik kuruluşları bağlamında normatif bir sistemin teşkili 1940'lı yılların ortası itibariyle mümkün olmuştur. Cumhuriyet'in ilan edilmesinden 1940'lı yıllara kadar geçen süreç içerisinde herhangi bir şekilde sistem oluşturulmamıştır.

Sistemin elzem olduğunun anlaşılması ile birlikte çalışmalara başlanılmıştır ve bu hususta gerçekleştirilen ilk çalışma 1945 tarih ve 4772 sayılı kanundur. Bu kanun ile birlikte iş kazaları, hamilelik durumu ve mesleki hastalıklar gibi konularda sigorta uygulamaları başlatılmıştır. Bu gelişmeyi takiben 1949 senesinde 5417 sayılı kanun kabul edilmiştir. 5417 sayılı kanun ile ihtiyarlık sigortası kapsamında düzenlemeler yapılmıştır. 1950’de 5502 ve 1957’de ise 6900 sayılı kanunlar çıkartılmıştır. Bunlardan ilki hastalık sigortalarının düzenlenmesini ve ikincisi ise yaşlılık, ölüm ve malullük sigortalarının düzenlenmesini sağlamıştır.

1945 ve 1957 yılları arasında çıkarılan kanunlar ile sosyal sigorta alanında mevzuata dayalı düzenlemeler yapılmış olsa da ‘sosyal güvenlik’ kavramının normatif açıdan kabul edilmesi 1961 anayasası ile mümkün olmuştur. Zira ’61 anayasasının 48. maddesi bu hususta kesin bir hüküm barındırmaktadır. “*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak [...] Devletin ödevlerindendir*” (TC Anayasası, 1961: 48). Maddeden anlaşılacağı üzere terminolojik açıdan sözlüğe resmi olarak kazandırılan ‘sosyal güvenlik’ mefhumu devletin düzenlemekle yükümlü olduğu bir olgu niteliğinde ele alınmıştır (Ercan, 2011:83). Bu anayasal düzenlemenin ardından işçilere yönelik yasalarda yer alan düzenlemeler yeniden ele alınmıştır. Yapılan revize işlemlerinin sonunda 1964 senesinde çıkartılan 506 sayılı sosyal sigortalar kanunu ile işçiler ile alakalı tüm düzenlemeler tek bir mevzuat altında birleştirilmiştir. Bu kanun kapsamında 1969 senesinde 1136 sayılı kanun ve 1972 senesinde 1512 sayılı kanun yürürlüğe geçmiştir. Yeni çıkarılan bu kanunlardan ilki avukatların, ikincisi ise noterlerin sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesini öngörmüştür. Böylece ‘topluluk sigortası’ mefhumu ortaya çıkmıştır. Ancak mevzuata göre bu mefhum yalnızca işçi, avukat ve noterleri kapsadığından önemli bir eksiklik meydana gelmiştir (Kızılkıuş, 2009: 13-14).

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 1964 yılında yürürlüğe girmesi avukatların, işçilerin ve noterlerin sosyal güvence altına girmesini sağlamış olsa da toplumun geriye kalan kesimi için normatif bir düzenleme bulunmamaktadır. Esnaf, sanatkârlar ve serbest meslek erbapları için ileri tarihlerde bazı düzenlemeler yapılmıştır. Mevzuat açısından bakılacak olursa 1971 yılında yürürlüğe giren 1479 sayılı kanun Bağ-Kur’un kurulmasını sağlamıştır. Böylece zikredilen diğer meslekler için de sosyal güvence sağlanmıştır. Bununla birlikte 1977 senesinde çıkartılan 2108 sayılı kanun da mahalle ve köy muhtarlarının sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesini sağlamıştır (Ercan, 2011: 84). Zorunlu sigorta bağlamında görülen meslekler dışında ev hanımları, tarım işçileri ve esnafın sosyal güvenlik kapsamına alınması 1979 senesi itibariyle mümkün olmuştur.

Bu tarihte ilk olarak ev kadınlarına Bağ-Kur statüsüne girme hakkı tanınmıştır. Belirli bir miktar prim ödenmesi koşuluyla toplumun geriye kalan kesiminin de isteğe bağlı sosyal güvenlik çatısı altına girebilmesi hususunda düzenleme yapılmıştır. Bu hakkın kullanılmasının kolaylaştırılması açısından 3395 sayılı kanun 1987 senesinde yürürlüğe girmiştir. Buna mukabil tarım sektörünün mevsimlik işçileri için de 2825 sayılı '*Tarım işçileri Sosyal Sigortalar Kanunu*' 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. Sosyal güvenlik mefhumu için mevzuata dayalı düzenlemelerin Cumhuriyet'in ilanından 1970'li yıllara kadar çeşitli kanunlarla yapıldığı görülmektedir. Fakat esnaf ve sanatkârlar gibi bazı meslek gruplarının sosyal güvenlik hakları 1985 yılına kadar düzenlenememiştir. Sistemin bu konuda revize edilmesi 3235 sayılı kanun ile mümkün olmuştur. Bunun yanı sıra çiftçiler için 4386 sayılı kanun ve işsizler için de 4447 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. İlki 1999 senesinde ve ikincisi 2000 senesinde yürürlüğe giren bu kanunlar sosyal güvenlik sisteminin kısmen normatif bir temele oturmasını sağlamıştır (Kızılkıuş, 2009: 10-14).

Sosyal güvenlik hususunda normların ve resmi çerçevelerin tamamını barındıran mevzuatın tek bir çatı altında toplanması için yapılan sosyal güvenlik reformu 2006 senesinde 5510 sayılı '*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*' ile başlamıştır. Reform kapsamında kanunda öngörülen düzenlemeler gecikmeli olarak kabul edilerek 2008 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu gecikmenin sebebi kanundaki bazı düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi'nce reddedilmiş olmasıdır. Bu reddin ardından yapılan revizenin sonunda kanun kabul görmüş ve yürürlüğe girebilmiştir (Ercan, 2011: 84-85). Günümüzde sosyal güvenlik sistemi için öngörülen yapılandırma faaliyetlerinin ana sebebi önceki sistemlerin dağınık bir yapıda ve normatif çizgilerden uzak olmasıdır. Yapılandırmaları tetikleyen ana sebeplerden bazıları finansal problemler, demografik veri eksiklikleri, geciken prim alacaklılarının affı, var olan fonun verimsiz kullanılıyor olması ve emeklilik hususunda yaşanan sorunlardır (Bayrı, 2004: 235). Sistemin ve mevzuatın yeniden yapılandırılmasının daha net anlaşılması açısından önceki dönemin sorunlarının incelenmesi gerekmektedir.

Mevzuatın yapılandırılmasının ana sebeplerinden biri olan emeklilik meselesi kapsamında resmi açıdan ilk düzenleme 1950 senesinde gerçekleşmiştir. 5502 sayılı kanunla mesleki hastalıklar ile ilgili düzenlemelerin yanında emeklilik yaşı hususunda da düzenlemeler öngörülmüştür. Bu minvalde hem erkek hem de kadınların emeklilik yaşı 60 olarak belirlenmiştir. Bunun ardından 1969 yılında emeklilik yaşı 55'e ve 1976 yılında 50'ye düşürülmüştür. 1992 senesinde yapılan bir düzenleme ile de emeklilikte yaş sınırlaması ortadan kaldırılmıştır (Peker, 1997:8). Bu düzenlemeye göre işçi olan kadınların –herhangi

bir yaş sınırı belirtilmeksizin- 20 sene sigortalı olması ve 5000 günlük prim ödemesi gerekmektedir. Erkeklerin ise 25 sene sigortalı olarak 5000 gün prim ödemesi gerekmektedir. 1999 senesinde yürürlüğe giren başka bir kanun ile birlikte emeklilik yeniden düzenlenmiş ve kadınlar için 56 ve erkekler için 58 yaş sınırı getirilmiştir. Bu düzenleme de prim ödenmesi gereken gün sayıları da 5975'e çıkartılmıştır. Son olarak 2008 yılında çıkartılan kanun ile birlikte hem kadın hem de erkekler için emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir. Bu kanuna göre prim ödenmesi gereken gün sayısı 7200'dür. Ancak serbest meslek icra edenler ve kamu çalışanları için bu sayı 9000 olarak belirtilmektedir. Yaş şartlarında bir farklılık bulunmamaktadır (İzci, 2014:50).

Sonuç itibarıyla emeklilik, prim alacaklılarının affı ve bu affa neden olan finansal sorunlar yapılandırma reformlarına gidilmesine sebep olmuştur. Bu reformlar ise 4447 sayılı kanunun 1999 yılında çıkartılması ile başlamıştır. Bu minvalde İşsizlik Sigortası Kanunu ile birlikte sistem içerisindeki dengesizliklerin ve finansal açıkların yeni düzenlemelerle giderilmesi planlanmıştır. Planlamalar çerçevesinde 2001 yılında BES (Bireysel Emeklilik Sistemi) yürürlüğe girmiş, 2003 yılı itibarıyla sisteme entegre edilerek aktif bir biçimde çalışması sağlanmıştır (Apak ve Taşçıyan, 2010: 121). 2008 yılında işçiler için kısa çalışma ödeneği öngörülmüş ve 2011'de yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme 6111 sayılı kanun ile gerçekleştirilirken işverenlerin kriz ve benzeri zorlayıcı nedenler ile iş yerlerindeki faaliyetleri geçici süreliğine durdurması isteği üzerine bakanlığın doğrulaması halinde işçilere ödeme yapılması öngörülmüştür. Bu dönem içerisinde ödenek alan işçilerin genel sağlık sigortaları da TİK (Türkiye İş Kurumu) tarafından ödenecektir (Umdü, 2011: 289). Çalışmada ele alınan konunun kayıt dışı istihdam olması hasebiyle sosyal güvenlik reformunda kayıt dışı istihdama yönelik düzenlemelerin ayrı bir başlıkta ele alınması gerekmektedir.

2.2. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu

Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadele adına atılan adımların yeterli olmamasının ana nedeni alınan tedbirlerin fonksiyonel olmayışıdır. Örneğin cezalandırma sisteminin genişletilmesi gerekmektedir. Zira kayıt dışı istihdam hususunda işverenlerin sadece para cezalarına maruz kalması caydırıcı etkinin zayıf olmasına sebebiyet vermektedir. Bunun yanı sıra bireylerin sosyal güvenlik kapsamında haklarına erişiminin zor olması ve işlemler esnasında maruz kalınan bürokrasinin de bu minvalde etkili olması tedbirlerin işlevselliğini

azaltan dinamiklerin başında gelmektedir. Çalışmanın bu bölümünde sosyal güvenlik reformu kapsamında kayıt dışı istihdamın önüne geçilebilmesi için alınabilecek önlemler ve var olan eksiklikler incelenecektir.

2008 yılı itibariyle Türkiye’de başlatılan sosyal güvenlik reformunun kayıt dışı istihdama yönelik dönütlerinin anlaşılması için 2000 yılından günümüze değin kayıt dışı istihdam oranlarının da incelenmesi gerekmektedir. Oranlardaki değişim aşağıdaki gibidir.

Tablo 3: Yıllara Göre Kayıt dışı istihdamın Kayıtlı İstihdama Oranı (bin)

Yıllar	Kayıtlı İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam	%	Yıllar	Kayıtlı İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam	%
2000	21,581	10,925	50,6	2008	21,194	9,220	43,5
2001	21,524	11,382	52,8	2009	21,227	9,328	43,8
2002	21,354	11,133	52,1	2010	22,594	9,772	43,2
2003	21,147	10,943	51,7	2011	24,110	10,139	42,0
2004	19,632	9,843	50,1	2012	24,821	9,685	39,2
2005	20,066	9,666	48,2	2013	25,524	9,379	36,7
2006	20,423	9,593	46,9	2014	25,933	9,069	34,9
2007	20,738	9,423	45,4	2015	26,621	8,937	33,5

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri'ne göre hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere reform sonrasında olumlu dönüşler alınmıştır. Zira 2008 yılında yaklaşık 21 milyon olan kayıtlı istihdam sayısı 2015 yılında 26 milyona ulaşmıştır. Bunun yanısıra 2008 yılında kayıt dışı istihdam sayısı yaklaşık 9 milyon 200 bin iken 2015 yılında bu rakam 8 milyon 900 bine gerilemiştir. Kayıt dışı istihdamın kayıtlı istihdama oranına bakıldığında 2008 yılında %43,5 olan oran 2015 yılında %33,5’e düşürülmüştür. Kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında alınan geri dönüşlerin oranlar üzerinden okunması daha sağlıklı olacaktır. Kayıt dışı istihdam oranlarında yaklaşık %10 düşüş yaşanmıştır. Buradan yola çıkarak mevcut önlemlerin derinleştirilerek devam etmesinin yanısıra yeni önlemlerin de alınması kayıt dışı istihdamın hızlı bir şekilde düşürülmesini sağlayacaktır. (Mahiroğulları, 2017: 551)

2.2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Tespit Edilmesi

Sosyal güvenlik reformundan önce Türkiye’de kayıt dışı istihdamın tespiti için yapılan denetim uygulamaları yalnızca sosyal güvenlik kurumlarınca icra edilmiştir. Reform sonrasında ise denetim ve tespit aşamalarına bankalar ile bazı kamu kurumları da dahil edilmiştir. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın tespit edilmesi konusunun iki başlık altında incelenmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki denetim yolu ile sosyal güvenlik kurumlarının gerçekleştirdiği tespitlerdir. İkinci başlık ise banka kuruluşları ve bazı kamu kurumlarının sağladığı bilgiler aracılığıyla yapılan tespitlerdir (Ercan, 2011: 110).

Türkiye’de kayıtlı ve kayıt dışı işçi denetimlerinin gerçekleştirilebilmesi adına atılan ilk adım 30.12.1948 tarihinde kurulan sigorta müfettişliğidir. Bu tarihten günümüze değin kayıt dışı istihdamın yıllık oranlarına bakıldığında olumlu bir gerilemenin olmadığı aksine oranların düzenli bir şekilde yükseldiği görülmektedir. Bu nedenle reform öncesi sosyal güvenlik sistemi hususunda tartışılan gündem maddelerinden birisi de denetimin daha yaygın ve etkin kullanımıdır. 1998 senesinde teşkil edilen sigorta yoklama memurluğu kadrosu da bu tartışmaların bir sonucudur. Kadronun amacı reform öncesi var olan SSK’nın taşra teşkilatlarında denetimin yaygın bir hale getirilmesidir (Ercan, 2011: 110). Bu memurlara işyeri denetimleri hususunda birçok yetki tanınmıştır. Buna göre memurlar işyerlerinde evrak kontrolü yapabilir, işyerlerine serbest bir şekilde girebilirler. Reformdan sonra SGK’nın kurulması ile birlikte bu kadro yerini ‘Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu’ kadrosuna bırakmıştır. Son dönem içerisinde yapılan değişiklikler sonucunda bu kadronun adı günümüzde ‘Sosyal Güvenlik Denetmeni’ olarak değiştirilmiştir. Bu kadro içerisinde denetimi gerçekleştirecek memurların sayısı ne kadar artırılsa da işyerlerinin tamamının kısa süre içerisinde denetlenmesi mümkün olmamaktadır. Reform sürecinde yapılan denetimlerden elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibidir;

Tablo 4: Reform Öncesi İşyeri Denetimlerinde Kayıt Altına Alma Oranı

Yıl	Toplam İşyeri Sayısı	Denetlenen İş Yeri	Kayıtlı İşçi Sayısı	Denetlenen İşyr. Genel Sayıya Oranı
2003	777.177	34.392	22.201	%4.5
2004	850.928	35.242	23.436	%4.1
2005	944.984	22.110	15.616	%1.7
2006	1.036.328	20.450	14.818	%1.4
2007	1.116.638	18.994	12.673	%1.7

2008	1.170.248	18.120	16.617	%1.5
------	-----------	--------	--------	------

Kaynak: (SGK (2011))

Tablodan hareketle reform öncesi dönemde yapılan denetimlerin yeterli olmadığı görülmektedir. Örneğin 2003 yılında yaklaşık 800 bin işyeri bulunan Türkiye’de yapılan denetim sayısı 22 bin civarındadır. Denetlenen işyeri sayısının toplam işyeri sayısına oranı ise %4.5’tir. Bu sayı 2008 yılına gelindiğinde %1.5’e düşmüştür. Bunun ana nedenlerinden biri yeni açılan işyeri sayısının hızla artmasına karşılık memur sayısının ihtiyacı karşılayabilecek seviyede artırılamamasıdır. İşyerlerinin her yıl düzenli olarak devlet tarafından denetlenebilmesi için mevcut memur sayısının yaklaşık 70 katına çıkartılması gerekmektedir. Böylesi bir memur istihdamının getireceği mali yük durumu imkânsız hale getirmektedir. Sonuç itibarıyla denetimlere alternatif yolların bulunması gerektiğinden reform sonrası kayıt dışı istihdamın tespiti için banka ve kamu kurumları da görevlendirilmiştir (Binbir, 2007:188).

16 Haziran 2006 tarihinde resmî gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren SSGSSK ile birlikte denetim aşamasında da bazı alternatif çözümler üretilmiştir. Buna göre SGK ile iş birliği içerisinde bulunan kurum ve kuruluşların yanısıra bütün banka ve kurumların, istenen her türlü bilgi ve belgeyi SGK’ya göndermesi zorunluluğu getirilmiştir. Bilgi paylaşımları için Kurum-Net üzerinden iletişim ağları oluşturulmuş böylece ister posta yolu ile ister elektronik ortam vasıtasıyla bilgi paylaşımının önü açılmıştır (Ercan, 2011: 112).

Kayıt dışı istihdamın tespiti için denetim aşamasında bankalar ve kamu kuruluşlarının da görevlendirilmesi reform öncesi döneme nazaran çok daha hızlı denetim yapılmasını sağlamıştır. Zira kayıt dışı istihdam edilen işçiler ile kayıt dışı iş yapan işyerlerinin günlük hayatta mali ve resmi açıdan tüm işlemleri kamu kuruluşları ve bankalar tarafından yürütülmektedir. Bu bağlamda İç İşleri Bakanlığı’ndan Maliye’ye, Millî Eğitim Bakanlığı’ndan YÖK’e kadar birçok kurumun kayıt dışı istihdamı ortaya çıkarabilecek bilgilere sahip olması muhtemeldir. Reform sonrasında bankaların yanında birçok devlet kurumu ile de protokoller imzalanarak bu bilgilerin paylaşımı sağlanmıştır. Bu argümanlar ışığında ele alındığında memurlar tarafından bizzat denetimlerin yanısıra bireylerin günlük işlemlerinin elektronik ortamdan takibi sayesinde reform öncesine nazaran çok daha hızlı bir tespit mekanizması teşkil edilmiştir (Bilgili, 2008: 349-350).

Reformun ardından ortaya konulan yeni tespit mekanizmasının ne derece fonksiyonel olduğunun anlaşılabilmesi için kayıt altına alınan kişi sayısındaki farkın incelenmesi gerekmektedir. İlgili argüman aşağıdadır;

Tablo 5: Reform Sonrası Kayıt Altına Alınan Sayısı

Yıl	Tespit Etme Yöntemi	Kayıt Alt. Al. İşçi Sayısı	Kayıt Alt. Al. İşçi Oranı
2008-2009	SGK Tarafından Fiilen Denetim	35.000	%0.72
	Diğer Kurum ve Kuruluşlar	308.000	%6.35

Kaynak: SGK, 2011.

