

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAM GERÇEĞİNE BİR BAKIŞ

Yar. Doç. Dr. Tuncay GÜLOĞLU
Dr. Adem Korkmaz
Murat Kip

ÖZET

Türkiye'de kayıtdışı istihdam gerçeği ve kayıtdışı istihdamın boyutları çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada, kayıtdışı istihdamın tanımı, kayıtdışı ekonomiyle iliőkisi ortaya konmuőtur. Ardından, kayıtdışı istihdamın özellikleri, nedenleri incelenmiő ve kayıtdışı istihdamın boyutları hakkında bilgi verilmiőtir.

Anahtar Kelimeler: Kayıtdışı İstihdam, Enformel İstihdam, İstihdam

SUMMARY

The aim of the study is to demonstrate the reality and dimensions of the informal employment in Turkey. In the study, We have explained the definition of informal employment and its relation with informal economy. we have also examined the characteristics, causes and the dimension of informal employment in Turkey.

Key Words: Informal Employment, Employment

GİRİŞ

Çağımızın sosyal ve ekonomik yapısının en temel sorunlarından birisini istihdam oluşturmaktadır. Zira, ülkelerin kalkınmiőluk düzeyleri istihdam oranlarına bağlı olarak deđiŐmektedir. İŞsizlik, günümüzde bütün ekonomiler için enflasyonla birlikte en çok mücadele edilen

iktisadi problemdir. Gelişmiş olan ülkelerin büyük çoğunluğu enflasyonla mücadelede büyük başarılar sağlamış olmalarına karşın işsizlik konusunda yeterli başarıyı sağlayamamışlardır. Gelişmekte olan ülkeler ise hem işsizlik hem de enflasyon olgusunu bir arada yaşamaktadırlar. İstihdam konusunda gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları en önemli sorunların birisini de istihdamın yapısı oluşturmaktadır. Özellikle, devletin gelir elde etmek için vergi adaletini sağlamak ve vergiyi tabana yaymak yerine kayıt altındaki işveren ve işçilerden yüksek oranlı vergiler ve sosyal güvenlik kesintileri yapması, işverenleri ve çalışanları kayıt dışı çalışmaya bazen teşvik, bazen de zorlamaktadır.

Kayıtdışı istihdam, bir çok araştırmacı tarafından çeşitli şekillerde ele alınmakla birlikte genellikle, "devletin egemenlik alanı dışında istihdam faaliyeti " olarak tanımlanmaktadır. Kayıtdışı istihdamın boyutlarını, bu olgunun niteliği gereği, ölçecek etkin bir yöntemin olmaması, ekonomi içinde bu konudaki çalışmaların önemini arttırmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin en önemli sosyal ve mali sorunlarının başında yer alan kayıtdışı istihdamın en önemli nedenleri, nüfus artışı, iç göç, gelir dağılımı, işsizlik, enflasyon ve ekonomik yapıdaki değişim gibi sosyo-ekonomik olgulardır. Ayrıca, devletin etkin mali sistemi oluşturamaması da bu olgunun ortaya çıkmasında belirleyici olmaktadır.

Olağan dışı ve geçici bir istihdam türü olarak belirli bir süre normal karşılanabilecek bu olgu, ülkemizde yapısal bir istihdam sorunu haline gelmiştir. Bu sorunun çözümlenmesi ise alınacak idari ve polisiye önlemlerle değil bu olguyu ortaya çıkaran sosyal ve ekonomik önlemlerin alınmasına bağlı olacaktır.

Bu çalışmada, kayıtdışı istihdam gerçeğine genel bir bakış yapıldıktan sonra, Türkiye'de bu sorunun nedenleri irdelenecek ve bu istihdam türünün boyutlarına deyinilecektir.

I. GENEL OLARAK KAYITDIŞI İSTİHDAM

A. Kayıtdışı İstihdam Kavramı

Kayıtdışı istihdam kavramı ilk defa 1970 yılında ILO'nun düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda "enformal sektör" olarak kullanılmıştır. Raporda formel (kayıtlı) sektör tarafından

karşılanamayan açık işsizliğin enformel (kayıtdışı) sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptaması yapılmıştır (TOBB, 1994:126). Bu saptama aynı zamanda kayıtdışı istihdamın nedenlerinden olan göç olgusuna da değinmesi bakımından oldukça önemlidir. Kayıtdışı istihdamın tanımı değişik şekillerde yapılmaktadır. Bunlar; "Resmi makamların bilgisi dışında işçi çalıştırması" (Altuğ,1999:11); "ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde kapsanamaması" (TİSK,2000:39); "çalışanların yeterli çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği yada hiç ödenmediği istihdam türüdür" (İlgin,1995:39). Ayrıca, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan bir raporda kayıtdışı istihdam, "niteliği itibariyle yasal fakat kamu makamlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet" (C.C.E. 1998) olarak tanımlanmaktadır.

Tüm bu açıklamalar ışığında kayıtdışı istihdam *"İstihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması"* dır. Bu çalışma biçimiyle bir kısım ekonomik faaliyetler genel olarak kamu otoritesinin, özel olarak da vergi idaresinin ve sosyal güvenlik kurumlarının bilgisi ve denetiminin dışında kalmakta ve bu süreç bir takım mali, ekonomik ve sosyal sorunlar yaratmaktadır.

Kayıtdışı istihdam kavramı ile kayıtdışı ekonomi arasında oldukça sıkı bir ilişki vardır. Bu nedenle kayıtdışı istihdam konusu incelenirken kayıtdışı ekonominin kavram ve terimlerinden bağımsız düşünme imkanımız bulunmamaktadır. Kayıtdışı ekonomi genel olarak devletin yarattığı her değerden veya her hizmetten pay aldığı ve vergilendirilmesi gerekli bir gelir elde ettiği halde devletin finansmanına katkıda bulunmayan kişilerin oluşturduğu ticari, sınai ve diğer faaliyetlerin bir bütünüdür. Ayrıca kayıtdışı ekonomi; "ekonomik faaliyetin fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen bu faaliyetle ilgili kayıtların tutulmaması"(Özdemir,1993:7) olarak tanımlanmakta, "hiçbir belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle

gerçekleştirilen ekonomik olayın devletten ve işletme ile ilgili öteki kişilerden tamamen ya da kısmen gizlenerek, kayıtlı ekonominin dışına taşınması''(Altuğ, 1999:IV), ''kanuni yükümlölüklerini yasada belirtildiği şekilde kayda geçirmeden faaliyette bulunup, vergi, sigorta, harç vb. yasal yükümlölüklerin yerine getirmeksizin kazanç sağlanması''(Yüksel,1996:27) olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, kayıtdışı istihdamı kayıtdışı ekonominin istihdam boyutu olarak da incelememiz mümkündür. Ancak, her iki faaliyet niteliği itibariyle birbirine yakın olsalar da, boyutları faaliyetin yasalar karşısındaki konumu, kavramların genişliği açasından farklılıklar göstermektedir.

Kayıtdışı istihdam faaliyetinin yasalar karşısındaki suç teşkil eden konusu istihdam faaliyetinin kendisinde değil, istihdam faaliyetiyle ilgili yasal prosedürlerin yapılmamış olmasıyla ilgilidir. Kayıt dışı ekonomi kavramı içinde incelenen ve yeraltı ekonomisi olarak da adlandırılan faaliyetler; organize olmuş suç örgütleri aracılığıyla yürütölen; silah, uyuşturucu, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, tefecilik, çeksenet tahsilatı, kalpazanlık, pasaport vize ticareti, yasal olmayan iş takibi, rüşvet ve kadın ticareti gibi özünde yasalarca kesinlikle yasaklanan faaliyetlerin olduğu kriminal sektörlerdir. Bu bağlamda bizim inceleme konumuzu, yasalar karşısında ekonomik faaliyetin suç unsuru teşkil etmeyen, yalnızca istihdam ilişkisinin oluşturulmasında yasal süreçlere uyulmayan istihdam faaliyeti oluşturmaktadır.

B. Kayıtdışı Çalışmanın Niteliği ve Çalışma Biçimleri

Kayıtdışı çalışmanın niteliğinin belirlenmesinde kayıtdışı ekonomik faaliyet ve bu faaliyette istihdam olunan işgücünün yapısı belirgin rol oynar. Bunlar;

-Kayıtdışı ekonomik faaliyetler genellikle küçük işletmelerde yaygın olarak sürdürödür,

-Kayıtdışı sektöre giriş çok kolaydır ve bu sektördeki faaliyetin sosyal boyutu nedeniyle kamu otoritesi esnek davranır,

-İşletmelerde kişisel sermaye kullanıldığından kuruluş kolaydır ve kırsal kesimden gelirken getirilen sermaye kuruluş sermayesi olarak genellikle yetmektedir,

-Aile işgücüne dayanması esnek çalışmaya ve yasalara karşı savunmaya daha elverişlidir,

-İşgücünün vasıf ve eğitim düzeyi düşüktür,

-Özellikle emek piyasasına ilk defa emeğini arzedenenler arasında yaygındır,

-Kadın işgücü kayıtdışı çalışmaya daha eğilimlidir.

Türkiye'de kayıtdışılığın en yaygın olduğu alan tarımsal faaliyetlerdir. Kentsel istihdamda ise belirli faaliyetler ve çalışma biçimleri kayıtdışı çalışma açısından önemlidir. Bunlar

1-İkinci bir işte kayıtsız çalışma: Bunlar genellikle kayıtlı bir işte çalışmasına rağmen gelir yetersizliği nedeniyle ikinci bir işte çalışanlardır. Ülkemizde devlet memurlarının ya da düşük gelirlili işçilerin işportacılık, pazarcılık, kahvecilik, emlakçılık, taksi şoförlüğü yapması bu bağlamda bir faaliyet türüdür.

2-İnşaat, altın, döviz işlerinde çalışanlar,

3-Beslenme, barınma ve eğlence dünyasında çalışanlar,

4-Ulaştırma sektöründe şoför, muavin, yazıhane ve okul servislerinde çalışanlar,

5-Otopark bekçileri, hizmetçiler, bakıcılar, özel hemşireler, özel hizmet şoförleri,

6-Terzi, berber, kunduracı, manav, çırak ve kalfaları,

7-Sebze, meyve, hububat, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları,

8-Ticarethane çalışanları, kuyumcu imalathaneleri, atölye çalışanları, tezgahlarlar, pazarcı çalışanları, oto yıkayıcıları, tamirci çırak ve kalfaları, döviz ayakçıları, çiçekçi çalışanları, gazetece dağıtıcıları, hurdacı çalışanları, aktif pazarlamacılar,

9-Ev işlerinde imalat faaliyetlerinde bulunan ütücüler, örücüler, nakışçılar, oyacılar, işlengiciler, montajcılar, işportacılar, gezici çalışanlar ve su dağıtıcıları, evde bilgisayar veya daktilo ile evde yazı işleri yapanlar, evlere temizliğe gidenler, işportacılar, seyyar satıcılar, ayakkabı boyacıları vb.

C. Kayıtdışı İstihdamın Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Kayıt dışı istihdam faaliyetleri incelendiğinde, bu tür çalışmaların birçok ekonomik ve sosyal nedenli olayların bir sonucu olduğu, bu

nedenle de sosyal endişelerle konuya yaklaşıldığında birçok olumlu yönlerinin bulunduğunu görmekteyiz.

1-Olumlu Yönleri: İlke olarak kayıtdışı istihdam faaliyeti lehinde ve bu tür faaliyetin sürdürülmesi ve geliştirilmesi yönünde görüş belirtmek mümkün değildir. Ancak, bu olgunun ekonomik ve sosyal yapıda gördüğü bir takım işlevler nedeniyle kayıtdışı istihdama sonuçları açısından yaklaşılması gerekmektedir.

a-)İstihdam Meydana Getirme Etkisi

Kayıt dışı istihdamın en önemli etkisi kuşkusuz istihdam yaratması ve işsizliği önlemesidir. Sosyal politika açısından çok önemli bir işlevi görmesi açısından oldukça önemlidir. İstihdamın kayıt altına alınması konusu ise günümüz modern devlet ve sosyal güvenlik anlayışının bir sorunudur. Ancak, istihdam daha kutsal ve daha evrensel bir olgudur. Devlet açısından temel sorun kayıt dışı istihdamla mücadele etmek değil, bu olguyu ortaya çıkaran nedenleri ortadan kaldırmak olmalıdır.