Tabloda da görüldüğü üzere reformdan sonra teşkil edilen yeni tespit sistemi sayesinde kayıt altına alınan işçi sayısında önemli bir artış olmuştur. Reform sonrası ilk sene verilerini gösteren bu tabloya göre SGK tarafından yapılan denetimlerde kayıt altına alınan işçi sayısı ülke genelindeki işçilerin %0.72'sine tekabül etmektedir. Buna karşılık bankalar ve kamu kurum ve kuruluşlarının sağladığı bilgiler aracılığıyla kayıt altına alınan işçi sayısının genele oranı %6.35'tir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından bir sene içerisinde kayıt altına alınan 400 bine yakın işçi ile 18 bin kayıtsız işyerinin yaklaşık yarısı bankalardan sağlanan veriler aracılığıyla ortaya çıkartılmıştır. İşlevsellik bakımından önceki sistemden çok daha verimli sonuç elde edilmesini sağlayan yeni denetim sistemi günümüzde halen geliştirilmeye devam etmektedir. (Bilgili, 2008: 351)

2.2.2. Sosyal Güvenliğe Erişimin Kolaylaştırılması

Sosyal güvenlik kapsamında teşkil edilen sistemlerin nizami ve normatif bir işleyişi olmadığı müddetçe kayıt dışı istihdamın önüne geçilemeyecektir. Az gelişmiş ülkelere bakıldığında kayıt dışı istihdamın nüfusa oranla hayli yüksek olmasının ana nedeni de sistemde bulunan eksikliklerdir. Günümüzde Fransa, İngiltere ve Almanya başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin neredeyse tamamında sosyal güvenlik sistemlerinin sürekli olarak revize edildiği, güncellendiği ve inovatif bir yaklaşımla düzenlendiği görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde ise Sosyal Güvenlik Reformu'nun başlatıldığı 2000'li yıllara kadar sistem açısından köklü bir adım atılmadığı görülmektedir (Tunç, 2007: 64).

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası yasaının yürürlüğe girdiği 2008 yılı itibariyle özellikle sağlık alanında sosyal güvence kapsamına tüm ülke vatandaşları alınmıştır. Bu reform hareketinin ardından ana hedef primlerin artırılması ve sosyal güvence kapsamının genişletilmesi olmuştur. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik mefhumunun hem kavramsal hem de fonksiyonel açıdan daha yaygın bir hale gelmesi için çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmaların başında SGK teşkilat yapısının revizyona uğratarak genişletilmeye başlanması gelmektedir. Özellikle vatandaşların haklarını ve sorumluluklarını daha iyi öğrenebilmesi, toplumda konu hakkında bir bilincin oluşabilmesi, yanlış yönlendirmelerden kaynaklanan zararların önüne geçilebilmesi ve hizmetin birinci elden verilebilmesi açısından teşkilat yapısının genişletilmesi büyük önem arz etmektedir. Zikredilen genişleme çalışmasının kapsamı yalnızca şehirler ve merkezi bölgeler değil ilçeler bazında da ele alınmıştır. Sosyal anlamda genel bir bilincin oluşturulabilmesi için reklamlar ve propaganda çalışmaları yürütülmeye başlanmıştır (Ercan, 2011: 117).

Sosyal güvenlik kuruluşlarına tüm vatandaşların kolaylıkla ulaşabilmesi kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından da büyük bir etkiye sahiptir. Bu minvalde erişimin daha kolay bir hal alabilmesi için 2008 yılında başlayan reform ile birlikte SGK kurulmuştur. Bu yeni kuruluş daha önceki tüm sosyal güvenlik kurumlarını bir çatıda toplamış, böylece hizmet aşamasında oluşan bürokrasiyi azaltırken birlik içerisinde daha sağlam bir teşkilat yapısının teşkili ile de vatandaşın erişimi kolaylaştırılmıştır. Toplumun bilinçlendirilmesi adına sosyal güvenlik haftası kutlamaları başlatılmıştır (Sınav, 2009:5). Bu kapsamda kayıt dışı istihdamın ülkeye ve vatandaşa verdiği zararın anlatıldığı konferanslar ve seminerler düzenlenmeye başlanmıştır. Ayrıca kayıt dışı istihdamın anlatıldığı yeni dergiler ve broşürler çıkartılmaya başlanmış, bu mecralarda kayıt dışı olarak çalışıldığında görülen zarar ve sağlık harcamalarına ayrılan bütçenin artışı gibi başlıklar ele alınmıştır. Vatandaşın bilinçlendirilmesinin yanı sıra sosyal güvenlik konusunda teşvik edilmesini de sağlayan bu çalışmalar genel itibariyle SGK'ya erişimin kolaylaşmasını da sağlamıştır. (Ercan, 2011: 118)

Sosyal güvenlik reformunun ardından artan sağlık harcamaları kayıt dışı istihdam hususunda önemli adımların atıldığının en büyük kanıtı niteliğindedir. Artışın nedenleri arasında kayıt dışı çalışan sayısının azalması da bulunmaktadır. Tablo 5'de DPT'nin 2011 tarihli raporuna göre sağlık harcamalarına ayrılan payın Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'daki (GSYH) oranı görülmektedir (Alper, 2011:42).

Tablo 6: Sağlık Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)

Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sağlık Harcamaları	1,9	2,1	2,3	2,3	2,0	2,3	2,3	2,6	3,0	2,9

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 2011 Yılı Programı, www.dpt.gov.tr (Alper, 2011:42).

Tabloda görüldüğü üzere sosyal güvenlik reformunun başlatıldığı 2008 senesi itibariyle sağlık harcamalarında önemli bir yükselme bulunmaktadır. GSYH'deki oranın %3'e çıkması vatandaşın sosyal güvenliğe erişimi hususunda da önemli düzeyde bir katkı sağlamıştır. Sonuç itibariyle kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında erişimin kolaylaştırılması yolunda adımlar atılmış ve başarılı sonuçlar alınmıştır.

2.2.3. Bürokrasinin Azaltılması

Kayıt dışı istihdamın oluşmasına neden olan ana faktörlerden biri de bürokrasidir. Var olan bürokrasinin ortadan kaldırılması yahut mümkün olan en düşük seviyeye çekilmesi hususunda da çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalardan bazıları erişimin kolaylaştırılması için teşkilat yapısının güçlendirilmesi ve ilçelerde kurum adına çalışmaların yürütülmeye başlanmasıdır. Bu çalışmalar merkez idarenin yükünü hafifleterek vatandaşın vakit kaybını da en aza indirmektedir. Bunun yanı sıra günümüzde vatandaşlık numarası olarak verilen TC kimlik numarasının sosyal güvenlik numarası yerine de kullanılabilmesi geçmişte olduğu gibi kayıtlarda yaşanan aksaklık ve gecikmeleri önlemektedir. Sigorta bildirimleri için internet ortamında sisteme erişim olanağı sağlanması da bürokrasi faaliyetlerini azaltan başka bir etkidir (Bilgili, 2008: 269).

Günümüzde kayıt dışı çalışanların tespitinin kolaylaştırılabilmesi açısından da elektronik ortamda işlem imkânının büyük önemi bulunmaktadır. Zira tespit işlemleri için kamu kuruluşları ile imzalanan protokollerin elektronik ortam vasıtasıyla gönderilmesi kayıt dışı çalıştığı belirlenen bireylerin tescil işlemlerinin sonlandırılması hususunda da hız kazanılmasını sağlamaktadır. Bu durum caydırıcılık etkisini de beraberinde getirmektedir. Reform öncesi dönemde işyerlerinde gerçekleştirilen denetimlerin farklı kamu kuruluşları tarafından yapılıyor olması ve sonuç raporlarının ilgili kurumlara geç ulaşması kayıt dışı

istihdamın, tespit edilse dahi bir süre devam etmesine sebebiyet vermiştir. Bürokrasinin azaltılmasına yönelik elektronik ortamın daha aktif kullanılması tespit edilen isimlerin bir an önce uzaklaştırılmasını sağlamaktadır (Şakar, 2007:67).

2.2.4. Caydırıcılık Etkisi Yönünden Cezalandırma

Kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında caydırıcılığın önemli bir etkisi bulunmaktadır. Caydırıcılık etkisinin istihdamın kayıt altına alınmasında dinamizm sağlayabilmesi için de cezalandırma usullerinin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında alınan önlemlerden birisi de idari para cezalarıdır. Ancak bu cezalar genel itibarıyla asgari ücret tutarı üzerinden uygulanmaktadır. Bu sebeple caydırıcılık etkisi düşüktür. Bu minvalde ele alındığında bir işverenin kayıt dışı işçi çalıştırdığı için aldığı ceza, çalıştırılan işçinin firmaya kazandırdığı meblağın altında kalmaktadır. Bu nedenle genelde işverenler cezaları ödeyerek kayıt dışı istihdama devam edilmektedir. İşyerlerinin denetimi hususunda gereken hız ve sürekliliğin sağlanması –nüfus ve işyeri sayısı göz önünde bulundurulunca- mümkün olmadığından işyeri sahiplerinin sürekli olarak idari para cezası alması da mümkün değildir. Zikredilen argümanlar bir araya getirildiğinde bir işyeri sahibinin birkaç senede bir aldığı idari para cezasını rahatlıkla ödeyerek işçileri kayıt dışı çalıştırmaya devam edebildiği belirtilmektedir (Demir, 2014:132).

Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde cezalandırma usullerinin daha ayrıntılı düzenlendiği görülmektedir. İngiltere, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde kayıt dışı istihdamın tespiti durumunda kamu ihalelerinden men edilme, işyerine ait ruhsatnamenin iptal edilmesi, icra edilen faaliyetlerin dondurulması, meslekten atılma ve hapis gibi ağır cezalar uygulanabilmektedir. Böylelikle bir işyeri sahibinin yalnızca para cezası değil hukuki açıdan birçok cezayı düşünerek hareket etmesi gerekmektedir. Bu noktada Türkiye’de reform sonrası artırılan kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarında cezalandırma başlığının derinleştirilmesi gerekmektedir. Caydırıcılık etkisinin bir ilke olarak kabul edilmesi ve bu minvalde işyeri ruhsatlarından kamu ihalelerine, hapis cezalarından faaliyet durdurulmasına kadar birçok cezanın gündeme getirilmesi önem arz etmektedir (Ercan, 2011:115-116). Çalışmada yabancı ülkelerin kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında yürüttükleri faaliyetler ayrı bir başlık içerisinde ele alınacağından konu bu başlık altında detaylandırılmamıştır.

Cezalandırma işlemlerinin uygulanması için gereken takip yalnızca kurumun üstlendiği yerinde denetimler ile değil, ayrıca bankalar ve diğer kamu kuruluşlarınca da sağlanmaktadır. Bu noktada 5502 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 8. maddesinde geçen ifadeler önem arz etmektedir. Maddenin altıncı fıkrasında 17.04.2008 tarihinde yapılan değişiklik sonucunda ortaya çıkan yeni hükümlere göre kamu kuruluşları ve bankaların işlem yaptıkları şahısların sigortalarını kontrol etmeleri gerekmektedir (5502 Sayılı Kanun: 9790). Bu işlemler SGK tarafından sağlanan elektronik bir altyapı sayesinde gerçekleştirilebilmektedir. Sonuç olarak bir bankanın veya kamu idaresinin herhangi bir vatandaşın sigortasız olduğunu tespit etmesi durumunda kuruma bildirme yükümlülükleri bulunmaktadır. Burada sorumluluk yüklenen kurum ve kuruluşların hangisi olduğunun anlaşılması için aynı kanunun 102. maddesinin 2. fıkrasına bakmak gerekmektedir. Bu fıkra da geçen hükümlere göre SGK'nın denetimden sorumlu memurları, kamu idarelerinin soruşturma memurları, döner sermaye kuruluşları, yasalar ile kurulan kuruluşlar ve bankalar kayıt dışı istihdamı tespit ve bildiri ile yükümlüdürler (5502 Sayılı Kanun: 9852).

Kayıt dışı istihdamın tespiti aşamasında bankaların ve diğer kuruluşların yapacağı işlemler 2015 yılında yayınlanan 25 sayılı genelge ile detaylandırılmıştır (SGK 25: 3-10). Genelgeye göre bankaların kayıt dışı istihdamı tespiti maaş ödemeleri ve kredi talepleri üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. Kredi talep eden bireylerin maaş bordrosunun istenmesi ve bu bordronun temininin gerçekleşmesi durumunda sigortanın kontrol edilmesi gerekmektedir. Bunun yanında bireylerin hesaplarına aylık düzenli bir şekilde, yakın tarihler ve yakın meblağlarda yapılan ödemelerin kontrol edilmesi gerekmektedir. Bu ödemelerin maaş olmasının tespiti durumunda sigortalılık durumunun denetimi yapılarak kayıt dışı istihdam varsa bildirilmesi beklenmektedir. Kamu kuruluşlarının tespit işlemleri ise daha detaylıdır. Buna göre Özel Mesleki Rehabilitasyon Merkezleri ve Sosyal Hizmet Kuruluşlarında ders ücreti karşılığında çalışanlar ile yabancı uyruklu istihdam gibi hususların denetimini yapmakla yükümlü olan idari kamu kuruluşlarının sigortalılık esasını göz önünde bulundurması gerekmektedir. Olası bir kayıt dışı istihdam durumunda SGK'ya bildirimin gerçekleştirilmesi beklenmektedir (Demir, 2014:132-133).

Sonuç itibarıyla Türkiye'de kayıt dışı istihdamın önlenmesi için alınan tedbirlerin başında cezalandırma gelmektedir. Kayıt dışı istihdam edilen vatandaş ve yabancı uyrukluların tespiti SGK, bankalar, idari kamu kuruluşları ve döner sermaye kurumlarının iş birliği ile gerçekleştirilmektedir. Tespit sonrasında uygulanan para cezaları asgari ücret üzerinden gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de idari para cezası dışında herhangi bir cezai yaptırım

uygulanmamaktadır. Gelişmiş ülkelerde yapılan uygulamalar ve olumlu sonuçları göz önüne alındığında ruhsatın iptal edilmesi ve hapis cezaları gibi caydırıcılık etkisi yüksek olan uygulamaların Türkiye’de de icra edilmesi gerekmektedir. Mevcut kayıt dışı istihdam oranının azaltılabilmesi için bu uygulamaların büyük bir önemi bulunmaktadır (Ercan, 2011: 115).

Sosyal güvenlik reformunun başlatıldığı 2008 yılı itibariyle düzenlenerek detaylandırılan idari para cezası işlemleri için 2011 ve 2015 yıllarında çıkartılan 52 ve 25 sayılı genelgeler kayıt dışı istihdam ile mücadelede reformun sağladığı katkıyı ortaya koymaktadır. Bu kapsamda reform sonrası faaliyetlerin başında denetimin artırılması ve cezai yaptırımın güçlendirilmeye başlaması gelmektedir.

2.2.5. İletişim Kaynaklarının Etkinliği

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele için 2008 yılı itibariyle yeni yaklaşımlar benimsenmeye başlanmıştır. Cezai yaptırımların, sosyal güvenlikten istifade eden vatandaş sayısının ve iletişim kaynaklarının artırılması yönünde yeni çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalar arasında özellikle toplumun her kesimine ulaşmak amacıyla yapılan iletişim faaliyetleri büyük önem arz etmektedir. Faaliyetlerden bazıları Alo 170 kayıt dışı istihdam ile mücadele hattı, işyerlerine bilgilendirme ziyaretleri, iletişim panelleri ve istişare toplantılarıdır. İşyerlerine yapılan ziyaretler göz önünde bulundurulunca özellikle SGK’nın kurulduğu ve reform hareketinin başlatıldığı 2008 yılından önce yalnızca denetim faaliyetleri ile karşılaşılmaktadır. Bu tarihten sonra ise işyerlerine bilgilendirme ve paylaşım yapma amacıyla ziyaretler yapılmaya başlanmıştır (Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği: 2009). Bu ziyaretlerin asıl amacı sigortalı yahut sigortası tüm çalışanlara, işyeri sahiplerine ve diğer bireylere bilgi vermektir. Vatandaşların görev ve sorumluluklarının yanında mevcut haklarının da bilincinde olması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu ziyaretleri kurum adına denetim memurları gerçekleştirmektedir (Ercan, 2011:119).

İletişim hususunda yapılan faaliyetlerden bir tanesi de yine 2008 yılında açılan Alo 170 hattıdır. Bu hat Kayıt dışı İstihdam ile Mücadele Hattı ismiyle açılmıştır. Açılış amacı devletin vatandaşları ve yabancı uyruklu bireyler ile SGK arasındaki doğrudan iletişimin güçlendirilmesidir. Olası kayıt dışı istihdam ihbarlarının yanında bireylerin görevlerini sorumluluklarını ve haklarını öğrenmek için de istifade edebileceği telefon hattı SGK’nın

iletişim alanında yaptığı en verimli çalışmalardan biridir. Bu sayede cezalandırma işlemleri ile sonuçlanan tespitlerin gerçekleştirilebilmesi için gereken işyeri denetimlerine bir alternatif de sunulmuştur. Denetimlerin yetersiz kalmasının kayıt dışı istihdamın sektörel dağılımından nüfus artışına kadar birçok nedeni bulunmaktadır. Bu kapsamda tüm kayıt dışı çalışanların kurumun denetim faaliyetleri ile tespiti mümkün olmayacağından iletişimin güçlendirilmesi önem arz etmektedir (Bulut, 2007: 53).

SGK ve vatandaş arasındaki iletişimin güçlendirilmesi kapsamında yapılan diğer bazı faaliyetler de ‘2018 Faaliyet Raporu’nda belirtilmiştir. Buna göre genel müdürlüklerin görevleri arasında sağlık sigortası bulunanlar ve hak sahiplerinin yanısıra işyeri sahiplerinin de mevzuat açısından bilgilendirilmesinin de bulunduğu belirtilmektedir (2018 Faaliyet Raporu: 16). İdarenin amaç ve hedefleri başlığına ‘*İletişim Kanallarını çeşitlendirmek ve Geliştirmek*’ ifadesi eklenmiştir. Teknoloji ve Bilişim alanındaki gelişmelere KPS de eklenmiştir. Bu gelişme kurumlar arası iletişimin güçlendirilmesi ve bu kapsamda kayıt dışı bildirimlerinin daha hızlı yapılarak müdahalesinin kolaylaştırılması amacını gütmektedir. Ayrıca reform sonrası kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında başlatılan KİDEP programının uygulamalarına da değinilmiştir. Bu uygulamalardan niversite öğrencilerine yönelik kısa film yarışması gibi bazıları vatandaş ve SGK arasındaki iletişimin güçlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Bunların yanısıra Alo 170 hattının çalışan sayılarının artırılması, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının bilgilendirilmesi yolunda çalışmaların yapılması, SGK TV ve internet kanallarının daha aktif kullanılması, kurum içi koordinasyon ve iletişimin güçlendirilmesi gibi başlıklar da detaylıca ele alınmıştır (2018 Faaliyet Raporu: 3-4).

Yurtdışında, özellikle batı ülkelerinde yapılan sosyal güvenlik uygulamalarına bakıldığında iletişim kanallarının büyük bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de reform sonrası halk ve SGK arasındaki iletişimin güçlendirilmesi amacıyla faaliyetler yürütülmeye başlanmıştır. Bu faaliyetlerin genel itibariyle amaç ve kapsamları halkın dev, hak ve sorumluluklar açısından bilgilendirilmesi ve bu sayede kayıt dışı istihdamın önüne bilinçlendirme çalışmalarıyla geçilmesidir. Son 10 yıl içerisinde yürütülen çalışmalar incelendiğinde bu kapsamda kurumlar arası iletişimden halkın bilgilendirilmesine, kurum içi koordinasyondan işyeri sahiplerinin denetimine kadar birçok faaliyetin yürütüldüğü belirtilmektedir. Sonuç itibariyle Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında iletişimin önemi idrak edilmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar her geçen gün geliştirilmektedir.

2.2.6. Aktif İstihdam Programlarının Etkinliği

Aktif istihdam politikalarının uygulanması hususunda yetki ve sorumluluklar İş-Kur'a devredilmiş olsa da sosyal güvenlik sisteminin genel çerçevesi açısından konunun ele alınması gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamın engellenebilmesi için vatandaşların iş bulma sürecinde desteklenmesi ve bu sayede işsizlik oranlarının düşürülmesi gerekmektedir. Konunun daha net anlaşılabilmesi için İş-Kur'un yürüttüğü faaliyetlerin SGK reformu sonrası dönemde uğradığı değişiklikler incelenmelidir. İş-Kur'un aktif istihdam politikaları dört başlık altında incelenmektedir. Bunlar '*Sübvansiyonlu İstihdam Adına Yapılan Programlar*', '*Mesleki Eğitim İçin Yürütölen Programlar*', '*Tophum Yararı İçin Yürütölen Çalışma Programları*' ve '*Kendi İşini Kuran Vatandaşlara Yönelik Programlar*'dır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 487).

Mesleki eğitim programları başlığı piyasada var olan işgücünün karşılanabilmesi için bireylerin gereken meziyetlere sahip olmasını amaçlayan eğitim araçlarıdır. Bu uygulama genel olarak gelişme sürecinde bulunan devletlerde görölmektedir. Dezavantajlı kesimler, işgücü için profesyonel eğitimin şart olduğu sektörler ve fırsat eşitsizliği nedeniyle iş bulma konusunda güçlük çekenler için yürütölmekte olan bir modeldir. Modelin kapsamı yalnızca iş arayan vatandaşlar değil aynı zamanda mevcut işgücünü sağlayan çalışanların da eğitilmesi yönündedir. Bu bağlamda hem insanların bilgilerini yenileyebilmeleri için hem de özel yetenek ve uzmanlık konusunda bireylerin yetiştirilebilmesi için önem arz etmektedir. Buna karşılık yapısal işsizlik oranlarının düşürölebilmesi için tek başına bu eğitim modeli yeterli değildir. Zira piyasada yeterli miktarda işgücü talebinin de sağlanması gerekmektedir (Biçerli, 2010:457). Eğitim modelinin beklenen işlevi yerine getirebilmesi için dikkat edilmesi gereken birkaç husus bulunmaktadır. Bunlar programların ihtiyaçlar ekseninde uygun bir biçimde şekillendirilmesi, iş hakkında bilgi ve standartların tespiti yoluyla normatif temellerin teşkil edilmesi ve finansman desteğinin yeterli düzeye ulaştırılmasıdır (Betcherman, 1999:6).

Türkiye'de kamu istihdam kurumlarının aktif istihdam politikaları arasında en yüksek efor payına sahip başlık mesleki eğitimidir. Düzenlenen kursların bazıları işgücünü teşkil eden çalışanlar, iş arayanlar, iş kurmak isteyen vatandaşlar, deneyimi bulunmayan öğrenci ve yeni mezunları kapsamaktadır. Bu bağlamda 2016 senesinde mesleki eğitim programlarına ayrılan toplam bütçe yaklaşık bir milyar altı yüz milyon liradır. Düzenlenen kurs sayısı 112.027 ve katılımcı sayısı ise 420.638'dir. Bu yönüyle bakıldığında aynı yıl yaklaşık 3.5 milyonu bulan işsizlik sayısına nazaran önemli bir başarı elde edildiği görölmektedir.

Toplam sayının neredeyse % 15'i eğitimler sayesinde ya iş kurmuş ya da işe yerleştirilebilmiştir (İş-Kur, 2017:43).

Ana başlıklardan bir diğeri sübvansiyonlu istihdam politikalarıdır. Bu politikalar hem konjonktürel hem de yapısal işsizlik ile mücadele edilmesi kapsamında büyük öneme sahiptir. Asıl amaç devlet ekonomisinin daralma ve gerilemeye geçtiği dönemler içerisinde iş bulamayan bireylerin ve grupların istihdamını sağlamaktır. Bu kapsamda işverenlerin maliyet yükleri azaltılmaktadır. Maliyet yüklerinin azaltılması ise iki yol ile mümkün olabilmektedir. Bu yollardan ilki ücretlendirmelerin revize edilmesidir. İkinci yöntem ise vergilerin düşürülmesidir. Zikredilen vergilerden bazıları da işçi maaşları üzerinden alınanlar ve sigorta kapsamında kesilenlerdir. İki yöntemin aynı anda uygulandığı alanlar da bulunmaktadır. Özellikle ekonominin daralma dönemlerinde uygulamaya konulan sübvansiyon politikaları ile hedeflenen istihdam oranları çoğu zaman elde edilememektedir. Ayrıca daralma dönemi bittiğinde vergilendirmelerin eski haline getirilmesi çok güçtür. Bu kapsamda hükümetin siyasi bir baskı ile karşılaşması kuvvetle muhtemeldir. Bu argümanlar ışığında sübvansiyonlu istihdam politikalarının diğer aktif politikalar kadar fonksiyonel olmadığı görülmektedir (Biçerli, 2010:458).

Kendi işini kurmak isteyen vatandaşlara yönelik programlar girişimciliğin teşvik edilmesi ve desteklenmesi şeklinde yürütülmektedir. Bu minvalde bireylerin kurmak istedikleri işletmeler için iş planlarının hazırlanması, iş hakkında her türlü danışmanlığın sağlanması, vergi üzerinden teşvik uygulamalarının yapılması, krediler için düşük faiz oranlarının bulunması söz konusudur. Kendi işini kuracaklara karşı uygulanan politikalar için vatandaşların da bazı meziyetleri barındırmaları gerekmektedir. Örnek vermek gerekirse bir organizasyonun koordinasyonunu sağlayabilme yetisi, iş ve işyeri için örgütlenme potansiyeli, ürün pazarlama ve bilgi alışverişi için gereken potansiyel sahip olunması gereken meziyetlerden bazılarıdır (Kasapoğlu ve Murat, 2018:489). Bu politika başlığı aktif istihdam politikaları arasında maliyet açısından en fazla külfete sahip olanıdır. Bu nedenle bu başlık altında destek alan bireylerin belirlenmesi hususunda seçici davranılması gerekmektedir. Zira bir işletmenin kurulması ve yürütülmesi yalnızca destek ve krediler ile mümkün olmamaktadır. Bunların yanısıra satış ve pazarlama safhasında kullanılacak yöntemlerin iyi bilinmesi ve yine bu aşamada kullanılacak olan araçların doğru bir şekilde tespit edilerek temin edilmesi gerekmektedir. İşletmeden elde edilen çıktı yani ürün için doğru müşteri kitlesinin belirlenmesi de yine önem arz eden noktalardan biridir. Bu programlar ile mevcut işletmeler de desteklenmektedir. Sonuç itibarıyla yalnızca yeni işletmelerin kurulması aşamasında değil mevcut işletmelerin istihdam, verimli üretim,

ihracat ve gelirden elde edilen pay aşamasında da önemli bir katkı sağlanmaktadır (Varçın, 2004:5).

Aktif istihdam politikaları kapsamındaki başlıklardan sonuncusu da toplum yararına yapılan çalışma programlarıdır. Bu program özellikle işsizlik oranlarının artış gösterdiği dönemlerde vatandaşların hızlı bir biçimde istihdam edilmesi amacıyla toplum yararına hizmetlerin icra edilmesi şeklinde işlemektedir. Bu istihdam direkt devlet eliyle yahut özel iştirake açık ihaleler vasıtasıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bunlara örnek olarak belediye çalışanlarının sayısının artırılması ve bahçe işleri ile temizlik işlerine yönlendirme yapılması gösterilmektedir. Programların uygulanmaya başlanması 1999 yılı itibariyle mümkün olmuştur. Bu tarihte gerçekleşen Marmara Depremi'nin ardından işsizlik oranında yaşanan artış kamu yararına projeler başlatılarak işsizlerin değerlendirilmesinin önünü açmıştır. Bu programlarda bireyler hem çalıştırılıp hem de iş arama kabiliyetlerinin gelişimi için eğitilmektedirler (Bulut, 2010: 50). Genel itibariyle program dahilindeki uygulamalar aşağıdaki gibidir;

- Merkez ve çevrede altyapı çalışmaları
- MEB bünyesindeki okullar için çevre düzenlemesi ve onarım çalışmaları
- Belediyelerde çevre düzenleme ve temizlik çalışmaları
- Kültürel miras olarak nitelendirilen yapıların korunması ile restorasyon çalışmaları
- Park ve ağaçlandırma çalışmaları
- Islah çalışmaları
- Erosyonu önlemek adına yürütülen çalışmalar (Kasapoğlu ve Murat, 2018:490)

Yukarıda gösterilen çalışma alanları genellikle kriz dönemlerinde etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Türkiye'de 2007 yılından 2014 yılına kadar bu programlardan faydalanan kişi sayısı yaklaşık yedi yüz elli bindir. Ancak 2016 yılına gelindiğinde bu rakam yüz yetmiş bine düşmüştür (İş-Kur, 2017:40). Sonuç olarak aktif istihdam programları işsizlik oranının düşmesine katkı sağlamaktadır. Bunun yanısıra iş arayan vatandaşların uzun süre işsiz kalarak kayıt dışı istihdama yönelmesinin de önüne geçmektedir. Bu nedenle aktif istihdam programlarına verilen desteğin artırılması gerekmektedir. Zira yalnızca bireylerin iş bulması noktasında değil girişimciliğin desteklenmesi noktasında da yapılan uygulamalar sonucunda açılan işletmeler ülkenin genel istihdam oranını artırırken kayıt dışı istihdam için de önemli bir engel teşkil edecektir.

Kayıt dışı istihdam ülkelere büyük oranda zarar veren sorunlara neden olmaktadır. Dünya'nın pek çok ülkesi bu konu ile baş edebilmek için çeşitli ulusal programlar ortaya koymuşlar ulusal düzeydeki uygulamaların daha da etkili olabilmesi için uluslararası örgütler düzeyinde kayıt dışı istihdamın önlenmesi için politikalar uygulanmıştır. Özellikle 1970'lerin başında yaşanan düşük ekonomik büyüme oranları, işsizliği arttırma ve geleneksel sektörün durgunluğuyla ilgili endişe doğurmuştur bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı bir sektör yani kayıt dışı istihdam tanımlanmaları gündeme gelmiştir. Bu konu ile ilgili BM, ILO, OECD, Dünya Bankası, AB gibi pek çok etkili uluslararası örgüt üyelerine yönelik düzenlemeler yapmış, Türkiye'de geliştirdiği pek çok reform ile bu düzenlemelere katılmıştır. (UN-HABITAT, 2019: 9)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ETKİLEŞİMİ

Türkiye'de ve dünyada kayıt dışı istihdam ile mücadeleye dair uygulanmış ve uygulanmakta olan çeşitli programlar olmuştur. Bu çerçevede çalışmanın bu bölümünde hem Türkiye'de yapılan çalışmalar hem de diğer ülkelerde bu konuya dair yaklaşımlar incelenmiştir.

3.1. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Kapsamında Uygulamalar

Bu bölüm içerisinde Türkiye'de kayıt dışı istihdama ilişkin tüm boyutlar kapsamlı bir şekilde dikkate alınarak, önümüzdeki yıllarda kayıt dışı istihdama karşı mücadele etmek için hangi yöntemlerin izleneceği ve hangi araçların kullanılması gerektiği konusunda önerilerde bulunulması amaçlanmıştır. Türkiye kayıt dışı istihdamın önlenmesi için pek çok farklı yöntem kullanılmıştır. Kayıt dışı sektörün büyüklüğü hakkında kesin bir rakam vermek mümkün değildir. Zorluk, resmi ve gayri resmi sektörlerin birbiriyle iç içe geçememesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, tahminlerdeki farklılıklara rağmen, neredeyse tüm ilgililer tarafından Türkiye'deki toplam kayıt dışı sektörün GSYİH'nın yüzde 50'sinden düşük olmadığı görülmektedir (Dereli, 2007:66). Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında yürütülen birçok uygulama bulunmaktadır.

Gerek hukuki açıdan gerek faaliyetler açısından özellikle SGK reformunun başladığı 2008 yılı itibariyle getirilen düzenlemeler kayıt dışı istihdam oranında düşüş yaşanmasını sağlamıştır. Kayıt dışı istihdamın önlenmesi hususunda alınan önlemlerin daha net anlaşılması için SGK'nın ve devletin bazı diğer kurumlarının yürüttüğü faaliyetlerin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle hukuki alanda yapılan değişiklikler ardından 2008 yılı sonrasında uygulanmaya başlanan projeler incelenecektir.

Dünyanın birçok ülkesinde ise kayıt dışı ekonomi, işgücünün çoğunluğunu, küçük işletmelerin kazanılması veya işletilmesi için olanak sağlamaktadır. Güney ve Güneydoğu Asya'da yüzde 70; Sahra altı Afrika'da yüzde 66; Latin Amerika'da ise yüzde 58'i tarım işlerini kapsayan oranlar bulunmaktadır. Aslında, kayıt dışı sektör, Sahra altı Afrika'daki toplam GSYİH'nın yaklaşık üçte ikisini, Hindistan'daki yüzde 54'ün ve Latin Amerika'nın yaklaşık üçte birini temsil etmekte ve tarım sektörü hariç yüzde 46lık bir orana sahiptir bu da tarım dışı sektördeki GSYİH'nın yaklaşık dörtte birine tekabül etmektedir. Tüm bu oranlar dünyanın pek çok ülkesinde değişiklik göstermekte ve kayıt dışı istihdama yönelik veri toplama yöntemlerinde çabalar sürdürülmelidir ki ancak böyle olduğu zaman soruna bir çözüm bulunabilmesi olanaklıdır (Antonopoulos ve Hirway, 2009).

3.1.1. Yasal ve İdari Düzenlemeler

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi kapsamında yapılan hukuki düzenlemeler için 2003 yılı itibariyle konu hakkında yürürlüğe giren kanunların irdelenmesi gerekmektedir. Bunlardan bazıları 4958, 4457, 4857, 4817, 5073, 5084, 5350, 5588 ve 5615 sayılı kanunlardır. Bu kanunların geneli 506 sayılı sosyal sigortalar kanunu üzerinde bazı değişikliklerin yapılmasını sağlamıştır.

06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı kanun sosyal sigortalar kanununun 79 ve 130. maddelerinin revize edilmesine neden olmuştur. Buna göre yeni düzenlemede işyerlerine yapılacak denetimlerde yetkili olan memurlar belirlenmiştir. 506 sayılı kanunun 130. maddesi 'Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını tespit ederek sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadırlar. Kurum bu bildirimler üzerine gerekli yasal işlemi yapar' şeklindedir. Buradan hareketle yetkili olanlar sigorta yoklama memurları, katma bütçelerin denetim memurları ve sigorta müfettişleridir. Bu düzenleme ile birlikte cezai yaptırımın

gerçekleşmesi için şart koşulan şeklen kanıt şartı ortadan kaldırılmıştır. Yetkililer şeklen kanıta ihtiyaç duymadan işlem gerçekleştirme yetkisini haizdir (Tunç,2007: 34).

4447 sayılı kanun işyeri sahiplerinin işe alınan vatandaşları SGK'ya bildirmesi için verilen sürenin düzenlenmesini sağlamıştır. Buna göre işçinin işe alınmasının ardından henüz mesaisi başlatılmadan SGK'ya bildirimde bulunulması gerekmektedir. Bu yeni düzenleme denetimler esnasında işçilerin henüz işe yeni başladıkları için bildirim süresinin dolmadığını iddia eden işyeri sahiplerinin kayıt dışı istihdam kapsamında yarattıkları olumsuzluğu ortadan kaldırmıştır. Yine aynı kanun ile birlikte 506 sayılı sosyal sigortalar kanununun 79. maddesinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklere göre daha evvelden 30 gün boyunca mesaisini dolduran işçinin sigortasının -30 günden az çalıştığı beyanıyla-eksik yatırılmasının önüne geçilmiştir (Tunç, 2007: 36).

4857 sayılı İş Kanunu ise çalışma hayatına kazandırılan yeni mefhumlar açısından önem arz etmektedir. Bu mefhumlardan bazıları geçici iş ilişkisi, müphem süreli çalıştırma, kısmi zamanlı çalıştırma, çağrı üzerine çalıştırmadır. Bu kavramlar hakkında düzenlemeleri öngören kanun her biri için sigorta girişini ve kuruma bildirimde bulunulmasını zorunlu kılmaktadır. Yine 2003 yılında yürürlüğe giren 4817 sayılı kanun ile birlikte yabancı uyrukluların istihdamı hakkında düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre artık Türkiye'de yabancı uyruklu olan vasıflı ve uzman bireyler istihdam edilebilecektir. Bunların kuruma bildirimleri ve aksi durumda uygulanacak idari para cezaları da yine bu kanun ile düzenlenmiştir (Tunç, 2007: 37-38).

Yukarıda zikredilen kanunlar dışında günümüze kadar birçok kanun ve KHK ile kayıt dışı istihdamın önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu çabanın, mücadele için normatif temellerin teşkil edilmesi açısından büyük bir önemi bulunmaktadır. Sonuç itibariyle Cumhuriyet'in ilanından 2000'li yıllara kadar gerek işe başlayanların kuruma bildirilmesi için tanınan süre gerek yabancı uyrukluların sigortalılık durumu gerekse işyeri denetimlerinin usulleri ve denetimde yetkili olacak kişiler gibi önemli meselelerde gereken hukuki düzenlemeler yapılmamıştır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesi mümkün olmamıştır. Ancak sosyal güvenlik reformunun başlatılması ile birlikte bu minvalde birçok kanun ve KHK yürürlüğe girmiştir. Günümüzde her vatandaşın sosyal güvence hususunda hak ve sorumlulukları normlarla düzenlenmiştir.

3.1.2. Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi

Kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında Türkiye’de yürütülen çalışmalardan birisi de KİDEP’tir. Bu proje 2017 yılında Bursa’da TESK ve SGK’nın işbirliği ile hayata geçirilmiştir. Proje başlatıldığında ilk olarak 15 şehir kapsam içine dahil edilmiştir. Bunlar, Bursa, İzmir, İstanbul, Konya, Adana, Antalya, Manisa, Tekirdağ, Kayseri, Eskişehir, Trabzon, Ankara, Rize, Samsun ve Gaziantep’tir. Proje kapsamındaki illerde bulunan iş adamları ve girişimcilerin kayıt dışı istihdam hususunda bilinçlendirilmesi amaçlanmaktadır (Bendeve, 2017).

KİDEP’in resmi internet sitesinde yayınlanan argümanlara göre projenin ana hedefleri üç başlık altında incelenmektedir. İlk hedef SGK’nın kayıt dışı istihdam hususunda yapacağı denetimleri hızlandırmak ve verimli bir hale getirebilmektir. İkinci başlık, farkındalığın artacağı faaliyetlerin düzenlenmesidir. Bu başlık ile kastedilen toplumun her kesiminin yani işçi, işveren, girişimci yahut diğer kesimlerin sosyal güvenlik sisteminden doğan hak ve sorumluluklar noktasında bilinçlendirilmesidir. Bu bilinçlendirme çalışması vatandaşların kayıtlı istihdama yönelebilmeleri açısından önem arz etmektedir. Daha önce de zikredildiği üzere vergi sistemi ve idari para cezaları mükemmel bir politika çizgisiyle icra edilse bile bilinçsiz bir toplum içerisinde kayıtlı istihdam sağlanamayacaktır. Belirtilen son hedef ise iş hayatının şimdilik muhatabı olmayan, küçük yaştaki bireylerin yani gelecek nesillerin sosyal güvenlik kapsamında bilinçlendirilmesidir (KİDEP, 2017).