Diğer taraftan kayıtdışı ekonomik faaliyetler işgücü yoğun faaliyetler olduğundan, üretim faktörü olarak emek ön plana çıkar. Böylece ekonomide istihdam edilmeyen ya da yeterince istihdam edilemeyen işgücü, toplumsal ihtiyaçları karşılayıp toplumsal faydayı en üst düzeyde sağlayacak biçimde devreye girmektedir (Özsoylu,1994:16). Bu nedenle en önemli olumlu etkisi, işsizliği azaltıcı özelliğidir. Kayıtlı sektörde kendisine iş imkanı bulamayan kişilere hem iş ve hem de gelir elde edebilme imkanı yaratmaktadır. Hatta bu tür faaliyetin doğal işsizlik sigortası görevi görmektedir.

b-) Gelir Etkisi

Kayıtdışı çalışma biçimlerinin bir şeklini de, gelir yetersizliği karşısında insanların ilave gelir elde etmek için yaptıkları ek işleri oluşturmaktadır. Gerçekten kentsel yapıda, istihdam dalgalanmalarından doğan güçlükleri en fazla hisseden toplumsal kesim, bağımlı çalışanlardır. Başkasına bağılı olarak çalışma yanında, gelirlerin en önemli kaynağını teşkil eden ücretlerin belirli sürelerde sabit kalması ve gelişen olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle giderek yetersizleşmesi, bu kesimin en temel sorununu teşkil etmektedir (Dülgeroğlu, Aytaç ve Baştaymaz,1993:1). Gelişmiş sanayi toplumlarında da benzer nitelikte sorunlarla karşılaşmak mümkündür.

Fakat, bu toplumlarda kurulu bulunan iş güvencesi, aktif emek piyasası politikaları, işsizlik sigortası, kıdem tazminatı gibi kurumlar, sorunun önemini azaltırken, ülkemiz gibi gelişmekte olan toplumlarda bağımlı çalışanlar gelirdeki deėiŐmelere karşı çok daha güvencesiz bulunmaktadır. Bu gelir kayıplarına karşı resmi ve kalıcı çözümler bulunamaması karşısında, kendi sorunlarına bizzat kendileri bazı çözümler üretmekte ve ilave bir işte kayıtdışı olarak çalışmaktadırlar.

Özellikle, gelir yetersizliği ve gelirlerdeki reel düŐmeler karşısında bağımlı çalışanların kendiliklerinden bazı ek işler oluŐturdukları bilinmektedir. Kaldı ki "ilave işçi" niteliği taşıyan ocuk, kadın ve yaŐlıların aile bütçesine katkı amacıyla, durgunluk dönemlerinde emek piyasasına katıldıkları da grlmektedir. Çocuklar, eğitimlerinin aksaması pahasına da olsa, gelir getirici işlere eğilim göstermek zorunda kalmaktadır. Kuşkusuz, bu kesimlerin ilave gelir getirmesi konusunda istihdam fırsatları aramaları, temelde kayıtdışı istihdam içinde ortaya çıkmaktadır.

c-) Kaynakların Etkin Dağılımı

Kayıtdışı alıŐma, temel de bir istihdam faaliyetidir ve birileri bu faaliyet sonucu gelir kazanmakta ve yaşamlarını sürdürmektedir. Devlet eğer, kayıtlı sektörden toplamıŐ olduğu fonları istihdam yaratacak Şekilde ynlendiremiyorsa, vergi ve fonların giriŐimcilerin elinde kalması iktisadi büyüme açısından daha olumludur (Aydemir,1995:68). Çünkü vergi ödemeyerek yaratılan fonlar daha ucuzdur ve bu fonlar üretime dönüŐtüėü sürece üretim artışını da beraberinde getirecektir. Artan retim "oğaltan etkisi" yaratarak tasarrufların yatırımlara kayıŐ hızını ve oranını arttırarak ekonomiyeye canlılık getirecektir (Ekin,1995:68). Bununla birlikte daha fazla yatırım ve dolayısıyla daha fazla istihdam gerçekleŐebilecektir.

Ayrıca, bu faaliyette bürokratik ve düzenleyici masraflar olmadığından kaynaklar doğrudan mal ve hizmetlerin üretimine kanallene olur, üretim artar. Üretim daha düşük maliyetlerle gerçekleŐir ve buna bağlı olarak fiyatlar resmi sektöre göre düşüktür. Bu ekonominin canlı kalmasını sağlar ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına olanak verir.

d- Rekabet Etkisi

Vergi ve benzeri fon gibi, işçilik üzerinden ödenen yüksek oranlarda kamusal yükümlölükler bulunmadığından kayıtdışı sektördeki üretim maliyetleri düşük olacağından satış fiyatları düşük gerçekleşecek yurtiçi ve yurtdışı pazarlarda işletmeler rekabet gücü kazanacaktır (Altuğ,1999:373).

2-Olumsuz Etkileri

Kayıtdışı istihdam olgusunun bir bütün olarak ekonomik ve sosyal yapı üzerinde bozucu etkileri bulunmaktadır. Bunları řu şekilde sıralayabiliriz:

a-) Vergi Gelirlerini Azaltır

İstihdam faaliyetinin vergi idaresinin bilgisi dışında kalması elde edilen gelirlerin ve yaratılan katma değerin vergilendirilememesi nedeniyle önemli vergi kaybına neden olmaktadır. Bu durum devletin yapması gereken bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini engellemektedir. Bu durumda devlet toplayamadığı vasıtasız vergiyi (gelir ve kurumlar vergisini), vasıtalı vergileri artırarak (KDV, harç, akaryakıt vergisi vs), ya da borçlanarak almak zorunda kalır (Altuğ,1994:65). Bu durum ekonomik yapıyı tamamen bozar. Vasıtalı vergilerin artması gelir adaletinin bozulması ile sosyal yapıyı bozarken, borçlanma ise ekonominin, uzun vadeli dengelerini bozacağından ekonomik yapıyı istikrarsız hale sokar bu durum ekonomiyi krizlere ve dış borçlara açık hale getirir. Ayrıca sosyal güvenlik primleri tam olarak toplanamadığında, sosyal güvenlik kurumları üzerinde olumsuz baskının oluşmasını neden olur (Özsoylu, 1994:14).

b-)Vergi Adaletini Ortadan Kaldırır

Buna bağlı olarak kayıtdışı istihdamın vergi yükünü, vergilendirilen kayıtlı mükelleflere yansıtılarak vergi adaletinin ihlal edilmesi sonucu ortaya çıkar. Bu ise, toplumsal yapıda moral değerleri inciten, kamu otoritesine karşı güven bunalımı yaratan ve buradan hareketle bireysel ya da organize vergi direncini artıran bir oluşumdur. Bireylerin geleceğini ve moralini olumsuz etkiler. Gelecek endişesi, sosyal sorunların doğmasına ve büyümesine neden olur. Sosyal huzuru bozar.

c-)Kaynak Dağılımını Olumsuz Etkiler

Kaynak dağılımında rasyonellikten uzaklaşılır. Kayıtdışı istihdamın vergi yükü, kayıtlı istihdama göre düşüktür. Bu ise, sermayenin makro ekonomik hedeflere uygun olmayan alanlara kaymasına ve orta ve uzun vadeli istihdam planlarının işlevini büyük ölçüde yitirmesi anlamına gelmektedir. Böyle bir sonucun, zaten sermayesi kıt olan ülkemiz açısından ne kadar tehlikeli olduğu açıktır.

d-) Haksız Bir Rekabet Unsurudur

Haksız rekabete neden olmasıdır. Kayıtlı faaliyet gösterenler aleyhine, rekabeti olumsuz etkiler ve resmi sektörde faaliyet gösterenler cezalandırılmış olur. Örneğin, bir işyeri sahibi müşterilerine sunduğu hizmetler nedeniyle kayıtdışı faaliyette bulunana göre yüksek işletme giderleri ile karşı karşıyadır. Ayrıca küreselleşme ile artan rekabet, maliyetleri düşürmek eğilimleri kayıtdışı istihdama yönelişi teşvik etmektedir.

e-) Ekonomik Verilerin Doğru Değerlendirilmesini Engellemektedir

Öncelikle kayıtdışı istihdamın olumsuz etkisi, resmi ve ekonomik göstergelerin sağlıklı ve eksik olması nedeniyle ekonomik göstergelere karşı güvensizlik yaratmakta ve ekonomik durumun yanlış değerlendirilmesine neden olmaktadır. Yönetim açısından yönetim sürecinde planlama safhasında sorunu çözmek için gerekli olan hedef belirleme, kaynakların etkin kullanımı için gerekli olan tedbirleri almak mümkün olmaz.

f-) Çalışma Hayatında Verimliliği Azaltır

Bu nitelikteki çalışmalar, bağımlı çalışanların kayıtlı sektördeki kendi esas işlerindeki çalışmalarının kalitesini ve verimliliğini de düşürmekte, bu sektörde işe devamsızlığın, geç gelmelerin ve iş kazalarının yoğunluğunun artmasına neden olmaktadır. Bu sorunların başlangıcı, ana gelir grubunu oluşturan ücretlilerin satın alma güçlerinin aşırı derecede düşmesi, hızlı nüfus artışı ve üretken istihdam alanlarındaki yetersizliklerdir .

g-) Çocuk Emeğinin Sömürülmesine Neden Olur

Kayıtdışı sektörde çalışan çocuk sayısı oldukça fazladır. Bu çalışma şekli çocukları ahlaki ve psikolojik yönden olumsuz şekilde etkilemektedir. Ayrıca yeterince eğitim almamış bu çocukların suçluluğa itilmeleri daha kolaydır. Kayıtdışı sektörde yer alan çocuğun ilerde formel sektörde istihdam edilme şansı da azalmaktadır. Eğitim düşüklüğüne ek olarak bağımsız, düzensiz ve herhangi bir iş disiplininden uzak kalan çocukların gelecekte düzenli, belirli bir beceri ve bilgi isteyen, iş disiplininin sıkı olduğu işlerde çalışmaları mümkün değildir (Baştaymaz,1990:32).

h-) Sosyal Güvenlik Sistemini Bozar

Kayıtdışı istihdamın bulunduğu alanlara kaynakların kayması ekonomik dengesizliğin yanında adaletsiz gelir dağılımına ve gelecekteki risklerin karşılanması için oluşturulan sosyal güvenlik sistemini bozmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin en büyük sorunu yetersiz prim tahsilatıdır. Kayıtdışı alana yöneliş nedeniyle toplanamayan primler ve 1.6 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse etmesi sosyal güvenlik sistemini etkilemektedir.

II. TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAM

A. TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

Kayıtdışı istihdam, gelişen ülkelerde istihdamın önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin ekonomik ve sosyal yapı içerisinde yeterli olmadığı ülkelerde kayıtdışı istihdam, işsizlik sigortası gibi işlev görmekte ayrıca işsizlere, düşük ücretli kamu sektörü çalışanlarına, yeterli maaş alamayan emeklilere, gelirlerini yükseltme konusunda bir kaynak oluşturmaktadır.

Kayıtdışı istihdam kayıtlı istihdama oranla farklı özellikler taşımaktadır. Burada nüfus grupları, sektörel yapı, işgücünün niteliği, kişisel yaklaşımlar gibi önemli etkenler söz konusudur. Kayıtdışı istihdam incelendiğinde, bu olgunun içeriğinde sosyal, ekonomik ve yasal süreçlerin iç içe girmiş olduğu görülmektedir. Bu nedenle kayıtdışı istihdama neden olan faktörleri sosyal, ekonomik ve mali - idari sistemden kaynaklanan nedenler olarak üç ana başlıkta ele almamız mümkündür.

1. Sosyal Nedenler

Sosyal yapıdan kaynaklanan faktörlerin başında nüfus artışı, nüfus yapısı, iç ve dış göçler, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, işsizlik, aile yapısı ve eğitim olanaklarının kayıtsızlığın en büyük faktörlerindedir.

a. Nüfus Artışı

Nüfusun büyüklüğünün, büyüme hızının ve yaş itibariyle dağılışının bilinmesi, o ülkede halkın refah seviyesinin, ekonominin üretken kapasitesinin belirlenmesi ve gelecekte ortaya çıkan ihtiyaçların tespiti açısından çok önemlidir.

Bir ülkenin kalkınmasında nüfus önemli bir faktördür. Ekonomilerini büyötmek için gerekli diğer şartlara sahip olduğu halde yeterli nüfusa sahip olmayan ülkelerin, bu eksikliği gidermek amacıyla yurt dışından işgücü ithal etmek zorunda kaldıkları bilinen bir gerçektir. Nüfus, sahip olduğu özelliklerden dolayı yerine göre ekonomik gelişmenin bir şartı veya gelişmeyi engelleyen, en azından yavaşlatan bir etkiye sahip bulunmaktadır (Yazıcı, 1999:94).

Ülkemizde hızlı nüfus artışı her kurumu ve gelişmeyi etkileyen bir olgudur. Nüfus artışı Türkiye'deki her reform hareketini ve kalkınma çabalarını olumsuz etkilemektedir. Hızlı nüfus artışı bireylerin refah artışından daha fazla pay almasının ve ekonominin değişim sürecinin daha hızlı gerçekleşmesini engellemekte, sürdürülebilir kalkınma çabalarını zorlaştırmakta, konut, sağlık, eğitim, ve altyapıya olan ihtiyacı artırmaktadır.

Toplam işgücü, genel nüfusun çalışmak isteyen ve çalışabilir durumda olan üretken kısmıdır. Bu kavram, işsizlerin ve istihdam edilenlerin toplamından oluşurken, istihdam edilenler söz konusu gruptaki çalışanların sayısını vermektedir (Tablo 1). Bu unsurların yıllar itibariyle gelişimi aşağıda görölmektedir. Cumhuriyetin başlangıç yıllarında 13 milyon olan ülke nüfusu zaman içinde sürekli olarak artmış ve 1999 yılı Nisan ayı itibariyle 64 Milyon 409 bine yükselmiştir. Aynı şekilde, incelenen dönemde işgücü ve istihdamın da arttığı görölmektedir. Türkiye gibi dinamik bir toplumda zaman içinde nüfusun, işgücünün ve istihdamın artması beklentilerin aksine bir

gelişme değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümetler yetersiz nüfusu artırmak amacıyla nüfus artışını teşvik edici politikalar izlemişler, bu maksatla doğum kontrol araç ve ilaçlarının ithali yasaklanmış, kırsal kesimde en az beş çocuk sahibi olanlar yol vergisi kapsamı dışında bırakılmışlardır. Planlı dönemle birlikte bu defa hızlı nüfus artışı bir sorun olarak görülmüş, "Aile Planlaması" kavramı gündeme getirilmiştir. Bu politikalar sayesinde nüfus artış hızında 1975'ten sonra sınırlı bir şekilde azalma eğilimine girilse de, hızlı ilerleyen tıp sayesinde ölüm oranının düşmesi nüfus artış hızının gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında yüksek düzeyde (%2 civarında) gerçekleşmesine neden olmuştur (Tablo 2). Hızlı nüfus artışıyla birlikte ekonominin kalkınma süreci içinde olması doğal olarak işgücünün ve istihdamın da artmasına neden olmuştur (Biçerli, 2000:134). Bu şekilde artan nüfus karşısında, ülkenin en önemli sorunu, artan nüfus oranında istihdam olanağı yaratamamasıdır. Artan işsizlik oranı nedeniyle emek sahipleri, kayıtdışı sektörlerde daha az ücret, sigortasızlık ve uygunsuz koşullar altında çalışmasına neden olmaktadır.

Batı ülkeleriyle Türkiye'nin yaş grupları itibariyle nüfusunu karşılaştırdığımızda önemli değişiklikler gösterdiği anlaşılmaktadır. Batı ülkelerinde 0-14 yaş grubunun toplam nüfus içindeki payı %15-19 arasında iken, Türkiye'de bu oran %30,5'dir. 14-45 yaş grubu batıda %40-43 iken bizde %50'den fazladır. 45-64 yaş grubunda ise, bütün batı ülkelerinde oran %20-25 civarında bulunmakta, Türkiye'de ise sadece %14,3'e varmaktadır. 65+ yaş grubunda ise, bütün gelişmiş Batı toplumlarında %15-17 iken, Türkiye'de bu oranın %5,2 olduğu anlaşılmaktadır. Toplam nüfus içerisinde çalışma çağı içerisindeki nüfus 15-64 yaş nüfus grubudur. Türkiye'de bu yaş grubu batı ülkelerine oranla %7-10 fazladır (Ekin, 2000:99-120). Ülkemiz açısından bu durum ekonomik gelişme açısından artı olmakla birlikte gerekli istihdam koşulları yaratılmadığından kayıtdışı istihdamın ve farklı yapısal sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Hızlı nüfus artışıyla eksik istihdamın oluşması, ücret düzeylerini aşağı çekmekte, düşük ücretlilerin gelirini artırmak amacıyla kayıtdışı istihdam faaliyetlerine yöneltmektedir. Ayrıca ülkemizde çocuk ve genç nüfusun, toplam nüfus içerisindeki oranının yüksek oluşu, gerekli eğitimin verilememesi, nüfusun fazla, GSMH düşük olması, kayıtdışı istihdamı besleyen faktörlerdendir.

Tablo 1: İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler (Bin Kişi)

Yıllar	Nüfus	İŞgücü	İstihdam
1925	13.103	5.922	5.606
1935	16.158	7.284	7.045
1945	18.790	8.420	8.159
1955	24.064	11.427	11.077
1965	31.391	13.175	12.694
1975	40.347	16.330	15.089
1985	50.664	18.382	17.445
1995	60.380	22.446	20.833
1996	61.536	22919	21539
1997	62.510	22448	21008
1998	63.451	22926	21374
1999	64.345	23.659	21860
2000	65.311	21900	20500

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2000:32; DPT, 2001:133; Bulutay, 1995:256

Tablo 2: Türkiye'de Nüfus Hareketleri (Bin Kişi)

Yıllar	Nüfus	Artış %	Kadın	Erkek	Şehir	Köy
1927	13,648		7,084	6,564	3,306	10,342
1935	16,158	18,4	8,221	7,937	3,803	12,355
1940	17,821	10,3	8,922	8,899	4,346	13,475
1945	18,790	5,4	9,344	9,447	4,687	14,103
1950	20,947	11,5	10,375	10,573	5,244	15,703
1955	24,065	14,9	11,831	12,233	6,927	17,137
1960	27,755	15,3	13,591	14,164	8,860	18,895
1965	31,391	13,1	15,394	15,997	10,806	20,586
1970	35,605	13,4	17,598	18,007	13,691	21,914
1975	40,348	13,3	19,603	20,745	16,869	23,479
1980	44,348	10,9	22,042	22,695	19,645	25,092
1985	50,664	13,2	24,992	25,672	26,866	23,799
1990	56,473	11,5	27,866	28,607	33,326	23,147
1997	62,866	11,3	32,089	30,777	40,882	21,983

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Ekonomik Rapor, 2001: 63

b. İŞsizlik

Kayıtdışı çalışma Őekillerini tercih eden işgücünün en önemli gerekçelerinden birisi işsiz kalmak yada işsiz kalma tehlikesidir. Bu anlamda kayıtdışı istihdam tercihi yalnızca işsiz bir kimsenin tercihi değil, işsiz kalma tehlikesi ile karşı karşıya olan kayıtlı çalışanları da kapsayacaktır. Ancak konumuz açısından kuşkusuz işsizlik kavramı açık ve gizli işsizliği içermektedir.

Türkiye gibi işsizlik konusundaki verilerin çok az belirgin ve sınırlı olduğu bir ülkede, işsizlik incelemeleri yapmanın zorlukları

açıktır. Batı'da endüstri toplumlarında kullanılan kavramlar Türkiye'de işsizlik sorununun anlaşılmasına yetmemektedir. Çünkü, Türkiye'nin temel sorunlarından biri olan işsizlik, batıdaki aksine çalışmama ve işsiz kalma olarak ortaya çıkmamaktadır. İşsizlik, çalışır gözükürken aslında işsiz olanların belirlenmesi sorununa dönüşmektedir (Ekin, 2000:27). Böyle bir yaklaşım içinde sorun, işsizliğin araştırılmasından ziyade, istihdamın incelenmesine yönelmektir. Açık işsizlik kavramları büyük ölçüde yerini "emek arzı fazlalığı", "eksik istihdam" yaklaşımlarına terk etmektedir. Türkiye'de işsizlikle ilgili rakamların incelenmesinde 1988 öncesi ve 1988 sonrası şeklinde iki dönem olduğu söylenebilir. 1988 öncesi dönem istatistiki verilerin yeterince güvenilir olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. 1988 sonrası işsizlik ölçümleri, ILO kriterlerine uygun olarak hane halkı işgücü anketleriyle DİE tarafından yılda iki kere gerçekleştirilmektedir. DİE'nin işsizlik oranına ilişkin verilerinin kabul edilebilir ve marjinal hata payında olduğu söylenebilir (Gürsel ve Ulusoy,1999:80).

Tablo 3: Seçilmiş Yıllar İtibariyle 12+ Yaş Grubu Nüfusun İşsizlik Oranı (1923-1988)

Yıllar	İşsizlik Oranı
1923	9,1
1933	3,9
1940	2,4
1945	3,1
1950	1,5
1955	3,1
1960	3,1
1965	3,7
1970	6,4
1975	7,6
1978	10,1
1980	8,3
1985	7,3
1988	8,7

Kaynak: Bulutay, 1995:256-262

Tabloda yer alan veriler, Tuncer Bulutay'ın bazı varsayımlara dayanarak yaptığı hesaplamaların sonucudur. Bulutay bu hesapların güvenilir sayılabileceğini, ancak gelişmiş ülkelerde yapılan benzeri hesaplamaların bundan önemli bir üstünlüğünün bulunmadığını belirtmektedir. Tablo 3'e göre Cumhuriyetin ilk yıllarında işsiz sayısının yüksek olmasına rağmen genelde azalma trendi içinde bulunmuştur.

1966'da yani planlı dönemin başında oran %3,1 olmuştur. Planlı dönem sonrası tersine dönmüştür. İşsizlik oranı 1963 sonrası genellikle artmış , 1978 yılında incelenen dönem içinde en yüksek orana (%10,1) yükselmiştir. 1970'li yılların sonlarında enflasyon, büyüyen dış ticaret açıkları, tıkanan ithal ikameci sanayileşme stratejisi, bozulan endüstri ilişkileri ve grevler nedeniyle önemli ölçüde düşen kapasite kullanım oranları gibi önemli sorunlar işsizlik oranlarını artırmıştır.

İşsizliğin artışı özellikle işsizlik sigortası kurumunun bulunmadığı ülkelerde kayıtdışı istihdamı ortaya çıkaran faktörlerden biri olarak kabul edilmektedir. İşsizliğin yanı sıra eksik istihdam da ülkemizde önemli bir sorundur. Düşük ücretle eksik istihdam edilenler kayıtdışı çalışmaya yönelmektedir. Eksik istihdam rakamlarıyla birlikte 1989-2001 döneminde işsizlik oranları görülmektedir (Tablo 4)

İşsizlikle ilgili rakamlar 1990'lı yıllarda işsizliğin genel olarak düşme eğilimi içinde olduğunu göstermektedir. Aynı dönemde eksik istihdam oranlarının ise %5,1 ile %8,1 arasında dalgalandığı görülmektedir. Türkiye'de 2000 yılında 1,5 milyona varan %6,9 oranındaki açık işsize ilaveten, 1,3 milyon ve %6 eksik istihdama tabi olarak atıl bir şekilde bulunan işgücü vardır. İkisi birlikte Türkiye'de 2,8 milyona ve %12,9 oranına ulaşan işsizlikle karşılaşırız (Tablo 4). Özellikle yaşanan 2001 yılı krizi ile işsizlik oranı işgücünün %10,6'sına ulaşmıştır.

Tablo 4: Türkiye'de İşsizlik ve Eksik İstihdam Oranları

Yıllar	İşsizlik (%)	Eksik İstihdam (%)	İşsizlik+ E. İstihdam (%)
1989	9,0	7,2	16,2
1990	7,4	5,7	13,1
1991	8,3	6,8	15,1
1992	7,8	7,9	15,7
1993	7,9	6,5	14,4
1994	7,9	8,1	16,0
1995	6,6	7,0	13,6
1996	5,8	6,3	12,1
1997	6,9	5,1	12,0
1998	6,2	6,0	12,2
1999	7,3	6,9	14,2
2000	6,9	7,0	13,9
2001	6,6	6,0	12,6

Kaynak: DİE, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 2001: 133

Türkiye'deki bu yüksek işsizlik ve eksik istihdam gerçeği, kayıtdışı faaliyet için en önemli kaynağı oluşturmaktadır. İşsizlik kayıtdışı

istihdam için bir neden olmakla beraber gerçekte kendisi, kayıtdışı istihdamı oluşturan nedenlerin bir sonucudur.