Projenin temel ilkeleri ise dört başlığa ayrılmaktadır. Bu başlıklar, çocuk yaşta işçiliğin engellenmesi, dezavantajda bulunan vatandaş ve grupların istihdam için desteklenmesi, iş sağlığı ve güvenliği hususunda normatif bir çizginin teşkil edilmesi ve patriarkal sistemin neden olduğu cinsiyetçi yaklaşımın önüne geçilmesidir. İlkeler başlığı altında SGK Merkez teşkilatı ile İl teşkilatlarının ortak hareket edeceği de belirtilmiştir. KİDEP’in proje faaliyetleri ise iki ana çizgi üzerinden yürütülmektedir. Bunlardan ilki Rehberlik ve denetim faaliyetleridir. Bu faaliyetler genel itibariyle denetim faaliyetlerinin daha verimli ve etkin bir konuma taşınması amacıyla yapılmaktadır. Bu kapsamda eksik bildirim yapan iş yeri sahiplerine proje tarafından mektup gönderilmesi ve programlı denetimlerin yapılması öngörülmektedir. Proje faaliyetlerinin ikinci başlığı ise ‘*Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Çalışmaları*’dır. Bu başlık altında yapılması planlanan faaliyetler aşağıdaki gibidir;

- Kayıt dışı istihdamın engellenmesi için mücadele çalıştay

- Toplumun hassasiyetleri göz önünde bulundurularak din görevlilerinin bilinçlendirilmesine yönelik seminerler
- Esnaflar için bilinçlendirme seminerleri
- Lise ve Üniversiteli öğrenciler için bilgi yarışmaları
- Üniversitelerde ‘*Sen Çek Kayda Geçsin*’ konulu ödüllü kısa film yarışmaları
- Mevsimlik çalışan tarım sektörü işçileri için bilinçlendirme çalışmaları
- Sigortalı çalışanların SMS ile bilgilendirilmesi
- Ortaokul ve Lise öğrencilerine yönelik tiyatro gösterileri
- Bahsedilen tiyatro gösterilerinin senaryolarının hazırlanması amacıyla ödüllü hikaye yarışmalarının düzenlenmesi (KİDEP, 2017)

Proje faaliyetlerinden de anlaşılacağı üzere KİDEP bir sosyal bilinçlendirme projesidir. Özellikle toplumun her kesiminin sosyal güvenlik hususunda bilgilendirilmesi, kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından önem arz etmektedir. 2017 yılında başlatılan proje SGK ve TESK işbirliğiyle halen devam etmektedir.

3.1.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın engellenebilmesi için yürütülen projelerden birisi de KADİM’dir. Bu proje 2006 yılında başbakanlık tarafından resmi gazetede yayınlanan 28 sayılı genelge ile hayata geçirilmiştir (KADİM, 2006). Yayınlanan genelgede, gelişmemiş ülke ekonomilerinde kayıt dışı istihdamın önemli bir yer işgal ettiğine değinilmiştir. Bu bağlamda öncelikle vatandaşın neden kayıt dışı istihdama yöneldiği sorusuna önem verilmiştir. Türkiye’nin ekonomisini olumsuz bir şekilde etkileyen kayıt dışı istihdam probleminin ortadan kaldırılabilmesi için kamu kuruluşlarının, halkın ve STK’ların iş birliği içerisinde çalışması gerektiği belirtilmektedir. KADİM’de bu koordinasyonun sağlanması amacıyla başlatılmıştır. Koordinasyon için genelgede zikredilen bakanlıklar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Ulaştırma ve Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları’dır. Bununla birlikte Gümrük Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve DPT’nin de bu koordinasyona katılması beklenmektedir (KADİM, 2016).

Genelgenin II. başlığında verilen proje özetine göre hedef, Türkiye’de yabancı uyruklu kaçak çalışanların istihdamı ile vatandaşın kayıt dışı istihdamına sebebiyet veren

dinamiklerin belirlenerek ortadan kaldırılmasıdır. Projenin dört ana başlığı bulunmaktadır. Bunlar,

- Denetim mekanizmalarının etkin bir biçimde kullanılması ve caydırıcılık etkisinin artırılması
- Toplum ve kurumların bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi
- Mevzuatta bulunan eksikliğin giderilmesi, gereken değişikliklerin yapılması
- Bürokrasinin sebep olduğu engellerin ortadan kaldırılması

Projenin resmi genelgesinde 2006 yılı kayıt dışı istihdam rakamları yaklaşık on milyon olarak açıklanmıştır. Aynı yılın toplam istihdam rakamlarına oranlandığında bu sayı %48'e tekabül etmektedir. Kayıt dışı istihdamın ana nedenleri ise şu şekilde sıralanmaktadır;

- Bürokrasinin yoğun olması
- Denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilememesi
- İşçi, İşveren ve Kurumların bilgilendirme ve bilinçlendirme hususundaki eksiklikleri
- Sosyal güvenlik sisteminin vatandaş için cazip olmayışı
- Yüksek olan işsizlik oranı
- Mevcut işgücünün eğitimsiz olması
- İşverenler için işçi maliyetinin-vergiler hasebiyle-yüksek olması
- Kurumlar arası iş birliği ve koordinasyon eksikliğinin artması
- Yoksulluk, gelir dağılımının adaletsiz olması (KADİM,2006:4)

Bu projenin eylem planı için iki yıllık bir süre öngörülmüştür. Bu süreç içerisinde icra edilecek faaliyetlerin tamamı da genelge ile bildirilmiştir. Buna göre '*Faaliyetler(F)*' bölümündeki sıralama iki yıllık süreç içerisinde riayet edilmesi beklenen eylem planıdır. Birinci faaliyet, KADİM'in kamuoyuna tanıtılmasıdır. Böylece kayıt dışı istihdam mefhumunun halk tarafından bilinmesi ve mücadele kapsamında yürütülecek politikalardan haberdar olunması amaçlanmıştır. İkinci faaliyet işçi, işveren, meslek kuruluşları, STK'lar ve valilikler arasında iş birliğini artıracak çalışmaların başlatılmasıdır. Bu çalışmalarda bilgi kaynakları taraflar arasında paylaşılacaktır. Bunun yanısıra ÇSGB merkez teşkilatı ile taşra teşkilatları da bu çalışmalara destek olacaktır. Projenin yürütülmesinde görevli olacak taraflar ile hedef kitlenin tüm ayrıntıları öğrenebilmesi adına alan çalışmaları yapılacaktır. Bu çalışmalardan kasıt broşür, afiş, konferans ve medya

unsurları vasıtasıyla yapılacak tanıtımlardır. Raporun altıncı faaliyet hedefi okullarda kompozisyon, resim ve şiir yarışmalarının düzenlenmesidir. Ayrıca bu hedef içerisinde öğrencilere verilen karnelerin yanında 5 numaralı faaliyet hedefinde bahsedilen broşür ve afişlerin de verilmesi belirtilmiştir (KADİM, 2006:15).

KADİM projesinin diğer faaliyet planlarından bazıları şu şekildedir;

- Spor kulüpleri ile anlaşmalar yapılması ve bu anlaşmalar doğrultusunda spor müsabakalarında kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik pankartlar açılmasının sağlanması
- Sosyal güvenlik sistemi kapsamında tanıtım ve AR-GE amaçlı eğitim seminerlerinin, SGK, Bağ-Kur ve İş-Kur'un iştirakiyle düzenlenmesi
- Yerel medya organlarında projenin ve kayıt dışı istihdamın anlatıldığı yayınların yapılması
- İşçi, STK ve İşverenlere broşür ve afişlerin dağıtılması
- Sendikalara bilgilendirme amaçlı eğitimlerin verilmesi vasıtasıyla kurumlar ve sendikalar arası iş birliğinin sağlanması
- Valiliklerin belge, bilgi, uzman ve doküman yönünden desteklenmesi
- Yeşil Kart uygulamasının denetimi için sistemin geliştirilmesi (KADİM, 2006:15-16)

Projenin faaliyet planlaması için öngörülen süre 2 yıl olarak belirlenmiştir. Sonuç itibariyle 2006 yılında başlayan KADİM projesi 2008 yılına gelindiğinde durdurulmuştur. Ancak 2011 yılında proje tekrar başlatılmış ve günümüzde halen sürdürülmektedir. Devlet kurumlarının iş birliği ile birlikte yürütülen projenin günümüzdeki asıl amacı sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilebilmesi için istişare çalışmaları yürütmek ve tanıtım için etkinlikler düzenlemektir. Bu projelerin başlatıldığı tarihler itibariyle kayıt dışı istihdam oranlarında, düşük bir ivmeyle de olsa düşüşler yaşanmaya başlamıştır. Bu nedenle proje sayısının artırılması ve mevcut projelerin desteklenerek sürdürülmesi gerekmektedir.

KADİM projesinin ilk periyodu olan 2006-2008 yılları arasında denetimler, tespitler ve yayınlanmış broşürler gibi birçok başlık için veriler paylaşılmıştır. Buna göre iki yıl içerisinde yaklaşık 190 bin işyeri denetlenmiştir. Bu denetimler sonucunda 44 bin işçinin kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiştir. Bu rakam içerisindeki yabancı uyrukluların sayısı 352'dir. Yine proje kapsamında iki yıl içerisinde elli bin adet afiş ve dört yüz bin adet

broşür basılmıştır. Kayıt dışı istihdam oranında neredeyse %8’lik bir düşüş gözlemlenmiştir (KDEMSEP 2008-2010: 36).

3.1.4. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010

Türkiye’de mevcut kayıt dışı istihdam ile mücadelede devletin başarı elde edebilmesi için politikaların bu minvalde düzenlenmesi gerekmektedir. Mücadelenin bir devlet politikası olarak benimsenmesi ise bu eylem planı ile mümkün olmuştur. Eylem planına göre mücadele için aktif bir biçimde faaliyet gösterecek bir çalışma grubuna ihtiyaç vardır. Bunun yanısıra bir stratejik eylem planının yapılması, devlet kurumları arasında iş birliğinin sağlanması; denetim, değerlendirme ve izleme faaliyetleri için güçlü bir sistemin teşkil edilmesi gerekmektedir. Plan kapsamında sorumlu olan kurum Gelir İdaresi Başkanlığı olarak belirlenmiştir. Eylem planının ortaya çıkarılabilmesi için Gelir İdaresi Başkanlığı ile DPT, Maliye Bakanlığı, ÇSGB, STB, Hazine Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, SGK, EPDK ve BDDK arasında yürütülecek toplantı ve seminerlerde ortak bir çizginin teşkil edilmesi istenmektedir. Sonuç olarak ortaya çıkartılan stratejide amaç ve hedefler şu şekildedir;

Tablo 7: KDEMSEP Amaç/Hedef Tablosu

AMAÇ	HEDEF
1. Kayıt İçi Faaliyetleri Özendirmek	-Kayıtlı istihdam oluşturma potansiyelini güçlendirmek -Gönüllülerin Uyumunu Artırmak
2. Denetim Kapasitesini Güçlendirmek Ve Yaptırımların Caydırıcılığını Artırmak	-Denetim araçlarını ve kapasiteyi geliştirmek -Veri tabanını ortak paylaşıma açmak -Mevcut cezaların caydırıcılık etkisini artırmak
3. Kurumlar Arası ve Toplumsal Mütabakatın Sağlanması	-Kurumsal açıdan bir işbirliği oluşturmak -Çeşitli tanıtımlar ve eğitim programları vasıtasıyla sosyal açıdan mütabakat sağlamak

Kaynak: KDEMSEP,2008: 43

Tabloda görülen ilk hedef başlığı kayıt dışı istihdamın engellenebilmesi adına kayıtlı istihdamın özendirilmesidir. Bu minvalde bir çalışanın ve işverenin kayıt dışı ve kayıtlı istihdam arasında fayda/maliyet analizi yaparken karşılaşacağı tüm verilerin ve olumsuz sonuçların kurumlarca önceden değerlendirilmesi gerekmektedir. Kayıtlı istihdamın özendirilebilmesi için kayıt dışılığın cazibesinin egale edilmesi gerekmektedir. Bunun için de işçi, işveren ve girişimciler için kayıtlı istihdam maliyetlerinin minimum seviyelere indirilmesi gerekmektedir. Bu amaç ile kastedilen de maliyetlerin nasıl düşürülebileceği hususunda yeni yolların araştırılmasıdır. Burada eylem planı içerisindeki bir eleştiri de dikkat çekmektedir. Kuruma göre, vergi sistemleri mükemmelleştirilse bile toplumsal bilinç olmadığı müddetçe kayıt dışı istihdam önlenemeyecektir. Bu nedenle öncelikle eğitim programları ve seminerler düzenlenerek bir vergi bilincinin oluşturulması gerekmektedir. Bu sayede vergi oranları minimum seviyeye düşürülme dahi kayıt dışı istihdam oranlarında önemli düşüşler yaşanacaktır (KDEMSEP, 2008:44).

Eylem planının ikinci hedefi denetim kapasitelerinde bir artışın sağlanması ile caydırıcılık etkisinin istenilen seviyelere getirilmesidir. Özellikle kayıtlı istihdamın cazip bir konuma getirilmesi için yapılan programların uygulanması safhasında bu hedefin de büyük önemi bulunmaktadır. Denetimlerin hem nicelik hem de nitelik açısından artırılması işçi, işveren ve girişimcilerin kayıt dışı yahut eksik beyan güdülerini engelleyecektir. Bunun olması için belli bir zamana ihtiyaç vardır. Ancak uzun vadede denetimlerin kalite ve sayısının artması; vatandaşların gerek bilinçlenmeleri gerekse caydırıcılık etkisinin tesirinde kalmaları sonucunda kayıt dışı istihdamın azalmasını sağlayacaktır. Bu şekilde ekonomi içerisinde yasalara uyan girişimciler ile uymayanlar arasında var olan rekabet eşitsizliği de ortadan kaldırılmaya çalışılacaktır (KDEMSEP, 2008: 44). Eylem planında var olan son hedef ise kurumların kendi aralarında ve toplumla olan mutabakatının güçlendirilmesidir.

Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede olumlu sonuçların alınabilmesi için toplumun her kesiminin iş birliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Özellikle sosyal güvenlik reformunun başlamasının ardından önem verilen iletişim bu hedefte de ana unsur olarak belirlenmiştir. Burada yalnızca kurum ve toplum arasındaki iletişim değil aynı zamanda bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmaları da kastedilmektedir. Kayıt dışı istihdamın Türkiye ekonomisine verdiği zararın vurgulanmasının yanı sıra kayıtlı istihdamın yararlarının vurgulanması da hedeflenmektedir. Vatandaşlardan alınan vergilerin devletin müreffeh bir seviyeye yükselmesi yolunda harcadığının görülmesi kayıtlı istihdam

oranının yükselmesine katkı sağlayacaktır. İletişim başlığı altında Alo 170 hattı ve reform sonrası düzenlenen seminerler de kurumlarca desteklenecektir. (KDEMSEP, 2008: 45)

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için uygulanan bu eylem planının başarılı olabilmesi için uzun vadede devlet politikası haline getirebilmek için diğer seneleri de takip eden yeni eylem planları hazırlanmış 2008 yılında %40 seviyelerinde olan kayıt dışı istihdam oranları 2017 yılında %30 seviyesine kadar gerilemiştir. Bu durum da eylem planlarının başarısı hakkında pozitif bir çerçeve sunmaktadır (KALAYCI, 2017:21).

3.1.5. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2019-2021

2009-2021 yılları arasını kapsayan yeni eylem planı Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından mevcut iyileşmeyi sürdürmek için güncellenen bir planı oluşturulmuştur. Devletin yasadışı faaliyetlerinin önüne geçme ve oluşan zararları en minimum düzeye indirmek üzere devlet politikası haline getirdiği eylem planlarından birisi olan 2019 eylem planı da içerisinde yer alan 39 ana faaliyeti 5 ana madde ile özetlemiştir;

- *Gönüllü Uyum Seviyesinin Yükseltilmesi*
- *Denetim Kapasitesinin Daha Güçlü Hale Getirilmesi*
- *Mevzuatın Gözden Geçirilmesi ve Düzenlemelerin Yapılması*
- *Kurumlar arası Veri Paylaşımının Geliştirilmesi*
- *Toplumun Her Kesimine Yönelik Farkındalığın Artırılması*

Bu maddelerin her biri kayıt dışı ekonomiye dur demek için devletin pek çok kurumu ile ortak bir çalışma yürütülmesi gerektiğini vurgulamış, öncelikle halkın gönüllü olarak kayıtlı ekonomiye yönelik adımlar atması gerektiğinin teşvik edilmesi gerektiği daha sonra bu adımların durumuna yönelik denetlemelerin durumlarının incelenmesi gerektiğine yönelik adımlar atılması gerektiğini vurgulanmıştır. Bunun dışında yasaları ve kanunları kapsayan çeşitli değişiklikler ve düzenlemelerin yapılmasının kayıt dışı ekonomiye yönelik artışı engelleyeceğine yönelik bir durum tespiti yapılmıştır. Devlet kurumları ve diğer kurumlar arasındaki veri paylaşımları çok önemlidir. Gerek önlemleri içeren gerekse artışın nedeni içeren veriler durumun idaresi ve çözüme yönelik adımlar atılması konusunda önemli bir yere sahiptir. Veri paylaşımı aynı zamanda farkındalığı da arttırmakta etkili olmakta ve bu durum kayıt dışı ekonominin ülkeye verdiği zararların

önüne geçmek için önemli bir kapı aralamaktadır. (Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2019-2021):3)

3.1.6. Teknolojik Sürecin Hızla Değişmesi ve İşsizlik Sigorta Fonu'nun Kayıt Dışı İstihdam Üzerindeki Etkisi

Küreselleşen bir dünya üzerinde yaşamak insanoğlunun hayatını büyük ölçüde etkilemiş ve değiştirmiştir. Bu değişimler pek çok alanda etkisini göstermiş ve bu etki kimi zaman olumlu kimi zaman olumsuz sonuçlar doğursa da kayıt dışı istihdama yönelik olarak bakıldığında zaman olumlu bir etki yaratmıştır. Teknolojik sürecin hızlı değişimi ve gelişimi ülkelerin iş ve işsizlik ile ilgili veri toplayan kurumlarının işlerini kolaylaştırmış bu sayede süreçler daha bilinçli ve daha etkili hal almıştır. Üst başlıkta kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik olarak tavsiye edilen maddelerin pek çoğu gelişen teknoloji ile doğru orantılı olarak etkisini göstermektedir. Gerek veri paylaşımının yapılması gerekse kayıt alınması ve toplanması sorunların daha iyi görülmesi ve çözüm önerilerine açık hale gelmesi gelişen teknolojinin kayıt dışı istihdamın önlenmesine veya durdurulmasına yönelik pozitif bir katkı sağlamıştır.

İşsizlik Sigorta Fonu, Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen ve Sayıştay tarafından denetlenen bir fondur. Sayıştay'ın dışında SGK ve İŞKUR müfettişleri de işleyişi denetlemekte görevlidir. Bu fon sosyal devlet anlayışıyla gündeme gelmiş kendi elinde olmayan nedenlerden dolayı işten çıkarılan bireylerin günlük ve gelecek hayatlarının belirli bir süre ikamesini sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. İşsizlik sigortası tüm çalışanların yapması gereken zaruri bir korunma yöntemidir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu aylık brüt kazançlar üzerinden; Sigortalı % 1, İşveren % 2, Devlet %1 oranında prim ödenmesi gerektiğini belirtmiştir. İşsizlik Sigorta Fonu'nun gelirlerinin bir kısmını da bu prim ödemeleri sağlamaktadır. İşsizlik Sigortasından faydalanmak için belirli şartlar bulunmaktadır. Bu şartlardan birisi de primlerin belirli süreler kapsamında ödenmiş olması şartının aranmasıdır. Bu durum çalışanların olası olumsuz durumlarda devletin sunduğu olanaklardan faydalanabilmek için kayıtlı olarak iş yapması gerektiğini teşvik etmektedir. Bunun yanı sıra İşsizlik Sigorta Fonu; kendi içerisinde ayırmış olduğu eğitim bütçesi ile işsizlerin niteliklerini arttırılmasında olumlu bir etki yaratacaktır ayrıca İşsizlik Sigorta Fonu, kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olmaktadır, fon ayrıca işgücü piyasası içerisinde veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlamaktadır. Kişilerin

doğru işlere yerleştirilmesini amaçlayan İŞKUR böylece devlet düzeyinde verimliliğin artırılması, toplum içerisinde dengeli ve sorunları engelleyici bir adım atmayı hedeflemektedir. (İŞKUR, 2008)

Sonuç olarak kayıt dışı istihdamın Türkiye özelinde engellenmesi için yıllar içerisinde pek çok çalışma yapılmıştır. 2006 yılı için kayıt dışı istihdam oranı %47 seviyesine düşmüş, 2012 yılında ise %39 seviyelerine kadar gerilemiştir. 2017’de bu oran %33,97’ye düşse bile her üç kişiden birinin kayıt dışı çalışması ülke ekonomisine olumsuz katkılar yapmaktadır. Kayıt dışı istihdam 2002 yılı sonrası sektörel bazda düşüş yaşasa da hala devam etmiştir. Mevsimlik çalışmanın varlığından dolayı ayrıca SGK’da kayıt altına almanın zorluğundan dolayı Türkiye’de kayıt dışı istihdamın başını tarım sektörü çekmiştir. Yapılan reform programları kayıt dışı istihdamın olumlu yönde ilerlemesi için pek çok program geliştirmiş teknolojik gelişmelerden de faydalanarak bu gelişmeleri işsizlik sigorta fonu gibi koruyucu önlemlerle destekleyerek devletin karşılaştığı olumsuz oranları aşağıya çekmek için çabalamıştır. Reform programları da son yıllarda geçmiş yıllara nazaran daha iyimser bir tablo sunmaktadır. Türkiye’deki bu durum dünyanın pek çok ülkesinde de gündeme gelmiş kayıt dışı istihdam tüm ülkelerin kanayan yarısı haline gelmiştir.

3.2. Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Hususunda Dünyadan Örnekler

Tablo 8: 2004-2010 Yılları Arasında Küresel İstihdam Oranları

Bölge	İstihdam Oranı (%)	Kayıtdışı İstihdam (%)
Latin Amerika ve Karayipler	61	51
Sahra-Altı Afrika	65	66
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	45	45
Doğu Avrupa ve Orta Asya	55	10
Güney Asya	57	82
Güneydoğu Asya	65	65
Çin	71	33

Kaynak: WIEGO Working Paper (Statistics) No 2

Tablo 8’de de görüldüğü üzere bölgesel düzeyde inceleme yapıldığında istihdam oranları değişiklik göstermektedir. Kayıt dışı istihdamın oranlarının çoğunu geliştirmekte olan bölgelerde gerçekleşen tarım alanında gerçekleşmektedir. Özellikle Güney Asya’da yüzde

82, Sahra Altı Afrika'da yüzde 66, Doğu ve Güneydoğu Asya'da yüzde 65 ve yüzde 51 Latin Amerika'da oranlar bulunmaktadır. Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da kayıt dışı istihdam, tarım dışı istihdamın yüzde 45'idir. Doğu Avrupa ve Orta Asya en düşük seviyeye - yüzde 10'da - gayri resmi faaliyetlerin yasadışı ve hatta yasak olduğu kabul edilen merkezi olarak planlanmış bir ekonominin mirasını yansıtmaktadır. Altı şehre dayanan Çin'deki tahminler, tarım dışı istihdamın yüzde 33'ünün gayri resmi olduğunu göstermektedir. (WIEGO, 2014:8)

Devletler kayıt dışı istihdamını düşürmek için çeşitli politikalar izlemek zorundadır. Bu politikalar şu şekilde özetlenebilir;

(a) kayıt dışı ekonomideki çalışanların ve ekonomik birimlerin özelliklerinin, koşullarının ve ihtiyaçlarının çeşitliliği ve bu çeşitliliği özel yaklaşımlarla ele almanın gerekliliği;

(b) Kayıtlı ekonomiye geçiş için belirli ulusal koşullar, mevzuat, politikalar, uygulamalar ve öncelikler;

(c) kayıtlı ekonomiye geçişi kolaylaştırmak için farklı ve çoklu stratejilerin uygulanabilmesi;

(d) kayıtlı ekonomiye geçişi kolaylaştırmak için geniş bir yelpazedeki politika alanlarında tutarlılık ve koordinasyon ihtiyacı;

(e) kayıt dışı ekonomide faaliyet gösterenlerin insan haklarının etkin bir şekilde tanıtılması ve korunması;

(f) işte, hukukta ve uygulamada temel ilke ve haklara saygı göstererek herkes için iyi işlerin yapılması;

(g) belirli politika alanlarında rehberlik sağlayan güncel uluslararası çalışma standartları

(h) cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık yapılmamasının teşvik edilmesi;

(i) Kayıt dışı ekonomideki en ciddi nezih iş açıklarına karşı özellikle savunmasız olanlara, (kadınlar, gençler, göçmenler, yaşlılar, yerli ve kabile halkları, birlikte yaşayanlar dahil) HIV veya HIV veya AIDS'ten, engellilerden, ev işçilerinden ve geçimlik çiftçilerden etkilenen;

(j) kayıtlı ekonomiye geçiş sürecinde, kayıt dışı ekonomideki işçi ve ekonomi birimlerinin girişimci potansiyeli, yaratıcılık, dinamizm, beceri ve yenilikçi kapasitelerinin korunması ve genişletilmesi;

(k) teşviklerle uyumluluk önlemlerini birleştiren dengeli bir yaklaşıma duyulan ihtiyaç; ve

(I) Vergilendirmeyi azaltmak ve sosyal ve iş kanun ve yönetmeliklerini uygulamak amacıyla resmi ekonomiden kasıtlı olarak kaçınılması veya bu ekonomiden çıkma zorunluluğu veya yaptırımı gerekliliği (104. ILC oturumu, Cenevre).

Tüm bu politikalar hem devletler düzeyinden hem de uluslararası düzeyde desteklenmektedir. Gerek Uluslararası Çalışma Örgütü gerekse BM bu istihdamı desteklemek için politikalar yürütmekte çeşitli seminer ile uluslararası bir gelişim sağlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik sisteminin kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında eksik kalan yönlerinin ve revize edilmesi gereken ayrıntıların daha net anlaşılabilmesi için İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve Fransa'nın sosyal güvenlik sistemleri bu başlık altında mercek altına alınmıştır.

Bu bölümde ele alınacak ülkeler gelişmiş ülke statüsünde bulunan ülkelerdir. Zira günümüzde kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında en verimli uygulama ve sonuçları elde eden ülkeler gelişmiş ülkelerdir. Kişi başına düşen milli gelir ve satın alma gücü paritesi arasında olumlu bir ilişkinin bulunduğu gelişmiş ülkeler sosyo-ekonomik anlamda diğer ülkelere nazaran daha ileri konumdadırlar. Alınan önlemlere genel itibariyle bakıldığında cezai yaptırım gücünün ön plana çıktığı görülmektedir. İdari para cezalarının yanı sıra işyeri ruhsatları, faaliyet hakları ve hapis cezaları gibi caydırıcılık etkisi yüksek uygulamalar vatandaşların kayıt dışı istihdama yönelmesini engellemektedir.

Gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdam oranlarının en yüksek olduğu sektörler emeğin yoğun olduğu sektörlerdir. Buna karşılık teknoloji, teknik, inovatif faaliyetlerin yoğunlukta olduğu sektörlerde kayıt dışı istihdam oldukça düşüktür. Tunç'a göre (2007:66) gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın yaygın olarak görüldüğü sektörler aşağıdaki gibidir;

- Hizmet Sektörü: Almanya, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri
- İmalat Sektörü: Almanya, İngiltere, Fransa
- İnşaat Sektörü: İngiltere, Fransa, Almanya
- Tarım Sektörü: İngiltere, ABD, Fransa ve Almanya

Gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu toplumsal tabakalar ise kaçak işçiler, yasa dışı yollarla ülkeye giriş yapan göçmenler, öğrenciler, kendi hesabına iş yapanlar (işportacılar ve küçük girişimciler) ve ikinci bir işte yasa dışı şekilde çalışanlardır. Kayıt dışı istihdamın ekonomiye oranla düşük olmasının ana nedenlerinden birisi ise

küçük, orta ve büyük ölçekli işletmelerin neredeyse tamamının kurumsallaşmış olmasıdır. Bunun yanısıra var olan kayıt dışı istihdamın ana nedeni de işsizliktir. Özellikle 1990'lı yıllar itibariyle artan kayıt dışı istihdamın nedeni yine aynı dönem içerisinde siyasi, ekonomik ve kültürel bunalımların sebep olduğu işsizliktir. Buradan hareketle gelişmiş ülkelerde işsizlik oranının arttığı dönemlerde kayıt dışı istihdam oranlarında da artış olduğu belirtilmektedir. Türkiye ve gelişmiş ülkeler arasında yapılacak olan kıyaslamaların reform süreci öncesi ve sonrası ekseninde ele alınabilmesi için 2000'li yıllarda gelişmiş ülkelerdeki işsizlik oranlarının ve kayıt dışı istihdam oranlarının da incelenmesi gerekmektedir. Bu bilgiler aşağıdaki gibidir.

Tablo 9: Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde İşsizlik Oranları

Ülkeler/Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ABD	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,4
İngiltere	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8
Fransa	9,3	8,5	8,9	9,4	9,4	9,0
Almanya	7,8	7,9	8,7	9,6	9,7	9,5
Hollanda	2,6	2,0	2,5	4,3	5,3	5,8

Kaynak: IMF, World Economic Outlook Oranlar

Tabloda görüldüğü gibi 2000'li yıllarında başında gelişmiş ülkelerde işsizlik oranları giderek artmıştır. Bu artış kayıt dışı istihdamın artmasına neden olurken yeni önlemler alınmasını da zorunlu hale getirmiştir. Fransa, ABD, İngiltere, Almanya ve Hollanda'da kayıt dışı istihdama yönelik yapılan çalışmalar aşağıdaki gibidir.

3.2.1. Fransa

Fransa'da 2007 yılı itibariyle kayıt dışı istihdamın Gayrı Safi Milli Hasıla'ya oranı yaklaşık %10'dur. Bu sayıyı yabancı uyruklu kaçak işçiler, yasadışı yollarla ülkeye giriş yapan göçmenler ve işsiz vatandaşlar teşkil etmektedir. 2000'li yılların başında Fransa'daki yasadışı göçmen sayısı 200 binin üzerindedir. Sektörel bazda dağılım ise %60 hizmet sektörü, %27 gayrimenkul ve %13 diğer sektörler şeklindedir. Kayıt dışı istihdamın artması üzerine alınan tedbirlerin başında mevzuatın düzenlenmesi adına çıkartılan yeni yasalar gelmektedir. Bu minvalde Türkiye'de olduğu gibi sosyal güvenlik sisteminin

normatif temellerinin daha güçlü olabilmesi için yasa ve KHK'lar çıkartılmıştır. Bunun yanı sıra Türkiye'deki 2008 reformunun ardından başlatılan iletişimi kuvvetlendirme uygulamalarına Fransa'da da rastlamak mümkündür. Bu minvalde kurumlar arası iletişimin güçlendirilebilmesi için MILUTMO adlı büro açılmıştır. Kayıt dışı istihdama karşı bakanlıklar arası iletişim bürosu olarak nitelendirilen bu birim ülkemizdeki SGK ve kurumlar arası iletişimde kullanılan Kurum-Net'e benzer bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır (TİSK, 2001:28).

Kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında alınan diğer önlemlerden bazıları da hizmet fişi sisteminin aktif edilmesi, işgücü piyasaları ile alakası bulunan kurum ve kuruluşlar arasında bir iş birliğinin teşkil edilmesidir. 1996 senesi itibariyle uygulamaya konulan hizmet fişi sistemi ailelerin ev temizliği ve çocuk bakımı gibi ev hizmetlerinde çalıştırdığı bireylerin kayıt altına alınmasını amaçlamaktadır. Bu sayede geçici çalışma şekillerinden biri olarak algılanan ev hizmetlerinde de kayıt dışı istihdamın önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Yine kayıt dışı istihdamın önlenmesi için 1999 senesinde işletme harcamalarından alınan KDV payları düşürülmüştür. Yabancı uyruklu kaçak işçilerin sayısının fazla olması nedeniyle 2006 yılı itibariyle bu husustaki denetimler artırılmıştır. Denetimler sonucunda tespit edilen kaçak işçiler için işverenlere kesilen idari para cezalarında artışa gidilmiştir. Böylece caydırıcılık etkisine odaklanılmıştır (Dufour, 2006:4).

2006 yılı itibariyle yürürlüğe giren '*Yeni Göç Kanunu*' göçmenlerin çalışma koşullarının yasalarla düzenlenmesini sağlamıştır. Aynı kanun sayesinde yabancı uyruklu öğrencilerin kayıt dışı istihdamının da önüne geçilmeye çalışılmıştır (Tunç, 2007: 70).

Fransa'da kayıt dışı işçi çalıştırılmasına yönelik alınan en etkili tedbir idari para cezalarıdır. Tek bir işçinin kayıt dışı çalıştırıldığı tespit halinde uygulanan idari ceza miktarı 15.000 Avro'dur. Bununla birlikte kayıt dışılığın organize bir biçimde icra edildiği yani işyerinde birçok işçinin kayıt dışı çalıştırıldığı durumlarda uygulanan idari para cezası ise 100 bin Avro'dur. Bu meblağlar girişimciler ve işyeri sahipleri için oldukça caydırıcı bir etki yaratmaktadır. Ancak idari para cezalarına karşılık tekrar eden kayıt dışılık tespit edilirse meslekten men etme, işyeri mallarının haciz edilmesi, ihalelerden men etme ve hapis cezaları gibi uygulamalara gidilmektedir. Sonuç olarak Fransa'da kayıt dışı istihdama yönelik alınan tedbirler katı ve caydırıcıdır. Ülkede normatif bir temele oturtulan sosyal güvenlik sistemi hususunda sosyal ve kurumsal bilinç mevcuttur. Tüm argümanlar bir araya getirildiğinde kayıt dışı istihdamın -yasa dışı göçmen çalıştırılması hariç- oldukça düşük olduğu görülmektedir (Tunç, 2007:71).

3.2.2. Hollanda

Hollanda’da mevcut kayıt dışı istihdamın GSMH’ya oranı yaklaşık %12’dir. Cinsiyet bazında bakılacak olursa kayıt dışılığın yaygın olduğu kesim erkeklerdir. Ülkedeki kayıt dışı istihdamın sektörel anlamda dağılımı taksicilik ve kurye hizmetleri, otel ve konaklama sektörü, metal imalatı, hazır giyim sektörü ve otobüs işletmeciliği şeklindedir. Kayıt dışı istihdamın görüldüğü toplumsal kesim ise genel itibariyle kendi hesabına çalışanlardır. Hollanda’da kayıt dışılığın önlenmesi adına birçok önlem alınmıştır. Özellikle 1990’lı yılların sonu ve 2000’li yılların başı itibariyle artan kayıt dışı istihdam, aynı dönem tedbirlerin de artırılmasına neden olmuştur. Bu kapsamda özel istihdam büroları liberalleştirilmiş, çalışma/iş mevzuatı esnek bir hale getirilmiş, sosyal güvenlik sistemi hakkında bilgilendirme ve toplumsal bilinç oluşturmak adına çalışmalar yürütülmüş, iş müfettişleri ile vergi idarelerinin denetim memurlarının faaliyetleri artırılmıştır. Türkiye’de de reform sonrası bir gündem haline gelen bürokrasinin azaltılması hususunda 1994 yılında yasal düzenlemeler yapılmıştır. Böylece sosyal güvence sistemine kayıt işlemleri kolaylaştırılmıştır. 1996 yılında işyeri sahipleri ve girişimcilerin maddi külfetinin azaltılması yönünde kanuni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte ülkedeki sosyal güvenlik katkı payları düşürülmüştür. 2000’li yılların başında ‘*Kayıt Dışı çalışmak Bir Başkasının Emegini Çalmaktır*’ adı altında kampanyalar yürütülerek kayıt dışı istihdamın zararlarının boyutu hakkında bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır (Grunell, 2006:6).

Hollanda’da kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörler, diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi emek yoğun sektörlerdir. Bu nedenle sektörel boyutta da bazı tedbirler alınmıştır. Emek yoğun sektörlerde uygulanan vergi oranlarında indirimde gidilmiştir. Yine bu sektördeki iş gücü maliyetleri azaltılmıştır. 2006 yılı itibariyle bu sektörde çalışan yabancı uyruklu kaçak işçilerin sınır dışı edilmelerine dair yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Ayrıca yasal yollarla ülkede bulunan göçmenler için de farklı koşullar getirilmiştir. Örneğin ceza gerektiren herhangi bir suç işlemiş olan yabancı uyruklu göçmen eğer üç seneden daha kısa süredir ülkede ikamet ediyorsa sınır dışı edilecektir. Bu sayede Fransa örneğinde de olduğu gibi ülke içerisinde var olan göçmen sayısının da kontrol altına alınması planlanmıştır (Tunç, 2007: 75).

3.2.3. Almanya

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde kayıt dışı istihdamın GSMH'ya oranı %15 civarındadır. Burada kayıt dışı çalışan işçiler emekli olup aylık alan vatandaşlar, öğrenciler, maddi imkansızlıklar nedeniyle ikinci bir işte çalışanlar, yasadışı yollarla ülkeye giriş yapan göçmenler ve kaçak işçilerdir. Kırıl'a göre (2006:112) Almanya'da 500 bin civarındaki kaçak göçmenin %70'i emek yoğun sektörlerde kayıt dışı olarak istihdam edilmektedir. Almanya'daki kayıt dışı istihdamın sektörel dağılımı ise gayrimenkul, otel ve konaklama hizmetleri, lojistik, temizlik hizmetleri ve eğlence sektörü şeklindedir. 2000'li yıllar itibariyle kayıt dışı istihdamın Almanya hükümetine ekonomik açıdan külfeti yaklaşık 250 milyar Avro'dur. Almanya'da kayıt dışı istihdamın en yoğun olarak görüldüğü sektör inşaat/gayrimenkul sektörüdür. Bu sektörün genel kayıt dışı istihdama oranı %40 civarındadır. Bu sayının yüksek olmasının sebebi özellikle Soğuk Savaş döneminde Polonya ve çevresinden Almanya'ya göç eden bireylerin asgari ücretin altında çalışmayı kabul etmeleridir (Tunç, 2007: 72).

Dünyada kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında alınan en erken tedbirler Almanya hükümetinin eseridir. Zira 1957 senesinde 'Kayıt Dışı Çalışanlara Karşı Yasa' yürürlüğe girmiştir. Bu yasa kayıt dışılığa karşı alınacak tedbirler, sosyal güvence bildirim süreleri ve idari yaptırımlar yönünden birçok düzenlemeyi içermektedir. Günümüze kadar defalarca değişikliklere maruz kalmıştır. 1999 senesinde yapılan vergi reformları yine kayıt dışı istihdamın önüne geçilebilmesi için icra edilen uygulamalardandır. Bu reformlar ile iş gücü maliyetleri azaltılmış, KDV oranları düşürülmüştür. Aynı dönem 'Kendi Adına Çalışmaya Teşvik Yasası' da yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın düzenlenme amacı vatandaşların işçi veya kendi hesabına çalışan statülerinden hangisine mensup olduklarının belirlenebilmesidir. II. Dünya Savaşı'nın ardından kuzey Avrupa ülkeleri arasında en çok işçi göçü alan ülke Almanya olmuştur. Bu nedenle 2000'li yıllar itibariyle yabancı işçi kabullerine de yeni düzenlemeler getirilmiştir. Mevcut '*Posted Workers Act*' uygulamasında derinleştirme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Özellikle 2007 yılında Avrupa Birliği'nin 5. genişleme dalgası ile birliğe üye olan Romanya ile Bulgaristan'dan Almanya'ya göç edecek olan işçilerin kabulü zorlaştırılmıştır (Dribbusch, 2006:8).