Türkiye'deki hızlı nüfus artışı, göç ve kentleşme ve istihdam yapısı işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Kayıtlı sektörde iş bulamayan işgücü ise, kayıtdışı istihdama yönelmektedir. Bir anlamda işsizlikle kayıtdışı istihdam arasında doğrudan bir ilişki vardır. İşsizlik arttıkça kayıtdışı istihdamın boyutları da genişlemektedir.

Türkiye'de işgücünün önemli bir kısmı, esas itibariyle tarımsal alanda, aile işletmelerine dayalı üretim yapan, küçük ölçekli, ücretsiz aile yardımcıları kullanan, mevsimlik dalgalanmalara tabi bir istihdam yapısında yer almaktadır. Bu işgücünde önemli oranda fazlalık mevcuttur. İşsiz oranı ve eksik istihdam büyük bir yoğunluğa sahiptir (Ekin, 2000:29).

Ayrıca, kentlere yeni gelen vasıfsız işgücü, çocuklar, kadınlar, ikinci işte çalışanlar ve yabancı kaçak işçiler kentsel yapıda kayıtdışı istihdama yönelmektedirler.

Türkiye'deki işsiz sayısının yüksek olması, emeğin pazarlık gücünü azaltmaktadır. Kayıtdışı istihdam faaliyetine katılmak zorunda kalan işsizler, düşük ücret almakta ve iş güvencesinden yoksun çalışmaktadır.

c. Kentleşme ve İç Göç

Kentleşme "sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve halen var olan kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme iş bölümü ve uzmanlaşma oluşturan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikim süreci" (Keleş 1984:5) şeklinde tanımlanabilir.

Türkiye'de göç olgusunun ve beraberinde getirdiği kentleşmenin nedeni, tarımda modern üretim tekniklerinin kullanılması, buna karşılık tarımda çalışmasına gereksinme duyulan emek miktarının azalması, başka bir deyişle makineleşmiş tarım işletmelerinin, tarımdaki işgücünün azalmasına özendirici etkide bulunması (kırsal iticilik) (Keleş,1984:7) ve tarımsal verimliliğin yetersizliği, toprakların miras yoluyla parçalanması emek sahiplerini köyden kente taşıyan nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kırsal alandan iş bulabilme umuduyla

kentlere göç eden emekçilerin önemli bir kısmı hemen işe girememekte, bu da kişileri daha zor şartlarda yaşamaya itmektedir (Akad 1982:135). Kentlerdeki mevcut işsizlere dahi istihdam imkanları yaratılamazken, köyden kente göç eden ve herhangi bir üretim tecrübesi ve yeterli eğitimi olmayan kişilerin kayıtlı sektörde istihdam edilebilme olasılıkları çok düşüktür. Bu insanların kente uyum sağlaması ve işçileşme sürecini tamamlaması uzun süre alacağından işsiz kalacağı bu süre içinde gelir sağlayacak, kendi oluşturduğu, sermaye ve beceri gerektirmeyen basit işleri yürütmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarında %35 olan kent nüfus artışı yıllar itibariyle hızla artmış günümüzde %65'lere ulaşmıştır. Türkiye'de toplam nüfusun yaklaşık 2/3'ü kentlerde yaşamaktadır (Tablo 7). Kırsaldan kentlere yapılan sürekli göç işsizlerin ve gizli işsizlerin sayısını artırmıştır. Bu bağlamda kırsal yörelerden göç edenlerin kayıtdışı istihdam faaliyetleri için önemli bir işgücü kaynağı olmuşlardır. Hatta kayıtlı sektördeki sınırlı gelişmelere karşın, kayıtdışı istihdamda büyük ve hızlı bir gelişme yaşanmıştır (Kalça 1999:20).

Kentleşme ve göç olgusu ile kayıtdışı istihdam faaliyetlerinin önemli bir göstergesi de gecekondulaşmadır. Çünkü küçük esnaflık ve işportacılık gibi faaliyetler gecekondu bölgelerinde rahatlıkla kendilerine çalışma imkanı ve pazarlar bulabilmektedir. Diğer taraftan kentlerde kayıtdışı sektörde istihdam edilenlerin önemli bir kısmı gecekondu bölgelerinde ikamet etmektedirler. Yapılan bir araştırmada gecekondu bölgesinde yaşayan nüfusun yaklaşık %20'lik kısmı ya marjinal işlerde çalışmakta ya da işsiz durumda bulunmaktadır (Keleş, 1984:359).

Türkiye'de 1999 yılı verilerine göre kentli işsiz sayısının kırsaldaki açık işsiz sayısının 3 katı kadar olduğu görülmektedir (Tablo 5-6). Kentlerdeki açık ve gizli işsizlik olgusunun bu denli yüksek oluşu kayıtdışı istihdamı ortaya çıkışını hazırlayan ve gelişmesini sağlayan en önemli etkenlerden birisidir. Türkiye'deki kentleşme hareketini gelişmiş ülkelerden farklı kılan budur. Batıda kentleşme, kalkınma ile birlikte yürümüştür. Oysa ülkemizde ekonomik büyüme hızı kentleşme hızından (birkaç yıl dışında) her zaman düşük olmuştur. Batıda kentlere göç edenler genellikle iş olanakları bulabilmiş iken, ülkemizde köylerden göçenler içinde işsizlerin, gizli işsizlerin veya kayıtdışı

sektörde çalışanların sayısının bir hayli kabarık olduğu görülmektedir (Özsoylu, 1994:20).

Diğer dikkat çekici bir nokta ise, kent ortamında genç işsizliğinin yaygınlığıdır. Kayıtdışı istihdam, genç işsizler için, giriş çıkış kolaylığı sağlaması ve kayıtlı bir iş bulana kadar gelir elde edecekleri uygun bir sektör olması nedeniyle genç işgücü açısından kolaylıkla tercih edilmektedir.

Tablo 5:Türkiye’de Kentlerde İşgücü ve İstihdam (1994-1999) (bin kişi)

Yıllar	Toplam Nüfus	12 yaş ve üstü	İşgücü	İstihdam Edilenler	Eksik İstihdam	İşsiz	İşgücüne Katılım %	İşsizlik oranı %
1994	31.984	23.781	10.071	8.868	856	1.204	42.3	12.0
1995	32.949	24.619	10.122	9.076	737	1.046	41.1	10.3
1996	33.954	25.493	10.309	9.351	633	958	40.4	9.3
1997	34.903	26.386	10.653	9.646	666	1.006	40.4	9.4
1998	35.869	27.345	10.963	9.870	707	1.094	40.1	10.0
1999	36.304	27.753	11.055	9.757	836	1.299	39.8	11.71
Erkek	18.067	13.757	8.840	7.904	729	936	64.3	10.6
Kadın	18.237	13.995	2.215	1.852	107	363	15.8	16.4

Kaynak:DİE, İstatistik Yıllığı, 2000: s.131.

Tablo 6:Türkiye’de Kırsal Kesimdeki İşgücü ve İstihdam (1994-1999) (Bin Kişi)

Yıllar	Toplam Nüfus	12 yaş ve üstü	İşgücü	İstihdam Edilenler	Eksik İstidam	İşsiz	İşgücüne Katılım %	İşsizlik Oranı %
1994	27648	19953	12087	11489	950	599	60.6	5.0
1995	27692	20192	12551	12030	775	522	62.2	4.2
1996	27719	20377	12611	12187	807	423	61.9	3.4
1997	27633	20495	11796	11362	591	434	57.6	3.7
1998	27767	20624	12086	11725	649	361	58.6	3.0
1999	28105	21086	12724	12293	800	432	60.3	3.4
Erkek	13901	10299	7586	7263	723	323	73.7	4.3
Kadın	14204	10787	5138	5030	77	108	47.6	2.1

Kaynak:DİE, İstatistik Yıllığı, 1999: 130.

Tablo 7:Türkiye'de Seçilmiş Yıllar İtibariyle Şehir ve Köy Nüfus Artışı(Bin Kişi)

Yıllar	Toplam Nüfus (1)	Şehir Nüfusu (2)	Artış%	Artış% (2/1)	Köy Nüfusu (3)	Artış %	Artış% 3 / 1
1927	13,648	3,306		24,2	10,342		75,8
1935	16,158	3,803	15,0	23,5	12,355	1,95	76,5
1940	17,821	4,346	14,3	24,4	13,47	5,91	75,6
1945	18,790	4,687	7,8	24,9	14,10	3,47	75,1
1950	20,947	5,244	11,9	25,0	15,703	1,13	75,0
1955	24,065	6,927	32,1	28,8	17,13	7,91	71,2
1960	27,755	8,860	27,9	31,9	18,895	1,03	68,1
1965	31,391	10,806	22,0	34,4	20,58	6,89	65,6
1970	35,605	13,691	26,7	38,5	21,91	4,65	61,5
1975	40,348	16,869	23,2	41,8	23,47	9,71	58,2
1980	44,737	19,645	16,5	43,9	25,09	2,69	56,1
1985	50,664	26,866	36,8	53,0	23,79	9,52	47,0
1990	56,473	33,326	24,0	59,0	23,14	7,27	41,0
1997	62,866	40,882	22,7	65,0	21,98	3,50	35,0

Kaynak:DİE, İstatistik Yıllığı: 1999.

Son 30-40 yılda kesintisiz olarak kırsal kesimden kentlere sürekli bir biçimde ortaya çıkan yüksek oranlı göç hareketi günümüzde gelişen dünyanın en dikkat çekici özelliğidir. Düşük gelirli ülkelerde kentli nüfus 1965 yılında toplam nüfusun %17'sini oluştururken bu oran 1988'de %35'e ulaşmıştır. Orta gelir gruplu ülkelerde ise aynı oran %42'den %58'e yükselmiştir (Ekin,1995:97).

Kentlerde nüfus artmış ancak kentsel modern kesim biriken nüfusun ancak bir bölümüne istihdam olanağı sağlamıştır. Vasıf eksikliği ve işgücü fazlalığı nedeniyle kayıtlı istihdam dışında kalmış büyük bir "emek arzı fazlalığı" oluşmuştur.

Fazla işgücü, işsizlik sigortası yoluyla finanse edilmediği sürece, yaşamlarını sürdürececek bir geliri sağlamak açısından kendi çalışma alanlarını kendileri yaratmak durumunda kalacaklardır. Böylece kayıtdışı istihdam bu açıdan büyük bir "Emek Süngeri" rolü oynayarak kayıtlı istihdam dışında kalan emeğe iş olanağı sağlayacaktır (Ekin, 1995:39).

Bunun yanında yaşam koşullarının ağırlaşması ve değişen hayat normlarına uyum sağlama isteği bireyi gelirlerini artırmaya yöneltecektir. Bu kaçak olarak ikinci bir işte çalışma ya da evde belli bazı mal ve hizmetlerin üretilmesi şeklinde olabilir.

d. Çocuk İşgücü

Her toplum ekonomik yapısına uygun yaş ve cinsiyete göre bir iş bölümü yapmaktadır. Çocuk iş gücü de bu iş paylaşımının bir parçasını oluşturmaktadır. Geleneksel toplumlarda çocuğun çalışmasına olumlu bakılmaktadır. Çünkü çocuk gelecekte yükleneceği görevlere bir hazırlık olarak çalıştırılmaktadır. Bir anlamda eğitim yönü ağırlıktadır. Çalışma hayatı, formel eğitimin yetersizliğinden eğitim fonksiyonunu da yüklenerek çocuğu geleceğe hazırlamaktadır. Bu nedenle eğitim kurumlarının yaygınlaşması, zorunlu eğitim süresinin uzatılması çocuğun çalışma hayatının dışına çekilmesine yardımcı olacaktır.

Günümüzde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çocuk çalışmasının giderek yaygınlaşması dolayısıyla, çocuğun çalışma biçimi ve ailenin çocuğu çalıştırma nedeni artık eğitim fonksiyonuyla açıklanamayacak bir hale gelmiştir. Üstelik çalışan çocuk sorununun, günümüzde çalışma hayatındaki yetişkinlerin istihdam konumlarını da etkilemesi çocuk çalışması sorununa verilen önem arttırmıştır. 1990 da ILO çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi için bir program başlatmıştır.