Kayıt dışı istihdama yönelik alınan en etkili tedbirlerden birisi de idari yaptırımlardır. Almanya'da kasıtlı bir şekilde kayıt dışı işçi çalıştırılması durumunda 500 bin Avro para cezası uygulanmaktadır. Kayıt dışılığın kasıtsız olduğunun ispatı halinde ceza 250 bin Avro'ya düşmektedir. Diğer gelişmiş ülkelerdeki cezai yaptırımlardan farklı olarak

Almanya’da işyeri sahipleri ve girişimcilerin yanında işçilerin de ceza almaları söz konusudur. Bir işçinin kayıt dışı çalışması halinde alacağı ceza 5000 Avro’dur. Kasıtlı olmadığının ispatı cezanın 2500 Avro’ya düşmesini sağlamaktadır. Tarafların tamamı için cezai yaptırımın ardından kayıt dışı istihdam tekrar edilirse hapis cezası uygulamaları bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranlarının en yüksek olduğu sektörlerden biri ev hizmetleri sektörüdür. Bu kapsamda alınan önlem ise ‘*MiniJob*’ uygulamasıdır. Bu uygulama ev sahiplerinin çocuk bakıcıları ve temizlik işçilerine fatura karşılığında ödeme yapmasına olanak sağlamaktadır. Böylece denetim esnasında ibraz edilmeyen faturalar için de idari para cezaları yazılmaktadır. Ev sahiplerinin, denetimler için faturalarını iki sene saklı tutmaları gerekmektedir (DİYİH, 2004: 69-71).

3.2.4. İngiltere

İngiltere’de mevcut kayıt dışı istihdam GSMH’ye oranla %1.5’tir. Avrupa ve genel itibariyle batı devletleri arasında gayri safi milli hasıllara oranla en düşük kayıt dışı istihdam oranı İngiltere’ye aittir. Ülkede kayıt dışı çalışmanın sektörel bazda dağılımı gayrimenkul/inşaat, ev hizmetleri ve küçük işletmelerin çoğunlukta bulunduğu hizmet sektörü şeklindedir. Kayıt dışı istihdamın demografik dağılımında en baskın grup 22-55 yaş grubudur. Hollanda ve Almanya’daki emeklilikten sonra kayıt dışı çalışan yüzdesi burada oldukça düşüktür. Otel ve konaklama sektörü ile tarım sektöründe de kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu belirtilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi 1 Ocak 2007 tarihinde gerçekleşen 5. AB genişleme dalgası ile birliğe üye olan Romanya ve Bulgaristan’dan kuzey Avrupa ülkelerine doğru gerçekleşmesi muhtemel işçi göçü için Almanya’da olduğu gibi İngiltere’de de önlemler alınmıştır. Bu önlemlerin başında yabancı işçi statüsü kazanmanın güçleştirilmesi gelmektedir. Zira İngiltere’de vasıf gerektirmeyen işlerin ezici bir çoğunluğu yabancı uyruklu yasa dışı işçiler tarafından yürütülmektedir. Bunun da önüne geçmek için mevzuatta yeni düzenlemeler yapılarak sınır dışı edilme şartları revize edilmiştir (Renooy vd, 2004: 106).

İngiltere’de kayıt dışı istihdam oranının en yüksek olduğu sektör tarım sektörüdür. Burada çalışan toplam işçi sayısının neredeyse %35’i kayıt dışı istihdam edilmektedir. Ayrıca ülkedeki yabancı uyruklu kaçak göçmen işçi sayısının 2000’li yıllarda yarım milyonu aştığı belirtilmektedir. Kayıt dışı istihdamın önüne geçebilmek için öncelikle vatandaşların istihdamı yönünde adımlar atılmıştır. 1999 senesinde genç yaştaki işçilere yönelik ulusal

bazda asgari ücret uygulaması hayata geçirilmiştir. Aynı sene içerisinde iş arayanlar için kişisel danışman uygulaması da hayata geçirilmiştir. Bu uygulama 2006 yılında Türkiye’de İş-Kur tarafından başlatılan iş danışmanlığı uygulaması ile benzeşmektedir. Burada amaç bireylerin iş arama becerileri ile mesleki yeterliliklerini artırmaya yönelik eğitim ve desteklerin verilmesidir. Böylece vatandaşların istihdam edilmesi kolaylaşırken kayıt dışı istihdamın da önlenmesi amaçlanmaktadır (Tunç, 2007: 73).

İngiltere’de 2000 yılında kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve sosyal güvenlik hususunda eksik bildirimlerin önüne geçilebilmesi için tedbir paketleri yürürlüğe girmiştir. İlerleyen dönemde Türkiye’deki Alo 170’e benzer şekilde bir ihbar ve danışma hattı kurulmuştur. Pilot bir proje ile ihbar hattının aktif bir biçimde kullanılması için çalışmalar yürütülmüştür. Ayrıca halk ve kurumlar idari para cezaları ve hapis, ruhsatnamenin iptali gibi uygulamalar hususunda bilgilendirilmiştir. 2000-2008 yılları arasında kayıt dışı istihdama yönelik bir reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu minvalde 2004 yılında çalışma izninin verilmesine yönelik yetki ve sorumluluklar iç işleri bakanlığında toplanmıştır. Bunun için ‘Kurumlar arası Görev Gücü’ adı altında bir merkez kurulmuştur. Bu uygulamadan önce çalışma izinlerine dair yetkiler yedi ayrı bakanlıkta bulunduğu için yaşanan bürokrasi krizleri kayıt dışı istihdamı tetiklemiştir. Uygulama sonrası bürokrasi azaltılmıştır. Ayrıca 2003 senesinde ‘Göç ve İltica Kanunu’nda değişiklikler yapılmıştır. Bununla beraber işyeri sahipleri ile girişimcilere yeni yükümlülükler getirilmiştir. Değişiklikler yapılırken ana hedef yabancı uyruklu kaçak işçilerin kayıt dışı istihdamının engellenmesi olmuştur (DİYİH, 2004:90).

Günümüzde İngiltere’de kayıt dışı istihdam ve işsizlik ile mücadele kapsamında birçok uygulama bulunmaktadır. Bunlardan bazıları aile yardımı, işsizlik sigortası, iş danışmanlığı ve mesleki emeklilik sistemidir. Ülkede aile yardımının alınabilmesi için ailedeki çocuğun veya çocukların 16 yaşını doldurmamış olmaları zorunluluğu mevcuttur. Ancak bir haftada 24 saatten daha az çalışan, eğitim görmeyen, çalışmayan veya öğrenci olan çocuklar için de -19 yaşını doldurmamış olmaları şartı ile- aile yardımı yapılmaktadır. Bu yardım için başka bir şart da Birleşik Krallık’ın sınırları içerisinde ikamet ediyor olunmasıdır. Yani diğer ülkelerde yaşanan İngiliz vatandaşları bu yardımdan istifade edememektedirler. Bunun yanısıra ülkede gelişmiş bir genel sağlık sigortası sistemi mevcuttur. Tıbbi hizmetler için ödemeler devlet tarafından direkt olarak yapılmaktadır (İzci, 2014: 39-40).

İşsizlik sigortası için bazı şartlar mevcuttur. Bunlar 18 yaşını doldurmuş olmak, aktif bir şekilde iş arıyor olmak yahut bir hafta içerisinde çalışma süresinin 16 saatin altında olmasıdır. Bunun yanısıra yardım talebinden önceki iki yıldan herhangi birinde haftalık

asgari kazanç sınırı olarak belirlenen 97 pound'un en az 25 katı kadar yani yaklaşık 2500 pound sigorta ödemesinin gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Koşullar sağlandığı takdirde işsiz kalan vatandaşın sigortası devlet tarafından karşılanmaktadır (SGK, 2012: 63-67). Emeklilik konusunda da son yıllar içerisinde birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan bir tanesi de 2004 yılında yürürlüğe giren emeklilik kanunudur. Bu kanun ile birlikte emeklilik koruması mefhumu güvence altına alınmıştır. Şirketlerin belli planlamalar çerçevesinde işçileri emekli edebilmelerinin önü açılmıştır. Böylece yaş ve prim sınırından ziyade işveren ve işçi arasındaki iş birliğine dayalı bir uygulama da hayata geçirilmiştir (İzci, 2014:40).

2006 yılında '*yeşil kitap*' adı altında bir reform paketi hazırlanmıştır. Buna göre emekli olup ikinci bir işte çalışanların eski işlerine geri dönmelerinin önü açılmıştır. Böylece emeklilikten sonra kayıt dışı çalışan bireylerin ve emekli olanların yerini yabancı uyruklu kaçak işçilerin doldurmasının engellenmesi amaçlanmaktadır. Reform paketi kapsamında teşvik kampanyaları düzenlenerek eğitim seminerleri verilmiştir. İngiltere'de GSMH'ye oranla düşük olan kayıt dışı istihdamda emeklilerin önemli bir rolü bulunduğundan 2011-2013 yılları arasında da emeklilik idaresi ve yönetiminin revize edilebilmesi adına çalışmalar yürütülmüştür. Bu kapsamda emeklilik fonu genişletilmiş ve sistemin sürdürülebilirliği üzerine uygulamalar başlatılmıştır. Vatandaşların daha uzun yıllar çalışmasının teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca 65 yaş üstünde olup da çalışmaya devam edenler için prim ödemelerinde indirim ve emeklilik fonunda devlet desteği gibi avantajlar sunulmuştur (SGK, 2012: 193-194).

İngiltere'nin mevcut sosyal güvenlik sistemi bütçe yönünden açık vermemektedir. Bununla birlikte kayıt dışı istihdam, işsizlik ve vasıflı istihdam gibi konularda beklenen verimi de sağlamaktadır. 1990'lı yıllar itibariyle uygulamaya konulan bireysel emeklilik fonları bu minvalde sistemin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur (Egeli, 2011:60). Sonuç itibariyle İngiltere'nin sosyal güvenlik sistemi ile Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi arasında ihbar hattı ve kanun düzenlemeleri gibi benzer noktalar bulunmaktadır. Ancak gerek emeklilik sisteminde ulaştığı nokta gerek göç idaresi hususunda yapılan yasal düzenlemelerin İngiltere'deki kayıt dışı istihdamı GSMH'ye oranla %1.5 civarına düşürdüğü göz önünde bulundurulunca Türkiye'nin sisteminin birçok eksik yanı olduğu görülmektedir.

3.2.5. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde mevcut kayıt dışı istihdamın GSMH'ya oranı %5 ile %10 arasında değişiklik arz etmektedir. Ülkedeki kayıt dışı istihdamın sektörel bazda dağılımı hizmet ve imalat sektörü şeklindedir. Geçtiğimiz 40 sene içerisinde iş/çalışma ilişkileri kapsamında yaşanan değişiklikler kayıt dışı istihdamın çeşitlenerek artmasına sebebiyet vermiştir. Zira esnek çalışma saatleri kavramının giderek yaygınlaşması ve 'freelance' mefhumunun her sektör içerisinde kullanılabilir bir çalışma yöntemi olarak ele alınması vatandaşların kayıt dışı bir şekilde istihdam edilmesinin önünü açmıştır. Günümüzde yazılım ve donanım üzerine yapılan bilgisayar işlerinin büyük bir çoğunluğu evden çalışarak icra edilmektedir (İkiz, 2000: 35). Bunun yanı sıra 'call-center' ve tele-kulak hizmetlerinin en yoğun olduğu ülke de ABD'dir. Kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında bazı yapısal problemler de mevcuttur. Bunların başında eyalet sisteminde her eyaletin kendi yasama, yürütme ve yargı erklerine sahip olması gelmektedir. Kayıt dışı istihdama yönelik farklı yaklaşımların ortaya çıkması ve buna karşın bir eyalette ikamet eden vatandaşın başka bir eyalette istihdam edilmesi birçok karışıklığı beraberinde getirmektedir (Tunç, 2007: 69).

Amerika'daki eyaletlerin her biri sigorta primleri ile vergilendirme konularında bağımsız yetkilere sahiptir. Bu durum sosyal güvenlik sisteminin sınırlarının müphem bir hale gelmesine neden olmaktadır. Örneğin vergi oranlarının ve sigorta primlerinin yüksek düzeyde olduğu eyaletlerin kayıt dışı istihdam oranı da oldukça yüksektir. 2000'li yıllar itibariyle canlanan ABD ekonomisinde istihdam oranları da yükselmiştir. Ancak özellikle emek yoğun sektörlerde kayıt dışı istihdam da aynı oranda artış göstermiştir. Bunun ana nedenlerinden birisi de yasa dışı yollarla ülkeye giriş yapan göçmenlerin kayıt dışı istihdam ediliyor olmasıdır (İkiz, 2000: 35-36). Kayıt dışı istihdama yönelik atılan adımların temelinde '*Sosyal Güvenlik Kanunu*' bulunmaktadır. Bu kanun 1981 yılında revize edilerek neo-liberal çizgide bir yapı teşkil edilmiştir. Buna göre federal devletin harcamalarının azaltılması için sosyal programların etkisi ya azaltılmış yahut eyaletlere devredilmiştir. Özel sektöre uygulanan düzenlemelerde esnekliğe gidilerek serbest bir ekonomik alan oluşturulmuştur. Bu kanun ile birlikte devletin sosyal güvenlik hususundaki yetkileri parçalanarak devredilmiştir. Yeni kanun aşağıdaki uygulamaları öngörmektedir;

- Eyalet yönetimleri ile federal hükümetin iş birliği içerisinde yöneteceği işsizlik sigortası fonu
- Yaşlılar için maluliyet sigortasının düzenlenmesi

- Engelleri bireylerin federal bazda yardım alması
- Bakıma muhtaç olan çocuk bulunan hanelere sosyal yardımların yapılması
- Yoksullar için federal düzeyde yardımların düzenlenmesi (Kökalan, Çımrın, 2009: 201)

Yukarıda öngörülen yardımların neredeyse tamamı için ihtiyacın kanıtlanması şartı aranmaktadır. Bunun yanısıra hak kazanmak için de katı bazı koşullar mevcuttur (Seçer, 2007:153). Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri, vatandaşların sağlık hizmetleri karşılığında ödenecek ücretlerin devlet tarafından karşılanması öngörülen genel bir sağlık sigortasına sahip değildir. Mevcut sistem özel sigorta kuruluşlarının baskın olduğu kamu ve özel sektör işbirlikli bir sistemdir. Ülkede genel itibariyle çalışma ve kazanç arasında çok güçlü bir ilişkinin bulunduğu inancı hakimdir. Bu nedenle hem seçmenler hem de siyasiler yoksul ve düşkünlere yardım edilmesi, işsizlerin sigorta primlerinin yatırılması, emeklilik haklarının revize edilmesi ve devletin çalışma alanına müdahale etmesi gibi konularda çekimser kalmaktadırlar (İzci, 2014: 46-47).

3.2.6.Güney Kore

Güney Kore’de kayıtlı sektör, oldukça iyi nitelikli işçilerden oluşan, düzenli ücret ödemeleri şeklinde ücretlendirilen ve işle ilgili yasalarla korunan bir grup olarak tanımlanabilmektedir. Kore’de gerçekleşen ekonomik krizden sonra, istihdamın yapısının çoğu firma tarafından yapılan yapısal uyumla birlikte bozulduğunu söylemek mümkündür. Kriz sonrası araştırmalarda en belirgin bulgulardan biri geçici ve günlük çalışanların artmasıdır. Bu grubun toplam ücretli çalışanlara oranı 1997’de% 46’dan 2001’de% 51’e yükselmiştir. Bu durum Güney Kore’de kayıt dışı sektörün büyüklüğünün artmasına sebep olmuştur. Ekonomik krizden hemen sonra, çok sayıda firma iflas etmiş ve hayatta kalan firmaların çoğu çalışanlarını toplu halde işten çıkarmış ve yeni işe alımları durdurmuştur. Böyle bir küçülme kayıtlı ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiştir. Kim Dae Jung hükümeti kayıt dışı istihdamı yasallaştırmak için pek çok yeni yasalar çıkarmıştır. Bu yasalar az da olsa kayıt dışı istihdamın düşmesinde olumlu etki sağlamıştır. (Jung:276) Kore kayıt dışı istihdamı azaltmak için genel kabul görülen önlemlerin yanında ulusal ekonomik kalkınmanın başarısı ve başarısızlığı da ilgilenmekte öncelikle şehirlerin verimliliğini artırarak yerel bölgelerin finansal kapasitelerini artırmanın yollarını aramaktadır. Bu

bağlamda, işletmelerin hızla değişen iç ve dış iş ortamına esnek bir şekilde yanıt verebilmeleri ve ölçek ekonomilerini koruyabilmeleri için endüstriyel organizasyonu dönüştürmek de Kore'nin programı için önemlidir. Bu tür esnek yapılara yerel ekonomilerin gelişmesine ve kentsel verimliliğin gelişmesi de eklendiğinde daha fazla katkı sağlaması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi hedeflenmektedir. (Taeho, 1995:212)

3.2.7. Arjantin

Latin Amerika'nın Paris'i olarak adlandırılan Arjantin'de kayıt dışı ekonomik durumu incelemek gerekirse Arjantin çalışan nüfusunun yaklaşık % 46,8'i kayıt dışı çalışma göstermektedir. Yaklaşık 44 milyon nüfusu olan Arjantin'in tahmini 7,2 milyonu kayıt dışı sektör çalışanı konumunda bulunmaktadır. (ILO 2014). Ekonomi İşçileri Konfederasyonu şimdiye kadar yalnızca yaklaşık 20.000 işçinin veya yaklaşık % 0.3'ünün, işçi haklarına sahip olduğunu (sağlık sigortası, emeklilik ve iş kazalarına karşı koruma gibi) açıklamıştır. Kayıt dışı ekonomi çalışanlar ülkenin en marjinalleşmiş grupları arasında yer almakta zayıf kamu altyapısı, düşük devlet seviyesi ve kamu hizmetlerine nüfuz etme ve yasadışılık ülke içerisinde kayıt dışı ekonominin artmasına neden olmuştur (Suarez ve Ark, 2014).

1980'lerde ve 1990'larda, kayıt dışı istihdam oranı Arjantin'de Latin Amerika'daki diğer ülkelere göre daha fazla artmıştır. Kayıt dışı istihdamdaki bu artış, bağımsız çalışanlardan ziyade maaşlı çalışanlar arasında gerçekleşmiş ve orta ölçekli işletmeler arasında büyük firmalara yoğunlaşmıştır. Arjantin'deki işgücü piyasasındaki kayıt dışı sektör 2003'ten önceki yirmi yılda önemli ölçüde artmıştır. Kayıt dışı sektör 1980'de %20'den 2003'te %40'a yükselmiş bu süreçte gayri resmi işlerde çalışanların sosyal korumaya sınırlı erişimi işlerin yaşam kalitesini düşürmüştür. Kayıt dışı sektörün artması eğitim ve insan sermayesine yapılan yatırımların azalmasını da etkilemiştir. Bu duruma bir son vermek için yapılan çalışmalar doğrultusunda 2003'ten beri kayıt dışı maaşlı istihdam artış eğilimi tersine dönmüş ve resmi maaşlı istihdam artmıştır. Bunun tersine çevrilmesinde özellikle vasıfsız işgücünde yoğun olan sektörlerde güçlü ekonomik büyüme ve iş kanunu uygulamalarının hızlandırılması etkili olmuştur. Büyümeyi, fiyat istikrarını ve uluslararası rekabeti sürdürebilen para ve maliye politikaları; sağlam iş gücü ve vergi yasalarının güçlendirilmesi; • eğitim, öğretim ve inovasyonu güçlendirmeye yönelik girişimler; sosyal güvenlik programlarının entegrasyonu ve yatırım ortamını destekleyen politikalar

Arjantin’de kayıt dışı sektörün artmasını engellemek için kullanılan politikalar arasında yer almaktadır. (World Bank, 2008:3)

3.2.8. Brezilya

Brezilya, 21. yüzyılın ilk on yılında kayıt dışı istihdam konusunda kayda değer bir düşüşe tanık olmuş, % 50' gibi bir orandan % 40'lara kadar gerileyen bir ivme göstermiştir. Bu düşüşte ekonomik büyümenin dönemin çoğunda hızlı olması, iş kanunu uygulanmasının arttırılması ve ihlallerin önlenmesine yönelik politikalar; asgari ücretin gerçek değerinin iki katından fazla artması ve dünyadaki en büyük şartlı nakit transferi programı - Bolsa Familia – başlatılması etkili olmuştur. Tüm bunlara ek olarak, sanayi kompozisyonu, işgücünün ortalama eğitim seviyeleri ve yaşı dahil olmak üzere çeşitli demografik özellikler dönem boyunca değişmiştir. Bu dönemde asgari ücretin gerçek değerindeki artışın ve koşullu nakit transfer programlarının çarpıcı biçimde genişlemesinin politikaları kayıt dışı ekonominin önlenmesinde önemli bir katkı sağlamıştır (Fairris, 2016:2).