Günümüzde çocuk çalışanlar açısından iki önemli gelişme vardır. Birincisi, ülkeler arası gelişmişlik farklarının kapatılamaması ve gelişmekte olan ülkelerin ucuz işgücünü ve çalışma normlarındaki eksiklikleri avantaj olarak kullanmak istemeleridir. İkinci olarak ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerde geleneksel tarımın bozulması ile görülen hızlı sosyoekonomik değişim ve yaşanan düzensiz kentleşme ve sanayileşmeyle birlikte çocukların yeni ve daha büyük risklerle karşı karşıya kalmasıdır (Baştaymaz, 2000:292). Bu riskler gelişmekte olan ülkeler arasındaki Türkiye'nin de sorunlarından bir tanesidir. Türkiye'nin çocuk işgücü sorunu, diğer bir sorunu olan kayıtdışı istihdamın kaynaklarından birisini oluşturmaktadır.

Türkiye'nin AB ülkeleriyle işgücü yapısını karşılaştırdığımızda Yunanistan ve Portekiz hariç, diğer AB ülkelerinde 15 yaşın altında çocuk istihdamı bulunmazken, ülkemizde işgücünün %2.5'unu çocuklar oluşturmaktadır (Öz-Gıda İş, 1992:274). Türkiye'de kayıtdışı sektör istihdamının belirgin özelliklerinden birisini yoğun bir biçimde çocuk işçilerin istihdamı oluşturmaktadır. Çocuk işgücünün Türkiye'nin değişik bölgelerinde, çalışma biçimlerinde ve çalışılan sektörde önemli farklar gözlenmektedir:

Turizm sektöründe, bankalarda, diğer hizmet sektörlerinde stajyer ve çırak adı altında, hatta bir çok işyerinde ücretin bile ödenmediği yoğun bir çocuk ve genç istihdamı ile karşılaşmaktadır. Özellikle 1-9 işçi çalıştıran çok küçük işyerlerinde çok sayıda kaçak işçi yanında, çocuk işçinin de çalıştırıldığı gözlenmektedir. Kayıt-dışı sektördeki istihdam biçimlerinden olan eve iş vermelerde, evin işyeri olarak kullanılmasında ve küçük ölçekli işyerlerinde çocuk işçiler okula gitmeden ailelerine katkıda bulunmak için çalışmaktadırlar. Ayrıca, ayakkabı boyacılığı, yollarda araba camı silme, gazete ve su satıcılığı ve benzeri marjinal işlerde yoğun çocuk istihdamı ile karşılaşmaktadır. Tüm bu koşullar altında çocuk işçiler hiçbir yasal güvenceden ve sosyal güvenlik sisteminin korumasından yararlanmadan, eğitim çağlarında yoğun bir şekilde ucuz işçi olarak çalıştırılmaktadır.

Çalışan çocuk sorununun temelinde ailenin ekonomik durumu çok önemli olmaktadır. Kırsal kesimde ücretsiz aile yardımcısı olarak yoğun biçimde tarım üretimine katkıda bulunan çocuk, kentlerde ve kayıtlı sektörde çırak, stajyer, kaçak işçi biçimlerinde istihdam imkanı bulmakta, temel kayıt-dışı sektörler ise çocuk işgücü istihdamı için çok daha elverişli olanaklar sağlamaktadır.

Özellikle kayıt-dışı sektörlerin aile işletmeleri niteliği taşıması, çok küçük üretim birimleri olması ve işyerlerinin herhangi bir kayda tabi olmadan üretim faaliyetlerinde bulunması, bu işyerlerinde aile üretimine katkıda bulunmak üzere yoğun bir biçimde çocuk işçi istihdamına olanak sağlamaktadır. Bu çocukların küçük bir kısmı eğitim ve çalışmayı bir arada yürütürken, çok daha büyük kısmı her seviye deki eğitimi terk ederek aile bütçesine katkıda bulunmak için ücretsiz aile yardımcısı olarak yoğun bir şekilde üretken olmayan işlerde istihdam edilmektedir.

Kuşkusuz çocuk çalıştırılmasının temelinde ülkemiz açısından esas tayin edici unsuru, hızlı nüfus artışı, işsizliğin büyüklüğü ve emek piyasasında yoksul ailelerin geçim için gelir sağlamada çocuklarını eğitim yerine, çok küçük yaşlarda çalışmaya teşvik etmeleri yatmaktadır. Yasaların tüm koruyucu önlemlerine, özellikle işçi sendikalarının bu alanda sarf ettikleri uğraşlara rağmen, geleneksel olarak tarımda, kentlerde sanayi tesisleri ve özellikle hizmet sektörlerinde yoğun bir çocuk işçi istihdamı ve istismarı ile karşılaşmaktadır.

Aslında Türkiye’de çalışan çocukların baba mesleklerine bakıldığında, bunların esas itibarıyla işsiz ebeveynlerin çocukları olduğu görülmekte, babanın toplumsal üretime katılmadığı bir aşamada, çocuk emeğinin devreye girdiği gözlenmektedir. Bu da “ilave işçiler” hipotezini haklı çıkaracak bir biçimde, babanın işsizliğini çocuğu emek piyasalarına girmeye zorladığı sonucunu vermektedir. Kuşkusuz çocuk bunu, en hızlı yoldan içine girmenin kolay olduğu kayıt-dışı sektörlerde yapmaktadır. Konuyla ilgili çeşitli araştırmalar da bu görüşleri doğrulayan sonuçlar ortaya koymaktadır. Nitekim, Bursa bölgesinde 1982 yılında yapılan bir araştırmada, çalışan çocukların yetiştirilmesi için çıraklık sisteminin uygulanması önerilmiştir. O tarihlerde ülkemizde 600 bin civarında çalışan çocuk bulunduğu hesaplanmakta, 12-18 yaş grubunda çalışan çocukların sadece % 40’nın okula devam etme olanağı bulunduğu belirlenmektedir.

Bu araştırma bulgularına göre, kayıtlı sektörlerde çocuk işgücü çıraklık biçiminde görülmektedir. Çalışan çocuklar geniş ailelerde yaşamakta, geçim yükünün paylaşılması çocuğu çalışmaya zorlamaktadır. Bu çocuklar genelde çalışma hayatında bir meslek öğrenmekte ve marjinal mesleklerde çalışmaktadır.

Uzun çalışma süreleri, çocuk çalışmasının bir diğer özelliğini oluşturmakta, çocuk işçilere çok düşük ücretler ödendiği saptanmakta, çocuk istihdamında temelde yasal hükümlere uyulmadığı tespit edilmiş bulunmaktadır (Lordoğlu, 1983:352).

Türkiye’de nüfusun büyük bir kısmını küçük yaştakiler oluşturmaktadır. 12-19 yaş arası işgücü, toplam işgücünün yaklaşık %14’ünü oluşturmaktadır (Tablo 8). Türkiye’nin genç nüfusunun gelecekte ekonomik ve sosyal güç haline gelmesi için sağlıklı gelişmesi ve iyi eğitilmiş olması gerekmektedir.

Tablo 8:Türkiye’de Geniş Yaş Gruplarına Göre İşgücü Dağılımı

Yıllar	12-14	15-19	20-24	25-34	35-54	55+Yaş
1994	3.4	13.2	12.4	25.7	34.8	10.5
1995	3.4	12.3	11.4	25.0	36.3	11.7
1996	3.0	11.7	11.4	25.5	37.1	11.3
1997	2.4	11.6	11.0	25.2	38.0	11.7
1998	2.3	11.3	10.8	24.6	39.1	11.9
1999	2.2	11.5	11.1	22.9	39.0	13.3
Erkek	1.9	10.3	9.8	23.8	41.5	12.8
Kadın	3.1	14.2	13.8	21.0	33.6	14.3

Kaynak: DİE, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 2000

Türkiye'de çocuk işçilerin çalışma alanlarının özellikle küçük işyerleri olduğu ve bu işyerlerinde çocuk işçilerin hiçbir yasal çerçeveye uyulmadan, sosyal güvenceden yoksun olarak yoğun bir şekilde istihdam edildiği belirlenmiştir.

Çalışma hayatı için getirilen yasal düzenlemeler işletmelere artı yük getirmektedir. küçük ölçekli işletmeler maliyetlerini düşürüp, rekabet edebilmek amacıyla özelliklede sosyal amaçlı fonlardan kaçmak için çocuk işgücüne yönelmektedir.

Çocukların istihdam edildiği kayıtdışı istihdamda herhangi bir mesleki eğitime yer verilmemektedir. Düzensiz bir istihdam biçimi özeliği olan bu sektörde çalıştırılan çocuklar bazen yasa dışı işlere de yönlendirilmektedir (Baştaymaz ,1994:83).

Sosyal güvenlik hakları açısından çocuklara baktığımızda kapsam yönünden çocuklar, bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan çocuklar, kaçak olarak çalıştırılan çocuklar, yasak işlerde çalıştırılan çocuklar, çıraklar, işverenin yanında çalışan çocuklar, öğrenciler ve kursiyerler başlıkları altında ayrı ayrı incelenmektedir. Sonuç olarak Türk sosyal güvenlik sistemi içinde özellikle çocuklar ve çocuk çalışanları kapsayacak ve onların sorunlarını çözecek çıkarılmış bir mevzuat ve oluşturulmuş bir sosyal güvenlik programı olmadığı görülmektedir (Alper 1994:61). Bu yasal boşluk, kayıtdışı istihdam için uygun işgücü oluşturan çocukları kayıtdışına itilmesini kolaylaştırmaktadır.

e. Yabancı Kaçak İşçilik

Türkiye, kendi emek arzı ve talebi arasındaki dengesizlikten doğan yüksek hacimli ve kronik hale gelmiş istihdam sorunlarına ilaveten son yıllarda emek piyasalarında çok ciddi boyutlara ulaşan "bir yabancı kaçak işçi" sorunuyla da karşı karşıya bulunmaktadır.

Sovyetler birliğinin dağılmasından sonra, Türkiye' ye bu ülkelerden baval ticareti yapmak, çalışmak vb. amaçlarla çok sayıda yabancı insan gelmiştir. Yasalarımızda ülkemize gelen yabancıların ücretli çalışmaları konusunda yürürlükte önemli mevcut yasaklamalar bulunmasına rağmen, bu insanlar yasa dışı kaçak çalışmakta ve kayıtdışı istihdamı genişletmektedir. Romanya, Bulgaristan, Moldavya ve Pakistan'dan gelip kaçak çalışanların sayısının bir milyona yakın olduğu tahmin edilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının açıkladığı bu rakam kayıtlı istihdamın %4.7'lik bir kısmına ulaşmıştır

(Lordoğlu,2001:118). Yabancı kaçak işçiler, maliyeti düşük ve işverene ilave bir yük getirmemekte, kayıtlı emek arzında bir alternatif oluşturmak yoluyla, çalışanların pazarlık gücünün azalmasına da neden olmaktadır. Yabancı kaçak işçiler kayıtdışı işçi istihdamının önemli bir parçasını teşkil ederken, kayıtdışı sektör işçiliğinin yaygınlaştırılmakta, yerli işçilerin çalışma koşullarını ve ücretlerini düşürmekte ve sendikasızlaştırma süreçlerini hızlandırmaktadır. Türkiye'de yabancı kaçak işçiler kayıtlı işçilerin faydalandığı yasal haklardan yoksun çalışmaktadır. Bunlardan bir kısmı belli bir miktar parayı biriktirdikten sonra ülkelerine geri dönmeyi amaçlamakta, çok ağır çalışma koşullarına rıza göstermektedirler. Çalışmaları yasadışı olduğu için sendikaya üye olmaları olanaklı değildir. Yasadışı ve kaçak olarak çalıştıkları için sürekli polis ve sınır dışı edilme korkusuyla yaşamakta, seyahat giderlerini bile karşılayamama tehdidi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Kaçak olarak çalıştıkları için yasalar önünde işçi sayılmamakta ve yürürlükteki yasalardan yararlanamamaktadırlar. Kaçak yabancı işçiler, üzerinde anlaştıkları ücreti almakta dahi zorlanmakta, hastalık, iş kazası hallerinde güvenceleri bulunmamakta, çok düşük ücretlerde uzun süreli iş süreleri ile çalışmaktadırlar. Esasen yoğun işsizlik sorunları ile baş başa olan ülkemizde kentleşen işgücü, kayıt-dışı sektörlerde yaşam olanakları ararken, miktarları her yıl artan kaçak yabancı işçilerin ortaya çıkışı ile daha da ağırlaşan istihdam sorunlarıyla baş başa kalmaktadırlar (Ekin, 2000:267).

Bu kaçak yabancı işçilerin bir kısmı kayıtdışı sektörlerde bağımlı veya bağımsız olarak çalışırlarken, bir kısmı ise, kayıtlı hatta örgütlü sektörlerde iş imkanları bulabilmektedir. Böyle bir yapı içinde hangi sektörde çalışırsa çalışsınlar SSK'nın ve kamu maliyesinin ciddi ölçülere varan prim ve vergi kayıpları ortaya çıkmaktadır (Ekin ,2000:268).

2. Ekonomik Nedenler

a. Enflasyon

Türkiye'de kayıtdışı istihdamın genişlemesindeki en önemli nedenlerden birisi enflasyondur. Enflasyonun etkisiyle gelecek endişesi taşıyan işletmeler, sermayelerini koruma anlayışında kayıtdışı davranışlarını meşrulaştırmaktadırlar. Enflasyon, işletmelerin mali tablolarındaki değerleri gerçeklikten uzaklaştırır ve işletmeler gerçek olmayan karın vergisini ödemek durumunda kalırlar.

Enflasyon nedeniyle, gelir ve kurumlar vergisinde sabit varlıklar, stoklar, faiz gelirleri ve giderleri dolayısıyla vergi matrahları etkilenir. Vergilerden sağlanan hasılatın bileşimi ve düzeyi yani vergi yükü ve bunun dağılımı değişir (Pehlivan,1993:43). Bu değişimden kaynaklanan belirsizlik ortamında bulunmak zorunda kalan mükelleflerin kayıtdışılığa yönelme tercihini yükseltir.

Enflasyon nedeniyle öz kaynakları aşağı çekilen firmalar, yüksek faizle borçlanmak zorunda kalırken, yasal yollarla borçlanamayanlar ise, tefecilere yönelip durumlarını daha da zora sokmaktadırlar. Enflasyon problemi olmayan ülkeler faiz ve kredi sorunu yaşamazken; Türkiye ve benzeri ülkeler, enflasyon sebebiyle sıkıntılar yaşamakta ve bedelini kayıtdışı faaliyetlerin bir parçası olmak şeklinde ödemektedir (Korkmaz, 2002:26-27).

b. İşletmelerin Yapısı

Çalışma hayatı içerisinde iyi işleyen bir kontrol ve denetim sisteminin olması kayıtdışı istihdam faaliyetlerinin önüne geçebilecektir. Denetim ve kontrol sistemi devlet ya da firmalar tarafından uygulanabilir. Esasen büyük işletmelerde kontrol ve denetim sistemi gelişmiştir. Çünkü, büyük ölçekli firmalar tüm üretim faaliyetlerini kayıt altında gerçekleştirirler.

Küçük işletmelerde ise bir veya birkaç kişinin iç kontrolü sağlanması yeterlidir. İşçi sayısı da sınırlıdır. Yerel piyasalara ve teknolojik değişikliklere büyük işletmelerin aksine çok çabuk uyum sağlayabilirler. Fakat rekabet güçleri ve sermayeleri büyük firmaların aksine zayıftır. Ülkemizde sanayileşmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, küçük işletme sayısı daha fazladır.

Finansman sıkıntısı çeken küçük ölçekli işletmeler, büyük ölçekli işletmelere oranla vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanmaktadırlar. İstanbul Ticaret Odasının 2001 yılında İstanbul'da yaptığı bir araştırmada, küçük ölçekli işletmelerin, büyük ölçekli işletmelere oranla vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ödemekte zorlandığını ortaya koymuştur. 2001 yılı ikinci yarısında büyük ölçekli işletmeler SSK primleri ve vergi borçlarının %93,5 ödemişken, küçük işyerleri SSK primleri ve vergi borçlarının %87,6'sını ödemişlerdir (İSO, 2001:69).

Ülkemizde küçük işletmelerin sayısının fazla olması, sermayelerinin düşük olması nedeniyle rekabet güçlerini artırma istekleri kayıtdışı istihdam faaliyetlerine teşvik etmektedir. Büyük şirketlerin yoğun olduğu sanayi yapılarında kayıtdışı istihdamın işgücü piyasası içindeki yeri çok küçük iken, çok sayıda küçük firmadan oluşan yerel sanayilerde, kayıtdışı istihdama yöneliş daha fazla olacaktır.

c. Rekabet Gücü

Rekabet gücü, üretilen malların ister iç tüketim, ister ihracat olsun, diğer üretilen mallarla kalite ve fiyat bakımından yarışabilecek düzeyde olmasını ifade eder. Rekabet gücü, üretim ve verimliliğin artması, yaşam standartlarının iyileşmesi ve istihdamın geliştirilmesi için bir önkoşuldur (Uzunoğlu, Alkin ve Güleser, 1995:6)

Uluslararası nitelik kazanmış bir rekabet ortamında işletmeler rekabet baskısını azaltmak amacıyla yetkili makamları (örneğin, Hükümet, Sanayi ve Esnaf Odaları) korumacı önlemler almaya ve kendilerini yardım etmeye zorlamaktadır. Yine işgücünün maliyetinin yüksek olduğu ülkelerde otomasyon aracılığıyla işgücünün yerine sermaye ikame edilmektedir.

Türkiye’de işletmeler, özellikle fiyat rekabeti için işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla kayıtdışı istihdama yönelmektedir. Bu genelde gerileyen sektörlerdeki firmaların ve küçük işletmelerin maliyetleri kısarak ayakta kalma çabalarından kaynaklanmaktadır. Fakat rekabet edecek güçte olan firmalar da emeğe değerinden düşük ücret ödeyip rekabet olanaklarının güçlendirmesini sağlayan yeniden yapılanma, teknolojik yeniliklerin uygulanması gibi daha kökten önlemlerden kaçınmaktadır (Egemen ,2000:649). Düşük ücret ve düşük maliyetli işgücü için en uygun alan kayıtdışı istihdam olmaktadır.

d. Emek Piyasasındaki Yapısal Değişim ve Standart Dışı İstihdam Biçimleri

Atipik, marjinal, tali, esnek veya koşullu isimleriyle de anılan standart dışı istihdam biçimlerine, tam süreli işler dışındaki istihdam biçimleri girmektedir. Bunların çalışma şekilleri; Normal çalışma süresinden az fakat devamlı, özel bir çalışmaya ihtiyaç duyulduğu zamanlarda kısa süreli, geçici ya da mevsimlik olabilmektedir. Ayrıca, tam süreli işin paylaşımıyla, evde parça başı ücret karşılığında çalışma biçiminde de görülebilmektedir. Bu tür işlerin en belirgin niteliği

işletmelerde ikincil nitelikte olmasıdır. İşletmeler tam süreli işçilere nazaran daha az önem vermektedir. Eğitim ve ücret yönünden gereken önem verilmemektedir. Standart dışı istihdam biçimlerinde çalışanların çoğu kadındır. Ayrıca öğrenciler ve emekliler de bu çalışma biçiminde çoğunluktadır. Standart dışı istihdam biçimleri genelde hizmet sektöründedir. Bu tür istihdam edilenlerin toplam sayısı için yapılan araştırmalar, güvenilir bir istatistiksel bilgi sunamamaktadır. Bunun sebebi ise bu gibi istihdam biçimlerini saptamak için kullanılan ortak istatistiksel yöntemler henüz geliştirilememiştir.

Evde çalışma için yapılan araştırmalarda çalışanların büyük çoğunluğunun kadınların oluşturduğu gözlemlenmektedir. Evde çalışan kadın sayısını tespitiye yönelik 1989 yılında İstanbul'da yapılan bir araştırmada tahmini olarak 88.000 kadın olduğu bunlardan 18-64 yaş grubu kadın nüfusun %3.10'unu ve 18-64 yaş arası eğitim görmemiş kadın nüfusun %23.38'ini oluşturduğu tespit edilmiştir. 1990 yılında Bursa da yapılan bir araştırmada 2500-3000 civarında kadının sürekli olarak işverenlerden iş talep ettiği ya da ilişkisini sürdürdüğü saptanmıştır (İTO, 2000:9) .

Gelişen teknoloji evde çalışanların sayısını artırmaktadır. Evde çalışanlar daha çok fason üretim aşamasında tekstil sektöründe görülmektedir. Ücretlerini parça başına almakta ücret , ücretli tatil, hastalık yardımı, sosyal güvenlik gibi haklardan yeterince yararlanamamaktadırlar. İşverenler ve taşeronlar tarafından maliyetleri düşük olduğundan tercih edilmektedirler. Bu durum kayıtdışı alanı genişletmektedir.

e. İstihdamın Sektörel Yapısındaki Değişim

Bir ülke ekonomisini oluşturan sektörlerin istihdamdaki payları ve paylarda meydana gelen değişime, ekonomik gelişme çizgisini göstermede kullanılan araçlardan biridir. Tarım; sanayi ve hizmetler kesimlerinin ekonomideki büyüklüğü, kayıt ve belge düzeni konusunda da bilgiler verecektir. Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarında işgücünün çok büyük bir bölümü tarım sektöründe istihdam edilmiştir (Tablo 8). Sanayi ve hizmetler ise istihdam edilenlerin sayısı tarıma sektörüne oranla yok gibidir. 1950'lere kadar sektörlerin istihdamdaki paylarında kayda değer bir değişiklik olmazken, 1950'li yıllardan sonra tarımdaki makineleşmeyle birlikte, tarımsal alandaki işgücü kentlere yönelmiş ve

hizmetler sektöründe ve sanayiinin istihdam içindeki payı giderek hızlanmıştır.

Sanayiinin bu işgücüne istihdam yaratacak yeterlilikte olmaması, işgücünün giderek artan bölümlerinin geçimlerini üretken olmayan faaliyetler içinde sağlamasına ve kentleşmenin sanayileşmenin önünde gitmesine neden olmuştur. Göreli olarak modern sermaye yoğun teknoloji kullanan sanayi, tarımın ihraç ettiği nüfus fazlasının pek küçük bir bölümünü emebilmekte, ancak ekonomi geri kalan nüfus fazlasına bir hayat alanı sağlayacak marjinal-verimsiz faaliyet biçimlerini türetecek esnekliği gösterebilmektedir. Bu gelişme ise tarım sektöründe ihraç edilen işgücünün hizmetler sektörüne kaymasıyla kendini göstermektedir. 1950'li yıllardan itibaren hizmetler sektöründeki istihdam, sanayii sektöründekinden daha fazla olmuştur. Hizmetler sektörü ise yapısı gereği kayıt ve belge düzenine uyulması zor bir sektördür. Ayrıca hizmetler sektöründeki istihdamın marjinal verimsiz faaliyetlerde yoğunlaşması (dolmuş kahyalığı, işportacılık, hizmetçilik, pazarcılık vb.) kayıt altına alınabilmesini engellemektedir (Toptaş, 1998:21-22).

Tablo 9: 1923-1995 Döneminde Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımı (%)

Yıllar	Tarım İşgücünün Toplam İşgücü İçindeki Payı	Sanayi İşgücünün Toplam İşgücü İçindeki Payı	Hizmetler Sektörü İşgücünün Toplam İşgücü İçindeki Payı
1923	90.3	3.4	6.3
1925	89.6	3.5	6.9
1930	88.0	4.0	8.0
1940	88.3	4.6	7.1
1945	86.5	6.4	7.2
1950	85.8	7.2	7.0
1955	84.8	6.3	8.9
1960	77.9	7.3	14.8
1965	74.8	8.2	17.0
1970	70.1	9.6	20.3
1975	64.2	11.4	24.4
1980	59.3	13.8	26.9
1985	54.2	14.4	31.3
1990	50.4	15.5	34.1
1995	47.8	15.6	36.7
2000	47.4	15.4	37.2

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

3. Mali, İdari ve Yasal Sistemden Kaynaklanan Nedenler

a. Türk Vergi Sistemi

Vergi sistemi; vergi mevzuatı, vergiler çeşiti, vergi yönetimi, denetimi ve vergi yargısından oluşan bir bütündür. Ülkemizdeki vergi sistemi, çok sayıda ve sık sık değişen yasalar, kararnameler ve genel tebliğlerle uzmanların bile izlemekte güçlük çektikleri bir görünüm içerisinde. Mükerrer maddeler, geçici maddeler, ek geçici maddeler kavram kargaşası yaratmaktadır. Aynı yasada aynı numarayı taşıyan birden fazla madde bulunmaktadır. Bu durum vergi idaresinin işlerini güçleştirdiği gibi, sade vatandaşlar açısından da büyük güçlükler yaratmaktadır. İnsanları ürküten bu mevzuat kargaşası onları kayıtdışılığa itebilmektedir (Kırbaş, 1995:16).