2003 yılında Brezilya'daki yeni Lula yönetimi tarafından kurulan Bolsa Familia, bir nesilden diğerine geçen yoksulluk döngüsünün kırılması, böylece gelecekteki yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olmak, çocukların eğitiminin sağlanması ekonomik ve sosyal olanaklara sahip olmayan topluma karşı sosyal devletin üstlendiği bir yükümlükler toplamı olarak ortaya çıkmıştır. Program 12 milyondan fazla aileye, yaklaşık 48 milyon kişiye ulaşmış toplam maliyeti Brezilya GSYİH'nın % 1'inden ve toplam Devlet harcamalarının yaklaşık% 2,5'ünden daha az bir tutarla yürütülmektedir. Bolsa Familia bugün gelişmekte olan ülkeler arasında dünyanın en büyük nakit transfer programı olarak anılmaktadır ve bu program gelir eşitsizliğinin azaltılması; aşırı yoksulluk içinde yaşayan nüfusun azaltılması; okul performanslarının artması; sağlık koşullarının iyileştirilmesi; yoksul alanlarda küçük işletmelerin ortaya çıkması (hane halkı tüketimindeki artış nedeniyle); kırsal gelişimin sağlanması; bölgesel eşitsizliklerin azaltılması ve dolayısıyla kayıt dışılığın azalmasında da etkili olmuştur. (IBSA, 2012)

3.2.9. Rusya

Sovyetler döneminde terziler, berberler, dadılar, öğretmenler, avukatlar, ulaştırma hizmetleri sunan kişiler, evde sağlık bakımını sağlayan kişiler gibi daha çok hizmet sektöründe görülen kayıt dışı istihdam 1980'lerde yavaş yavaş sanayi ve inşaat sektörüne doğru kaymıştır. Bu kaymada, piyasa ekonomisine geçiş, vatandaşlara serbest meslek seçimlerini serbestçe seçme hakkı verilmesi etkili olmuştur. Rusya ekonomisinin resmi sektöründeki kayıt dışı istihdam, kayıtlı kuruluşlarda resmi olarak belgesiz çalışanlar ve birincil faaliyetlerine ek olarak, işyerlerinde kayıt dışı faaliyetler yürüten ve bunun için kaydedilmemiş ek gelir elde eden resmi olarak belgelenmiş çalışanlar şeklinde tanımlanmaktadır. Rusya'da 1995–96 yıllarında çalışan nüfusun yaklaşık % 15 ila 17'sinin birincil işlerinden başka ek gelir getirici iş yaptıklarını ve bu ek iş yapanların yaklaşık % 60'ının kayıt dışı olduğu tespit edilmiştir. 1997-2001 ise bu oran % 76,7'ye yükselmiştir.

Rus Ekonomik Analiz Bürosu'nun tahminlerine göre 1999-2000 yılları arasında kayıt dışı istihdam 5.2 milyon ile 9.1 milyon kişi arasında olmuştur. 2001 yılında ise ortalama olarak, kayıt dışı sektörde birincil işler de yaklaşık 7.1 milyon kişi istihdam etmiş (tüm çalışanların yüzde 11.1'i) ve kayıt dışı sektördeki ek işlerde 2.1 milyon kişi çalışmaktaydı. Yine Rusya'nın yayınladığı 2003–2005 İşgücü Piyasasında Eylemlere İlişkin Durum Raporu'na göre kayıt dışı istihdam yaklaşık 10–12 milyon seviyelerinde bulunmaktaydı. Rusya'da kayıt dışı istihdamın hızlı artmasının en önemli nedenlerinden birisi de serbest piyasaya geçişte yaşanan ekonomik süreç olarak tanımlanabilmektedir. Bunun yanısıra yapılan reformlar nedeniyle gelirlerin farklılaşması ve kayıt dışı sektörün ekonomik kazanç sağlaması etkili olmuştur. Rusya'da vergiden kaçınmak için pek çok zengin bile ikincil işler yaparak kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır. Rusya'da kayıt dışı istihdamın büyümesindeki diğer önemli faktörler, derin ekonomik kriz ve büyük ölçüde haksız özelleştirme, açık işsizlik, nüfusun Aralık 2004'te keskin bir şekilde düşmesi, yaşam standardının artması ve İş Kanunu, küçük işletmelerin düzenlemeleri ve sosyal koruma sistemi olarak sıralanabilir. Rusya için önemli bir gündemi oluşturan bu sorunun çözülmesi için iki zıt görüş gündeme gelmektedir; kayıt dışı istihdamı kısıtlamak yerine kısaltmak (yasallaştırma yoluyla) bu görüşler Rus ekonomi politikalarında kendisini göstermekte ve Rusya bu durumu düzeltmek için uluslararası standartlara ve Birleşmiş Milletler İstatistik Komisyonu, Uluslararası Para Fonu, Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün tavsiyelerine göre politikalar üretmeye özen göstermektedir. (Maslova, 2004:63)

3.3. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kayıt dışı istihdamla mücadelede 2008 yılı sonrası Türkiye'de önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Ancak yapılan düzenlemelerle beklenen sonuçlara tam olarak ulaşılamamaktadır. Bu noktada Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede karşılaşılan bazı sorunlar göze çarpmaktadır. Öncelikle bu mücadelede eğitim ve etkin bilgilendirme ile kayıt dışı istihdam sorununun temeline dair iyileştirmeler yapılmadığı görülmektedir. Bu çerçevede, her konuda olduğu gibi yeterli ve doğru eğitim ile çocukluk döneminden itibaren kayıt dışı çalışmama bilincine sahip bireyler yetiştirilerek bu sorun ile mücadele eden güçlü ve kararlı bir toplum elde edilmiş olacaktır. Ayrıca bu eğitimler ile birlikte, kişilere kayıt dışı çalışma sonucu geleceğe dair karşılaşılabilecekleri hak kayıpları ve yaşayabilecekleri mağduriyetler etkin bir şekilde bilgilendirme faaliyetleri ile aktararak oluşturulan kayıt dışı çalışmama bilinci pekiştirilmiş olacaktır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir noktada toplumun sosyolojik yapısının analizi olacaktır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede başarı sağlayan ülkelerdeki toplum yapıları da göz önünde bulundurulduğunda, toplumdaki ahlak ve adalet anlayışındaki tahribatın boyutu ne kadar az ise kayıt dışı çalışmaya ve çalıştırılmaya yöneliminde o kadar az olduğu görülmektedir. Ayrıca kayıt dışı çalışma sebebiyle uygulanan cezaların caydırıcılığı da yine toplumun sosyolojik yapısındaki değişimlerin bir sonucu olarak etkinlik kazanmaktadır. Kayıt dışı istihdam sonucu uygulanan cezalar, işveren tarafından adalet ve ahlak süzgecinden geçmeden yalnızca maddi boyutuyla ele alındığında caydırıcılık özelliğini kaybetmektedir. Bu doğrultuda toplumun sosyolojik yapısı analiz edilerek, adalet ve ahlak bilincinin yeterli düzeyde olması için gerekli çalışmalar yapılarak başarı sağlanabilecektir. İşverenlerin çalışanların emeğinin karşılığını tam olarak vermesi, çalışanlarında kayıt dışı çalışma ile ülke ekonomisine vermiş olduğu zararın bilincinde olması kayıt dışı istihdamla mücadele ülkemize önemli bir başarı kazandıracaktır.

Geçmişten günümüze birçok ülkenin kayıt dışı istihdamla mücadelede karşılaşmış olduğu sorunlardan birisi de yabancı uyruklu vatandaşların çalışma hayatına kayıt dışı olarak katılması ve yerli vatandaşların çalışma hayatından dışlanmasıdır. Günümüzde de kayıt dışı istihdamla mücadeleye dair yapılan çalışmalarda ve denetimlerde karşılaşılan problemlerden birisi de ülkemize sığınmacı olarak gelen göçmenlerin çalışma izinleri olmadan kayıt dışı olarak hemen her sektörde faaliyette bulunmalarıdır. Türkiye'nin mevcut iş kapasitesi göz önünde bulundurulduğunda; var olan işsizlik ve kayıt dışı

istihdam problemi Türkiye'nin içinde bulunduğu düzensiz göçmen akımı ile çözüme kavuşturulmakta sekteye uğramaktadır. Yabancı uyruklu vatandaşların ülkemizde daha düşük ücretlerle ve daha düşük maliyetlerle çalışmaları, yerli işçilerin çalışmaktan kaçındığı ağır işçilik gerektiren sektörlerde faaliyette bulunmaları ülkemizdeki kayıt dışı istihdam oranını artırmaktadır. Ayrıca ülkemize gelen yabancı uyruklu vatandaşların çalışma izni almaları ve kayıtlı olarak çalışmaları uzun bir bürokratik süreç gerektirmesi sebebiyle de işveren kayıtlı olarak çalıştırmak istese dahi bu sürecin zorluğu sebebiyle kayıt dışı çalışmaya yönelmektedir. Dolayısıyla ülkemizde yabancı uyruklu vatandaşlar çalışma hayatına dahil olurken kayıt dışı istihdam oranının azaltılması yönündeki çalışmalarda etkinlik sağlanması için yabancı uyruklu vatandaşların çalışmalarına dair izinler için bürokratik süreç azaltılarak, yabancı uyruklu vatandaşların çalışma hayatına adaptasyonları kayıt altına alınarak yapılabilecektir.

SONUÇ

Kayıt dışı istihdam sorunu gelişmiş ülkelerin yanısıra gelişmekte olan ülkelerin de güncel bir problemidir. Ülke ekonomilerine sosyal ve mali açıdan olumsuz etkileri bulunan kayıt dışı istihdam mefhumu için özel tedbirlerin alınması ve böylece kayıt dışılığın sona erdirilmesi gerekmektedir. Günümüzde özellikle batılı devletlerin sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında bu minvalde alınan birçok tedbir göze çarpmaktadır. Türkiye'de de 2008 yılı sonrasında başlatılan sosyal güvenlik reformu ile birlikte kayıt dışı istihdam sorununa yoğunlaşılmıştır.

Türkiye ekonomisi içerisinde mevcut kayıt dışı istihdam oranının sebep olduğu haksız rekabet ile çalışma hayatına bu rekabetin yansıması kayıtlı işyerlerinden bankalara, kamu kuruluşlarından ülkenin genel bütçesine kadar birçok alanı olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışılığın önüne geçilememesinin ana nedenleri nüfusun hızla artıyor olması, denetim için mevcut mekanizmanın yetersiz kalması ve yasal düzenlemelerin eksik olmasıdır. Konunun daha net idraki için bazı mefhumların incelenmesi gerekmektedir. Bunun için öncelikle kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik ve reform kavramları üzerinde durulmalıdır.

Türkiye'de mevcut sosyal güvenlik sisteminin temelleri Osmanlı Devleti'ndeki 'Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı' ile atılmıştır. Bu sandık Osmanlı Devleti'nin yıkılmasının ardından Türkiye Cumhuriyeti'ne de aynen aktarılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında sosyal güvenlik hususunda faaliyet gösteren tek kurum olarak göze

çarpmaktadır. 1930 senesinde çıkartılan 1683 sayılı kanun ile sandığın adı ‘Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı’ olarak revize edilmiştir. Bu kanunun ardından öğretmenler ve özel idare çalışanları için ‘vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı’ kurulmuştur. 1933 senesinde 2097 sayılı kanun ile kurulan bu sandık Türkiye’nin sosyal güvenlik sistemi için attığı ikinci adım olmuştur. 1947 yılına kadar prime yönelik hizmet sunan yaklaşık 11 sandık teşkil edilerek ‘Emekli Sandığı’ veya ‘Tekaüt Sandığı’ altında neredeyse her meslek grubunun sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesi yolunda uygulamalar başlatılmıştır. Sandıkların her birinin kendi içerisinde farklı normatif temellere sahip olması karışıklığa yol açtığından 1948 yılında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı kurularak tüm sandıklar bir çatı altında toplanmaya çalışılmıştır. Bu tarihe kadar yürütülen çalışmaların tamamı askeri personel ve kamu personellerinin haklarının korunması yönündedir. İşçi, esnaf ve sanatkârlar için de düzenleme ihtiyacı bulunduğundan 1945 yılında 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu faaliyete başlamıştır. Bu kurum 1965 yılında SSK olarak revize edilmiştir. Esnaf, sanatkâr ve diğer serbest çalışanlar için 1972 yılında Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu faaliyete başlamıştır. 1947 yılında prim üzerine çalışan sosyal sigorta kurumlarının sayısı 1970’li yıllarda üçe düşürülmüştür. Ayrıca nitelikleri de artmıştır. 2000’li yıllara kadar bir gündem maddesi olan sigorta kurumlarının kaynak tüketimleri tartışması sosyal güvenlik reformunun da katalizör dinamiği olmuştur. Kaynak tüketimlerinin kontrol altında tutulması, kayıt dışı istihdamın daha verimli denetlenebilmesi ve artan bütçe açıklarının önüne geçilebilmesi adına 2006 senesinde 5502 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile birlikte mevcut 3 ana yapı SGK adı altında tek çatıda toplanmıştır.

Reform hareketinin özüne bakıldığında en önemli sebeplerden birinin kayıt dışı istihdam olduğu görülmektedir. Zira 2000’li yıllara gelindiğinde mevcut kayıt dışı istihdamın genel istihdama oranı %30-%45 bandında seyretmektedir. Kayıt dışılığın ülke ekonomisine, kayıtlı girişimci ve işyeri sahiplerine verdiği zarar göz önünde bulundurulduğunda bu oranların düşürülmesinin büyük önem arz ettiği anlaşılmaktadır. Genel olarak kayıt dışı istihdamın nedenleri:

1. Ekonomik istikrarsızlık;
2. İşgücündeki talep artışı;
3. Yüksek enflasyon sonucu bireylerin piyasa altındaki koşullarda çalışmayı göze alması;
4. Gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk;
5. Şehirler ve kırsal yöreler arasındaki işgücü ücreti farkı;

6. Politik ve ekonomik aykırılıklar ve ayrıca devlete olan güvensizlik sonucunda işverenin kayıt dışı istihdama yönelmesi;
7. İşgücünün vergi ve fonlarla işverene olan maliyetinin artması olarak sıralanabilir. Olarak sıralanabilmektedir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında özellikle sosyal güvenlik reformunun ardından birçok uygulama ve yasal düzenleme yapılmıştır. Yasal düzenlemelerden bazıları emeklilik için prim ve yaş sınırları, işsizlik sigortası, iş arayanlar için danışmanlık hizmetinin sunulması ve bireysel emeklilik fonunun oluşturulması gibi konuları içermektedir. Örneğin 1999 yılında çıkartılan 4447 sayılı kanun ile birlikte işsizlik sigortası getirilmiş, böylece işsiz kalıp kayıt dışı istihdama yönelme potansiyeli bulunan vatandaşın engellenmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Benzer şekilde 2001 yılında uygulanmaya başlayan Bireysel Emeklilik Sistemi ile emekli olduktan sonra kayıt dışı bir şekilde ikinci işte çalışacak olan vatandaşlar engellenmeye çalışılmıştır. Mevsimlik işçiler için kısa çalışma ödeneklerinin düzenlendiği 6111 sayılı kanun 2008 yılında yürürlüğe girmiştir. Bunun gibi özellikle reform sonrası birçok konuda yasal düzenlemeler icra edilmiştir. Yasal düzenlemelerin yanısıra alınan birçok önlem de mevcuttur. Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorununun ana kaynağı ekonomik istikrarsızlık olmuştur. 2001 krizinden sonra siyasi iktidarın el değiştirmesi sonucunda ekonomide yapılan reformlar, bir nebze olsun toparlanmaya sebep olmuş ve kayıtlı istihdamda gözle görülür bir artış sağlanmıştır. Kayıt dışı istihdam 2002 yılı sonrası sektörel bazda düşüş yaşasa da hala devam etmiştir. Mevsimlik çalışmanın varlığından dolayı ayrıca SGK’da kayıt altına almanın zorluğundan dolayı Türkiye’de kayıt dışı istihdamın başını tarım sektörü çekmiştir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamı azaltmak amacıyla işgücü maliyetlerinde düşüş öngören 4325 ve 4369 sayılı Kanunlar yürürlüğe girmiş ancak beklentileri karşılayamamıştır. Daha sonra alınan tedbirler karşısında 2006 yılı için kayıt dışı istihdam oranı %47 seviyesine düşmüş, 2012 yılında ise %39 seviyelerine kadar gerilemiştir. 2017’de bu oran %33,97’ye düşse bile her üç kişiden birinin kayıt dışı çalışması ülke ekonomisine olumsuz katkılar yapmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için öncelikle tespit aşamasında kullanılacak sistemin iyi düzenlenmesi gerekmektedir. Bu minvalde Türkiye’de sosyal güvenlik reformuna kadar yalnızca sigorta kurumlarının denetlemeden sorumlu memurları tarafından fiili ziyaret yolu ile bilgi alınabilmektedir. Sosyal güvenlik reformu ile birlikte Maliye Bakanlığı, İç İşleri

Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Gümrük Bakanlığı ve DPT gibi yapılar ile SGK arasında işbirliği protokolleri imzalanmıştır. Bu protokoller gereği SGK'nın istediği bilgilerin hızlı bir biçimde temin edilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra bankalar ile imzalanan protokoller sayesinde de vatandaşların maaş bordroları ve hesaplarındaki para akışları denetlenebilir hale gelmiştir. Uygulamanın faydaları için çalışma içerisinde sunulan tablolardaki verilere bakmak gerekmektedir. Buna göre bankaların sağladığı veriler aracılığıyla reformdan sonraki ilk sene kayıt altına alınan işyeri ve işçi sayısı, SGK denetim memurları sayesinde kayıt altına alınan sayıların neredeyse 10 katı kadardır. Yeni düzenleme ile denetim ve tespit aşamalarında daha fonksiyonel bir sistemin teşkil edildiği görülmektedir.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için işyeri sahipleri, girişimciler ve işçilerin sosyal güvenlik sistemine daha kolay erişmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda 2008 yılında kurulan SGK ile birlikte ülkedeki tüm sektörlerde bulunan vatandaşların tek bir çatı altında sosyal güvenliğe erişimi sağlanmıştır. SGK'nın kurulması aynı zamanda bürokrasiyi de azaltarak vatandaşın, iletimleri daha hızlı yapabilmesini de sağlamıştır. Ayrıca kayıt dışı istihdamın Türkiye ekonomisine, vatandaşa ve girişimcilere verdiği zararların anlatıldığı seminerler, eğitim programları ve kampanyalar düzenlenmeye başlanmıştır. Bu kapsamda düzenlenen kampanyalardan bir tanesi de Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi'dir. 2017 yılında Bursa ilinde SGK ile TESK'in işbirliği ile hayata geçirilen projenin asıl amacı bireylerin kayıt dışılığın zararları hususunda bilinçlendirilmesidir. Bu projenin amaçları arasında SGK'nın denetimlerini hızlandırmak, sosyal açıdan farkındalık oluşturmak, gelecek nesillerin bilinçlendirilmesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra başbakanlık tarafından 2006 yılında yayınlanan 28 sayılı genelge ile Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi başlatılmıştır. Bu projenin amaçları da denetim mekanizmalarının daha etkin kullanılarak caydırıcılık etkisinin artırılmasının sağlanması, sosyal bilincin oluşturulması, mevzuatta düzenlemeler yaparak mevcut eksikliğin giderilmesi ve bürokrasinin asgari seviyeye çekilmesidir. Bunlar gibi birçok proje ve yasal düzenleme ile hem sosyal güvenliğe erişimin kolaylaştırılması hem de bürokrasinin azaltılması amaçlanmıştır.