Bir sosyal kurum olan vergi, bireysel ve toplumsal davranışlara yol açar. Her konulan yeni vergi ya da vergi oranları vergi mükelleflerinde farklı motivasyonlara neden olur. Kayıtdışılıkla vergi gelirleri ters orantılıdır. Kayıtdışılık artarsa vergi gelirleri azalır. Türkiye'de vergi ahlakı gelişmiş değildir. Vergi ahlakı kültür seviyesinin bir göstergesidir. Vergi ahlakını etkileyen en önemli sebep vergi kaçakçılığıdır. Mükellef ödenen verginin nereye harcandığını bilmek ister. Türkiye gibi demokratikleşme, şeffaflık gibi olumlu gelişmelerin beklendiği ülkelerde haklı bir istektir. Eğer vergilerin verimli olarak kullanılmadığı izlenimine kapılırsa vergi kaçırılmaya çalışacak ve vergisini ödemeyecektir. Devlet tarafından çıkarılan istisnalar muafiyetler ve indirimler de kayıtdışılığa neden olmaktadır. Bunların yanında götürü sistem de kayıtdışılığın önemli sebeplerindendir (Kırbaş, 1995:16).

Vergi sistemindeki eksik sonucu, vergilemede adaletsizlik yaratılması kayıtdışılığın büyümesine yol açar. Tahakkuk ettirilen verginin dahi tahsil edilememesi kayıtdışılığın %40'lara ulaşmasını sağlamıştır (Kazgan, 1999:224).

Tahsil edilen vergiler içerisinde dolaylı vergilerin payının yüksek olması alıcı ve satıcıyı devlete karşı çıkar birliğine itmektedir. Çünkü ya satıcı vergi mükellefidir, alıcı vergi mükellefi değildir ya da genellikle olduğu gibi her ikisi de vergi mükellefi değildir (Altuğ, 1999:324). Ayrıca işçi ve işverenin çıkar birliği yaparak bildirimde bulunmaması da kayıtdışılığın genişlemesini yardımcı olmaktadır.

b. Ücretliler Üzerindeki Yasal Kesintilerin Yüksek Olması

Ülkemizde ücretliler üzerindeki mali yükümlülükler; ücretlilerin vergi yükü, İşçi/işveren SSK primleri, kıdem tazminatları ve istihdamla ilgili diğer yükümlülüklerden oluşmaktadır. Asgari ücreti esas alarak yapmış olduğumuz aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, net asgari ücret ile brüt asgari ücret arasındaki fark kayıtdışı istihdamı teşvik eden bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 10: Asgari Ücretten Yapılan Kesintiler (Brüt ve Net Asgari Ücret)

Yıllar	Brüt Asgari Ücret	SSK Primi	Gelir Vergisi	Damga Vergisi	Zor. Tas./ İş. F. Kes.	Kesintiler Toplamı	esinti Or.(%)	Net Asg. Ücr.
1.8.1991	801.000	112.140	150.705	3.204	32.040	298.089	37,2	502.911
1.8.1992	1.449.000	202.860	274.545	5.796	57.960	541.161	37,3	907.839
1.8.1993	2.497.500	349.650	474.488	9.990	99.900	934.028	37,4	1.563.472
1.9.1994	4.173.750	584.325	726.488	20.034	83.475	1.414.322	33,9	2.259.428
1.9.1995	8.460.000	1.140.476	1.562.581	40.604	169.200	2.912.865	34,4	5.547.135
1.8.1996	17.010.000	2.381.400	3.122.100	81.648	340.200	5.925.348	34,8	11.084.652
1.8.1997	35.437.500	4.961.250	6.654.375	170.100	708.750	12.494.475	35,3	22.943.025
1.8.1998	47.839.500	6.697.530	4.147.036	229.630	956.790	14.030.986	29,3	33.808.514
1.1.1999	78.075.000	4.961.000	10.930.500	374.760	1.561.500	20.454.210	26,2	57.620.790
1.7.1999	93.600.000	3.104.000	9.543.600	449.280	1.872.000	24.968.880	26,7	68.631.120
1.1.2000	109.800.000	15.372.000	11.022.300	658.800	2.196.000	27.053.100	24,6	82.746.900
1.7.2000	118.800.000	16.632.000	12.156.300	712.800	2.376.000	31.877.100	26,8	86.922.900
1.1.2001	139.950.000	19.593.000	14.348.700	839.700	2.799.000	37.580.400	26,9	102.369.600

Kaynak: Korkmaz, 2001:275

Asgari ücretin net değeri ile brüt değeri arasındaki büyük farkın nedeni asgari ücret üzerindeki vergi (gelir vergisi, damga vergisi) ve vergi benzeri sorumluluklar (sigorta primleri) ile çeşitli adlar altında alınan fonlar (zorunlu tasarruf ve İşsizlik Fonu) için yapılan kesintilerdir. Bu kesintiler nedeniyle, brüt ücretin ortalama % 62-%75'i işçinin eline geçmektedir. 1994 yılına kadar %37'lere varan oldukça yüksek oranlı bir kesinti yapılmıştır. Bu tarihten sonra başlayan azalma, 1998 yılından sonra %30'un altına inmiş, 2000 ve 2001 yıllarında yaklaşık %26 olarak gerçekleşmiştir.

Asgari ücret üzerinden yapmış olduğumuz bu hesaplama yalnızca bununla sınırlı değildir. İşveren için ücret maliyetleri bununla sınırlı kalmamakta, işverene ilave maliyetler yüklenmektedir. İşveren açısından maliyetler ise, SSK primi işveren payı, SSK prim farkı, işsizlik sig. fonu, işsizlik sigortası fonu işçi payından oluşmaktadır (Tablo 11).

Tablo 11: Asgari Ücretin İşverene Maliyeti

	Ocak- Temmuz 2000	Ağustos- Aralık 2000	Ocak-Mart 2001	Nisan- Temmuz 2001
Asgari Ücret	109.800.000	118.800.000	139.950.000	139.950.000
İşveren SSK Primi	21.411.000	29.250.000	27.290.250	49.950.000
Tasarruf T. Kesintisi	3.294.000	-	-	-
SSK Prim Farkı	3.417.000	4.368.000	3.366.750	9.807.000
İşsizlik F. Kesintisi	-	5.124.000	4.500.000	6.300.000
İşsizlik F. Kes (İşçi payı)	-	-	201.000	1401.000
İşverene Maliyeti	137.922.000	157.542.000	175.308.000	181.185.900

Kaynak: Korkmaz, 2001:276

Asgari ücretin İşverene maliyetini artıran unsurların başında, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78. maddesi gereğince, prime esas kazançların alt sınırı ile asgari ücret oranları arasındaki farkın işverene ödetilmesi gelmektedir.

Ücretliler üzerinden kesilen mali yükümlülüklerin en önemli etkisi, işgücü maliyetleri üzerinedir. Ülkemizde istihdam üzerindeki mali yükümlülükler, toplam işgücü maliyetleri içerisinde 2001 yılı itibarıyla %23 oranındadır. Bu oran Uzak-Doğu ülkelerinde %9,7'ye, sanayileşmiş ülkelerde ise %17,8'lere düşebilmektedir.

Ayrıca, işçilik maliyetlerinin yüksek oluşu, emek yerine sermaye yoğun teknoloji tercihini hızlandırdığı, özellikle küçük işyerleri istihdamına olumsuz etkiler yaptığı bilinmektedir. Yetersiz talep karşısında firmalar maliyetlerini düşürmek için işçi çıkarma yoluna gitmekte, böylece "emek bir ayarlama değişkeni" haline gelmektedir. Bunların sonucu olarak, işsiz kalmak kaygısında olan işçileri ve maliyetlerini düşürmek isteğinde işverenleri kayıtdışı istihdama yönelecektir.

Mali yükümlülüklerin yüksek oranlılığı işten çıkarmaları yada kayıtdışı istihdamı genişletirken, işsizlikteki artış ve kayıtdışı çalışma sonucu ödenmeyen mali yükümlülükler sosyal güvenlik sistemini mali açıdan etkilemektedir. Sosyal güvenlik sistemimiz hizmetlerini karşılayabilmek için yasal katkıları artırma zorunda kalırken buna karşılık katkıda bulunanların sayısını azaltmaktadır. Böylece işçi maliyetleri tekrar artmakta, sonuçta ortaya bir kısır döngü çıkmaktadır.

c. Çalışma Yasaları

İşçi açısından kısmen de olsa iş güvencesi anlamına gelen kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve işsizlik sigortası, işveren açısından maliyet oluşturmaktadır. Bu maliyetleri tamamıyla işverenler üstlenmektedir denebilir.

İşçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet akdinin devamı süresince her geçen yıl için otuz günlük kıdem tazminatı ödenmektedir. İşgören çalışıkça yıl sayısı ve ücreti artmakta, kıdem tazminatı miktarı da çalışma süresinin oranında artmaktadır (Tablo 12). Kıdem tazminatının mali yükünden kaçmak isteyen işverenler ya kayıtdışı çalışanları tercih ediyor, veya zaman zaman kıdem tazminatını sıfırlayıp, çalışanları yeniden işe başlamış gösteriyor. Bu durum, uzun süreli istihdam için bir engel teşkil etmektedir. Ayrıca ihbar tazminatı da benzer sonuçlar doğurmaktadır. Diğer taraftan 158 sayılı ILO Sözleşmesine uyumlu olarak istihdam güvencesi oluşturulma isteği ve mevcut ekonomik yapımızın göz ardı edilmesi işverenleri alternatif çözümler aramaya yöneltmektedir. Ülkemizde çalışma hayatını düzenleyen yasaları sosyoekonomik bütünlük içerisinde ve ekonomik imkanlarla bağdaşır nitelikte çözümler bulunmalıdır (Miras, 2001:17). Yine 4447 sayılı kanunla yürürlüğe giren işsizlik sigortası, işçi açısından iş güvencesi oluşturup Türkiye'nin önemli bir sorununa çözüm olurken, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlara bağlı olarak işverene ilave yük getirmiştir. Kayıtdışı istihdamla mücadele çalışmalarıyla bağdaşmamakta aksine genişlemesine yardımcı olmaktadır.

Tablo 12: Çalışan Başına Kıdem Tazminatı Yüğü (TL)

Yıllar	Kıdem Tazminatı Yüğü
1990	12,000,000
1991	23,000,000
1992	42,000,000
1993	69,000,000
1994	114,000,000
1995	173,000,000
1996	377,000,000
1997	756,000,000
1998	1,438,000,000
1999	2,624,000,000
2000	5,864,000,000

Kaynak: İşveren Dergisi, Sayı:1, Ekim 2000 :22

Türkiye'de çalışma hayatını 1971 yılında yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanunu, sosyal güvenlik mevzuatımız ise 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile düzenlenmiştir.

Dünyada sosyal güvenlik sisteminin örgütlenmesinde üç temel yaklaşım mevcuttur. Birincisi, sosyal refah devletinin bir kurumu olarak, sosyal adalet ve dolayısıyla gelirin yeniden paylaşımı açısından konuyu ele almaktadır. İkinci olarak, sosyal güvenliğin bir sosyal sigorta biçiminde, devlet monopolü olarak örgütlenerek ancak işçi ve işverenlerce finanse edilmesidir. Üçüncüsü ise, sosyal risklere karşı bireysel sorumluluğun esas olduğu ve sosyal sigortalar alanında devlet ile özel sektörün rekabet ettiği, ayrıca sosyal yardımlarda devletin yanında, gönüllü hayır kuruluşlarının da yer aldığı yaklaşımdır.

Türkiye 2. Dünya Savaşı sonrasında, ikinci yaklaşımı kabul ederek sistemini kurmuş ve devletin de vergi gelirlerinden pay aktararak sosyal güvenliğin finansmanına katılmasını, ilke olarak kabul etmiştir. Tanım olarak sosyal güvenlik, esas itibariyle, yoksulluk, yaşlılık, hastalık ve işsizlik risklerinin bir sosyal havuzda toplanması çabasıdır. Türkiye'nin yoksulluğu bir anlamda seçmenin de baskısıyla tarımsal sübvansiyonlarla çözmeye çalışması sosyal güvenliğe devletin yardımlarını azaltmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik kurumları buldukları yer itibariyle tüketicilere sigorta hizmeti satan monopol yetkiye sahip KİT görünümündedir. Sosyal güvenlik sistemimiz sigorta olarak kurulmasına rağmen gelir dağılımına müdahale aracı olarak kullanılmaktadır.