Gelişmiş ülkelerin mevcut sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde kayıt dışı istihdam oranlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Günümüzde kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında en verimli uygulama ve sonuçları elde eden ülkeler gelişmiş ülkelerdir. Gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdam oranlarının en yüksek olduğu sektörler emeğin yoğun olduğu sektörlerdir. Buna karşılık teknoloji, teknik, inovatif faaliyetlerin

yoğunlukta olduğu sektörlerde kayıt dışı istihdam oldukça düşüktür. Gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu toplumsal tabakalar ise kaçak işçiler, yasa dışı yollarla ülkeye giriş yapan göçmenler, öğrenciler, kendi hesabına iş yapanlar (işportacılar ve küçük girişimciler) ve ikinci bir işte yasa dışı şekilde çalışanlardır. Kayıt dışı istihdamın ekonomiye oranla düşük olmasının ana nedenlerinden birisi ise küçük, orta ve büyük ölçekli işletmelerin neredeyse tamamının kurumsallaşmış olmasıdır.

Gelişmiş ülkelerin mevcut sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde kayıt dışı istihdam oranlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Var olan kayıt dışılığın büyük bir kısmını da yasa dışı yollarla ülkelere giriş yapan göçmenler teşkil etmektedir. Bu minvalde İngiltere, Fransa, Hollanda ve Almanya örneklerinde alınan önlemlerin en etkili olanı idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlardır. Zira Almanya’da kayıt dışı işçi çalıştırmanın bedeli beş yüz bin Avro’dur. Aynı zamanda kayıt dışı çalışan işçiye de 5000 Avro para cezası kesilmektedir. Fransa’da bu rakamlar tek işçi için 15 bin Avro, organize bir şekilde kayıt dışı istihdam için 100 bin Avro’dur. Benzer şekilde Hollanda ve İngiltere’de de yüksek meblağlarda para cezaları kesilmektedir. Ayrıca bu ülkelerde kayıt dışı istihdam suçunun tekrarı durumunda hapis cezaları, ruhsatnamenin iptali, devlet ihalelerinden men ve işyeri mallarının haczi gibi ağır cezalar da verilmektedir. Türkiye’de ise kayıt dışı istihdamın tespiti durumunda verilen tek ceza idari para cezasıdır. Bu miktarda asgari ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Sonuç itibarıyla iş yeri sahipleri, girişimciler ve işçiler kayıt dışı istihdamdan dolayı cezalandırılmaktan korkmamaktadırlar. Caydırıcılık etkisinin artırılması için diğer devletlerdeki idari uygulamalara benzer bir yapılanmaya ihtiyaç vardır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için yapılan uygulamalardan bir tanesi de Alo 170 ihbar ve danışma hattının kurulmasıdır. Bu sayede SGK ile vatandaş arasında sürekli bir iletişim için imkân sağlanmıştır. Yeni kampanya ve konferanslarla kayıt dışılığın ihbar edilmesi hususunda bilinçlendirme çalışmaları yapılmaktadır. Ayrıca yukarıda da zikredildiği gibi yalnızca kayıt dışı istihdam ihbarları değil aynı zamanda sosyal güvenlik hususunda bir danışmanlık hizmeti olarak da kullanılabilen Alo 170 hattı vatandaşın bilinçlendirilmesi hususunda önemli bir adımdır. Bunun yanısıra iş arayan bireylerin kayıt dışı istihdama yönelmemesi için de aktif istihdam politikaları yürütülmektedir. Bu bağlamda İş-Kur bünyesinde kişiye özel danışmanlar atanarak iş bulma becerileri artırılmaya çalışılmaktadır. İşsizlik maaşı ile birlikte düşünüldüğünde vatandaşın kayıt dışı istihdama yönelmemesi için önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak Türkiye’de mevcut kayıt dışı istihdamın önlenmesi için sosyal güvenlik reformunun ardından birçok önlem alınmıştır. Ancak özellikle idari cezaların caydırıcılık etkisinin bulunmaması ve yasal düzenlemelerin eksik kalması nedeniyle günümüzde kayıt dışı istihdamın genel istihdama oranı yaklaşık %30 civarındadır. Bu sayının düşürülebilmesi için İngiltere ve Almanya örneklerinde olduğu gibi yüksek para cezalarının yanısıra ruhsatın iptal edilmesi, dükkânın haczedilmesi ve hapis cezalarının da yasal düzenleme ile hayata geçirilmesi gerekmektedir. Böylece caydırıcılık etkisi, normatif temellere karşı bilincinde oluşmasını sağlayacaktır.

En sonunda kayıt dışı istihdamı engellemek ve kayıtlı istihdam sayısını arttırmak için bu çözümleri uygulamak çözüm önerisi olarak sunulabilir; Kayıt dışı istihdamın önlenmesi kapsamında cezai yaptırımlar artırılarak işverenin kayıt dışı istihdam oluşturmaya sebebiyle elde ettiği kazançta el konulması; Bürokratik işlemler azaltılarak yasal yükümlülüklerin basite indirgenerek yerine getirilmesi ve dolayısıyla işgücü hayatının daha aktif hale getirilmesi; Denetimleri sağlayan yetkililerin yasal yetkileri arttırılmalı ve yolsuzluğa bulaşmaları engellenmeli; Özellikle kalifiye olmayan işgücünün bulunduğu bölgelerde bilgilendirme çalışmalarının yapılması; İş yeri denetimleri sıklaştırılmalı ve çapraz denetim yoluna gidilmesi; yurtdışından göçlerle ülkeye giren sığınmacıların kontrolü sağlanmalı ve sigorta girişleri sık sık kontrol edilmeli, ayrıca yaşadıkları yerlerde bizzat kontrol edilmeleri ve ücretlerde meydana gelen adaletsizlikler giderilmeli, özellikle orta ölçekli işyerlerine çeşitli vergi muafiyet ve istisnaları sağlanmalı; toplumun sosyolojik analizi yapılarak kayıt dışı çalışmaya dair bilincin oluşumu için gerekli bilgilendirme çalışmalarının düzenli olarak yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akalın, G. (2002) *Türkiye’ de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Ankara: TİSK Yayınları.
- Akgeyik, T., Binhan E. Y., Şeker M. (2007), *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyoekonomik Yansımaları*, İstanbul: TSEV Yayını.
- Alper, Y. (2011), “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Haziran, 7-47.
- Antonopoulos, R., & Hirway, I. (2009). *Unpaid work and the economy, gender, time-use and poverty in developing countries*. Palgrave-Macmillan.
- Apak, S. ve Taşçıyan, H. K. (2010). Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 121-129.
- Arıcı, K. (2006). “Sosyal Güvenlik Destek Primi İle Çalışma Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık, 1203-1236.
- Arıcı, K. (2006). Yeni Sosyal Güvenlik Kurumunun İşleyiş Tarzı ve Üstlendiği Yeni Görevler, *İşveren Dergisi*, Cilt: 44, Sayı: 8.
- Aydemir, Ş. (1995). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, *Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını*, Ankara, 199-211.
- Baldemir, E., vd. (2005). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin MIMIC Model ile Tahminlenmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 231-243.
- Bayri, O. (2004). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması: Bir Genel Reform Çerçevesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2.
- Bekiroğlu, C. (2010). *Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Betcherman, G. (1999). Amit Dar; Amy Luinstra and Makoto Ogawa; *Active Labor Market Policies: Policy Issues For East Asia*, Social Protection Unit The World Bank, Aralık.
- Biçerli, M. K. (2004). *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Biçerli, M. K. (2010). *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Bilgili, Ö. (2006). *Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, İZSMMMOMO Yayını, İzmir.
- Bilgili, Ö. (2008). *Sosyal Güvenlik Uygulaması*, Ankara Serbest Muhasebeci Mali Müsavirler Odası Yayını, Ankara.
- Binbir, S. (2007). *500 Soru ve Cevapta Sosyal Güvenlik Rehberi*, 2. Basım, Yaklaşım Yayınevi, Ankara.
- Bulut, S. (2007) *Türkiye’de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İş Gücü Eğitim Kursların İstihdam Açısından Belirleyiciliği*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Bulut, S. (2010). *Türkiye’de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İşgücü Eğitim Kurslarının İstihdam Açısından Belirleyiciliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Candan, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyoekonomik Etkileri*, Türkiye İş Kurumu Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Cemalettin Kalaycı, Emine Kalan (2017). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi, *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi* 1(1) 17-34.
- Demir, M. (2014). Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 4 Sayı 2, 120 - 144.
- Demir, S.; Yıldız M. ve Benli D. (2009). Kayıt Dışı İstihdam, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:1 Sayı:2, 10-12.

- Dribbusch, H. (2006). Industrial Relations Developments in Germany, *Institute of Economic and Social Research*, 2006.
- Dufour, C. (2006). Industrial Relations Developments in France, Institute for Economic and Social Research (IRES).
- Durak, Ş. ve Kaya, V. (2014) Türkiye’de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 28(2), 55 - 73.
- Egeli, H. (2011). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*, Altın Nokta Yayınevi, İzmir.
- Ercan, H. (2011). *Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu*, Onsekiz Mart Üniversitesi SBE Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.
- Erdut, Z. (2003), *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını İzmir. 2. Basım.
- Erdut, Z.(2002) *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, 15 Mayıs 2019 tarihinde [https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_615726/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_615726/lang-tr/index.htm), sayfasında erişilmiştir.
- David Fairris, Erik Jonasson. (2016), *Determinants of Changing Informal Employment in Brazil, 2000–2010*, University of California, Riverside, National Institute of Economic Research, Stockholm.
- George, V. (1968). *Social Security: Beveridge and After*, Routledge and Kegan Paul Ltd., London.
- Grünell, M.(2006) “Industrial relations developments in the Netherlands”,Ministry of Social Affairs, Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, Den Haag, june.
- Gülcemal, L, E. (2009) *Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeledeki Görevleri*, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi.
- Güloğlu, T. (2005). *The Reality of Informal Employment in Turkey*, Cornell University, ILR School.

- Gümüş, E. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Önerileri, *SETA Analiz Dergisi*, Sayı: 24, 1-21.
- Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiyede Sosyal Güvenliğin 160 Tarihçesi, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 57, Sayı: 2, 89-95.
- ILO, “Decent Work”. (1999). International Labour Conference Report of the Director General, Genova. 14 Nisan 2019 tarihinde [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1999-87\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1999-87).pdf), sayfasından erişilmiştir.
- International Conference on South-South Cooperation IBSA. (2012). Brazil’s Conditional Cash Transfer Programme Bolsa Família “Innovations in Public Employment Programmes & Sustainable Inclusive Growth” New Delhi.
- I. Maslova & T. Baranenkova. (2004). Informal Employment In Russia, *Problems of Economic Transition*, 47:8, 59-72.
- Işığışok, Ö. (2005). *21. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- İkiz, A. S. (2000). *Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- İzci, Ş. (2014). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformu Çerçevesinde Kayıt Dışı İstihdam*, Pamukkale Üniversitesi SBE Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Denizli.
- Joann Vanek, Martha Alter Chen, Françoise Carré, James Heintz and Ralf Hussmanns (2014), *Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges*, WIEGO Working Paper (Statistics) No 2, United Kingdom.
- Jung, YoungiTae Shin, *Social Protection in South Korea*, Social Protection in Southeast and East Asia, 21 Nisan 2019 tarihinde <https://library.fes.de/pdf-files/iez/01443008.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Kasapoğlu, A. Muharrem, S. (2018). Aktif İstihdam Politikaları Ve Türkiye’de İşkur Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 10 Sayı 25, 485-502.
- Kıral, H. (2006). *Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları*, TİSK Yayını, Yayın No:270.

- Kızılkus, A. A. (2009). Ahmet Yılmaz(der.).*Bir Reformun Anatomisi*, SGK Yayını, Ankara.
- Kitapçı İ., Acar A. İ. (2008). “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 154, Ocak-Haziran, 77-98.
- Kitapçı, İ. (2007). *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Koray, M. (2005) *Sosyal Politika*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Mahiroğulları, A. (2017), Türkiye’de Kayıt Dışı istihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2 547-565.
- Meydanal, R. (2008). *Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir?*, Marmara Üniversitesi Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- MÜSİAD. (2012), *Müsiad Araştırma Raporları: 80:Küresel Kriz ve İstihdam*, Mavi Ofset, İstanbul.
- Önder İ. (2001), Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergileme, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ekim 2000-Mart 2001, 241-254.
- Özen, Ş. (2015). Türkiye’nin İstihdam Politikaları ve Avrupa’nın İstihdam Stratejisine Uyum, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1 Ocak-Nisan. 16 Mayıs 2019 tarihinde <http://www.calismadunyasi.gov.tr/pdf/sayi6/05.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Özpınar, Ş., Demir, Ö., Keskin, S. (2011). Türkiye’de İstihdamın Yapısının Değerlendirilmesi (2000- 2010), *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3(2) 133-142.
- Palandöken, B. (2017). Esnaf ve Sanatkarlarımız 14 Alanda Bilinçleniyor, 10 Nisan 2019 tarihinde https://www.tesk.org.tr/tr/yeni/haber_devam.php?id=1964 sayfasından erişilmiştir.
- Peker, A. (1997).*Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri*, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliğ No: 9703, Ankara.

- Pieters, D. (2006). *Social Security : An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International BV, Netherland.
- Renooy, Piet-I., Staffan-Wusten Gritsai, Olga van der-Meijer Emco. (2004). *Undeclared Work In An Enlarged Union An Analysis Of Undeclared Work: An In-Depth Study Of Specific Items*, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1 Manuscript completed in May.
- Sakar, M. (2006). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Savaşır, R. (1999). *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde KOBİ'ler Açısından İstihdam Politikaları*, Kamu-İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara.
- Sayan S., Alper, Y., İmrahoroglu S. (2004). *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- Seyyar, A. (2008). *Sosyal Siyaset Kürsüsü*, “Türk Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Sorunları, 20 Nisan 2019 tarihinde www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm, sayfasından erişilmiştir.
- Sınav, T. (2009). *Sosyal Güvenlik Haftası*, Yeni Şafak, 11 Mayıs.
- Suarez,. Mitchell, E. Lepore. (2014). *Las Villas de la Ciudad de Buenos Aires: Territorios Frágiles de Inclusión Social*, Buenos Aires:Universidad Católica, Argentina.
- Şakar, M. (2007). Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Üzerine Sosyal Güvenlikte Son Durum, *Yaklaşım Dergisi*, Cilt:15, Sayı: 170, 21-23.
- Şen, G. (2008) *AB ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Etkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2008). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, 10 Mayıs 2019 tarihinde <https://media.iskur.gov.tr/15480/04-nisan.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- T.C. Hazine Ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı. (2019). Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2019-2021), 12 Mayıs 2019 tarihinde [https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/Kayit_Disi Ekono miyle Mucadele Stratejisi Eylem Plani 2019 2021.pdf](https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/Kayit_Disi_Ekono miyle Mucadele Stratejisi Eylem Plani 2019 2021.pdf) sayfasından erişilmiştir.

- Toker, Dereli. (2007). "Informal Employment İn Turkey." *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı:53, 66-82..
- Toksöz, G. (2007). *Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu*, Ankara: Kasaum Yayını.
- Toptaş, Ü. (1998). *Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri*, TESAR Yayını, Ankara.
- Törüner, M. ve Lordoğlu, K. (1991). *Çalışma ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Tuncay, A.C. (1992). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Yenilenmiş 5. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Tunç, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri* , Gazi Üniversitesi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Tunç, M., (2007). *Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadelede Geliştirilen Stratejiler, Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş ülke Örnekleri*, TC ÇSGB İş-Kur Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Uğur, Suat, Nur Dilabaz Alacahan, Sanem Berkün. (2014). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Etkilerinin Ekonometrik Bir Perspektiften Değerlendirilmesi (2005-2013). *Uluslararası Hakemli Ekonomi Yönetimi Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 58-75.
- Umdü, E. (2011). Torba Kanunundaki Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği ile İlgili Değişiklikler ve Yenilikler, *Mali Çözüm Dergisi*, 289-296.
- Unay, C. (1996) *Makro Ekonomi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- UN-HABITAT United Nations Human Settlements Programme. (2006), *The State Of The World’s Cities Report 2006/2007*, Kenya.
- Ülgen, G. (2007) *İktisat Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul.
- Varçın, R. (2004). *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Yaman, B. (1977). *Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu ve Çözüm Yolları*, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Bursa.
- Yazgan, T. (1977). *Sosyal Sigorta*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Yayın No: 402, İstanbul.

- Yenilmez, F. ve Kılıç, E. (2018). Türkiye’de İşgücüne Katılma Oranı-İşsizlik Oranı İlişkisi: Cinsiyet ve Eğitim Düzeyine Dayalı Bir Analiz, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13(2), 55-76.
- World Bank, (2008), Informal Employment in Argentina: Causes and Consequences, Report No. 36092-AR
- ___TC Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu, (2018). 10 Mart 2019 tarihinde <http://www.sgk.gov.tr/2018FaaliyetRaporu.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- ___5502 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2006) 16 Nisan 2019 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- ___Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2004), *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Ankara.
- ___İŞKUR. (2017). “2016 Yılı Faaliyet Raporu”. 18 Nisan 2019 tarihinde <https://media.iskur.gov.tr/14167/2016-iimek-faaliyet-raporu.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- ___KADİM. (2006). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi İle İlgili 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi*, T.C. Resmi Gazete, 26309, 4 Ekim 2006.
- ___KDEMSEP. (2008). *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010*. 17 Nisan 2019 tarihinde https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf sayfasından erişilmiştir.
- ___KİDEP. (2017). Proje. 10 Nisan 2019 tarihinde <http://kidep.net/proje-hakkinda/detayli-bilgi/> sayfasından erişilmiştir.
- ___SGK 25 Sayılı Genelge. (2015) 18 Nisan 2019 tarihinde <http://www.alomaliye.com/wp-content/uploads/2015/11/sgk-genelgesi-2015-25.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- ___SGK, (2009: A) 506. 2925, 2926, 1479, 2829 Sayılı Kanun Kitabı, SGK Yayını, Ankara.

- ___SGK, (2009:B), *2009 Yılı Faaliyet Raporu*. 17 Mayıs 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumsal_politikalar/faaliyet_raporu sayfasından erişilmiştir.
- ___Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği, (2009). *Resmi Gazete*, 27100.
- ___Sosyal Güvenlik Kurumu. (1964), *506 Sayılı Kanun*. 18 Nisan 2019 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.506.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- ___Sosyal Güvenlik Kurumu. (2013). TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı”
- ___Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı. (2012). *Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik*, Yayın No:46, Ankara.
- ___T. C. Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018: İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- ___T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2004). Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü (DİYİH); *Önde Gelen AB Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması ve Kayıt Dışı İstihdam*, Aralık.
- ___TC 1961 Anayasası. (1961) 10 Nisan 2019 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> sayfasından erişilmiştir.
- ___TİSK. (2001). *Avrupa Birliği’nde “Kayıt Dışı Çalışma” Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme*, TİSK Yayını:199.