Devlet müdahalesiyle sosyal sigorta ivazları, sosyal yardıma dönüşmektedir. Halbuki faydalananlar prim ödemektedir ve sosyal yardımlar primlerle değil vergiyle finanse edilmelidir. Ayrıca bir yasal devlet monopolü olarak yönetilmesi, elde edilen kaynağın seçmen çoğunluğunun tercihlerine göre tahsis edilmesi kaçınılmazdır.

İkinci sorun olarak, sistemdeki fayda- maliyet bağının kopması ve sistemin sosyal amaçlı kullanılıyor olması, işverenleri kayıtdışı istihdama ve ödenebilecek en asgari düzeyde ücret üzerinden prim ödemeye yöneltmektedir. Mevcut sistemin doğurduğu israf ve kayıtlıların emekliliği dolayısıyla açık verilmesi kaçınılmaz olunca prim taban ve tavanının yükseltilmesi işgücü maliyetlerini artırmakta bunun doğal sonucu olarak kayıtdışı yönelim artmaktadır.

Türkiye'de çalışma ve sosyal güvenlik yasaları ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler karşısında son derece katı ve piyasa dinamiklerine imkan tanımayan düzenlemeler bulunmaktadır. AB ve diğer sanayileşmiş ülkelerde uygulanmakta olan esnek çalışma mevzuatı ve şartlar ise henüz oluşmamıştır.

OECD ülkelerini içine alan bir araştırmada 24 ülkenin çalışma mevzuatı, esnek çalışma karşısındaki engeller açısından karşılaştırılmıştır. Bu araştırmaya göre, ekonomik gelişmeye en elverişli çalışma mevzuatı 4 üzerinden 0,2 katılık derecesi ile ABD'de bulunurken. Türk çalışma mevzuatı ise 4 üzerinden 3,8 puan ile en katı mevzuat niteliği göstermektedir.

Yine OECD verilerine göre, çalışma kuralları esnek düzenlenmiş ekonomilerde işsiz kalan bireylerin iş bulma süreleri çok daha kısadır. ABD'de işsiz kalanların %44'ü bir aydan kısa sürede iş bulurken, Türkiye'de ise bir aydan önce iş bulanların oranı sifıra yakındır. Yine işten çıkarmalarda çalışma mevzuatının kolaylık sağladığı ekonomilerde verimlilik artışının hız kazandığı ortaya çeşitli çalışmalarla ortaya konulmaktadır.

Türk ekonomisinin, uluslararası piyasalarda rekabet ettiği ülkeler esneklik süreçleri uyum sağlarken, katı, ayrıntılı ve standart düzenlemelerle dolu bir çalışma mevzuatı ile arzu edilen başarıyı elde etmesi beklenemez. 1475 sayılı İş Kanunu'nun hükümleri küresel üretim, yatırım ve ticaret sisteminin talep ettiği koşulları yaratamamakta, detaylı katı hükümleriyle günümüzün gereksinimleri karşısında çözüm getirememektedir.

Örnek vermek gerekirse; İş kanunumuzun 'İş Süresi' başlığını taşıyan maddesi, küresel rekabetin şart koştuğu hız faktörünü yok saymaktadır. 61.maddeye göre, en çok 45 saat ile sınırlandırılan haftalık çalışma süresi, Cumartesi çalışılıp çalışılmamasına göre 6 ya da 5 işgücüne eşit olarak bölünmektedir. Söz konusu hüküm, taraflar kabul etse bile haftada 4 gün çalışma veya haftanın değişik işgünlerinde farklı sürelerde çalışma gibi işletmeler için dönemsel zorunluluk duyulan uygulamalara geçit vermemektedir. Böylece işletmeler iş yüküne göre iş süresini ayarlayamamaktadır. Söz konusu madde bu haliyle atipik (standart dışı) çalışma şekillerinin pek çoğuna da imkan tanımamaktadır. Buna karşılık, artık bir çok ülkede çalışma süresi yıllık olarak düzenlenmiş ve taraflara hareket alanı tanınmıştır. Çalışma

mevzuatının ve yasal düzenlemelerin katı olduğu ekonomimizde çalışma şartları işçi ve işverenleri kayıtdışı itmektedir.

Kuşkusuz, çalışma hayatını düzenleyen yasaların esnekleştirilmesi hiçbir düzenleyici kuralın bulunmaması olarak algılanmamalıdır. Esnekleştirme gereğini, çalışma hayatının global rekabet olgusu karşısında hem işçi hem de işverenler lehine yeniden yapılandırmaktır.

d. Devlet Yapısından Kaynaklanan Diğer Faktörler

Yargı Sistemi; Türkiye'de kuvvetler ayrılığı sistemi kabul edilmiş olmasına karşın, ülkedeki genel kanı ,yargı organlarının bağımsız olmadığı ve adalet sisteminin iyi işlemediğidir. Mahkemeler sosyal ve ekonomik yapıdaki hızlı değişimlerden kaynaklanan birikimler, yargı sistemindeki personel yetersizliği, teknolojik imkansızlıklar nedeniyle davalar geç sonuçlanmaktadır. Adalet sisteminin yavaş kalıyor olması kayıtdışı faaliyette bulunanların daha cesur hareket etmesine neden olmaktadır. bu sayede, kayıtdışı faaliyetlerdeki gelişmeler engellenememektedir (Aydemir, 1995:57).

Bürokrasi; Türkiye'de bürokrasi merkezi bir yer işgal etmekle birlikte, modern çağın ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Bu durum da kamu düzeninin sağlanması açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu durumun sebepleri şunlardır; Türkiye'de yönetimini çok hızlı büyümesi ve bu büyümeye birlikte etkinliğini kaybediyor olması, kararların çoğunun tek bir merkezde alınması, kişisel yönetim geleneğinin sürdürülmesi ve yönetim, haberleşme ve koordinasyon aşamasında etkinliğin sağlanamamasıdır (Özsoylu, 1994:32).

Türkiye'de bürokrasinin yoğun olması, düzenleyici ve idari kademelerin varlığı, istihdam ilişkisini resmileştirmeye yönelik prosedürleri karmaşık ve ağırlaştırması işçi ve işverenin çalışmayı beyan etmekten caydırmaktadır.

Denetimlerin Yetersizliği; İşletmelerin faaliyet dönemlerine veya geçmiş dönemlerine ilişkin denetimlerin etkin bir şekilde yapılamaması, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artmasına ve mevcut kayıtdışı faaliyetlerin de tespit edilememesi neden olmaktadır. Kişi ve kuruluşların yasalara uygun çalışmasını sağlamaya yönelik denetimin mantığında, bir gün denetlenebileceklerini bilmeleri yasalara uygun çalışmalarına neden olmaktadır.

Ancak, denetimden beklenen verimin alınabilmesi için, denetçilerin bu konunun uzmanları olmaları, objektif davranabilecek bireylerden oluşan ekiplerden oluşması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, bugün ülkemizde olduğu gibi, denetimler ciddiye alınmayacak, kayıtdışı faaliyetlerin üstü örtülecek ve bir sonraki yılın kayıtdışı büyüklüklerine katkıda bulunulacaktır (Aydemir, 1995:68).

B. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İŐTİHDAMIN BOYUTLARI

Buraya kadar kayıtdışı istihdamın niteliği ve bu olguyu ortaya koyan temel etmenler üzerinde durduk. Ancak bu istihdam türünün boyutları konunun incelenmesinde ayrı bir öneme sahiptir.

Ülkemizde, kayıtdışı istihdam gittikçe daha büyük bir kesimin çalışma ve gelir elde etme biçimi olmaya başlamıştır. Bu istihdam, geçici, katlanılan bir fedakarlık değil, bir çalışma ve yaşama biçimi olma özelliğinin giderek süreklilik kazandığı bir yapıya dönüşmüştür

Kayıtdışılık Türkiye'de yeni değildir. Ekonomik hayattaki yapısal değişiklikler, sosyoekonomik sorunlar ve devlet yapısından kaynaklanan problemlere ilave olarak yeterli vergi bilincine ulaşılammaması ve denetim kadrolarının eğitim ve mesleki bilince sahip olmaması kayıtdışı istihdamın ülkemizde hızla büyümesine yol açmaktadır.

Kayıtdışı istihdamın boyutlarını ölçmek için çeşitli araştırma yöntemlerinden faydalanılmaktadır. Bunlar; istihdam verileri ile sosyal güvenlik kurumlarının kayıtları arasındaki ilişkilerden hareket edilerek yapılan çalışmalar, anket çalışmaları GSMH verilerinden hareket edilerek yapılan çalışmalar ücretli ve maaşlılardan yapılan vergi kesintileri ve parafiskal gelirler içerisindeki sosyal güvenlik ödemeleri gibi istihdamla ilgili büyüklüklerin karşılaştırılmasına dayanan çalışmalardır. Ancak, yapılan çalışmaların hiçbirisi kayıtdışı istihdamın boyutları hakkında tam anlamıyla bilgi vermekten uzaktır. Bu çalışmalar belki de kayıtdışı istihdamın alt sınırını verebilir.

Türkiye'de kayıtdışı istihdamın boyutlarının belirlenmesinde bir çok güçlük bulunmaktadır. Çalışma hayatına ilişkin verilerin yeterli olmaması ve bu mevcut verilerin güvenilirliğinin düşük olması bunun başlıca nedenidir. Ayrıca, üzerinde fikir yürütölen konunun kayıt dışı olması, yani ölçölmek istenen şey halihazırda bir belirsizliktir. Bu

nedenle çeşitli verilerden hareketle tahmini sonuçlar ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

1960 ve 1965 yıllarına verileri kullanarak nüfus sayımları ile kayıtlı istihdam verilerini kullanarak kayıtdışı istihdamın boyutlarını ortaya konulmaya çalışılmıştır. Buna göre; 1965 yılı nüfus sayımında tarım-dışı toplam istihdamın 3.807.591, toplam örgütlü istihdamın 1.948.543 olduğu ve kayıtdışı istihdamın büyüklüğünün de 1.823.106 olduğu ve toplam istihdamın %48'ini oluşturduğu tahmin edilmiştir. 1985 yılı için kayıtdışı istihdam aynı yöntemle hesaplanmış ve 20 yıl içinde kayıtdışı istihdamın 1.823.106'dan 2.677.296'ya yükseldiği tahmin edilmiştir. Ancak oransal olarak bakıldığında kayıtdışı istihdamın tarım-dışı toplam istihdama oranının %48'den %32'ye düştüğü görülmektedir. Bu düşüşün en önemli nedeni ise, 1972 yılında Bağ-Kur'un kurulması ve hızla üye sayısının artmasıdır. 1970'li yıllar SSK'ında hızla genişlediği bir dönem olmuştur (Karayılmazlar ve Kalça, 1998).

Lordoğlu tarafından DİE verilerinden hareketle yapılan hesaplamalarda kentsel istihdamın %15'i kayıtdışında istihdam edilmektedir (Tablo 13). Aynı oran Türkiye genelinde toplam istihdamın %10'nu oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarındaki kayıtlardan hareket edilerek ortaya konulan verilerde ulaştırma sektörü dışındaki sektörlerde erkeklerin kadınlardan daha yüksek kayıtlılık oranına sahip olduğu görülmektedir.

SSK ve Bölge Çalışma Bakanlığı müfettişleri tarafından yapılan çalışmalar da bize kayıtdışı istihdamın boyutları hakkında bilgi vermektedir (Tablo 14). SSK müfettişlerinin 1994-1995 yıllarında yaptığı iş yerleri denetimlerinde toplam çalışanların yaklaşık %30'unun sigortasız çalıştığı saptanmıştır.

Tablo 13: Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam

1999 Yılı İtibariyle Türkiye’de Kentsel Kayıtdışı İstihdam (%)		
Ücretli		1
Mevsimlik , Yevmiyeli		56
İşveren		3
Kendi Hesabına Çalışan		43
Ücretsiz Aile İşçiliği		11
Toplam Kentsel İstihdam İçindeki Pay		15
Tarım Dışı Sektörlerde Sosyal Güvenliğe Kadın Erkek Kayıtlılığı (%)		
	Kadın	Erkek
İmalat Sanayii	40	84
Ticaret	64	69
Ulaştırma	85	69
Mali Kurumlar	88	95
Toplam Hizmetler	87	88
İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Kayıtlılık ve Kayıtdışılık (%)		
	S. Güvenlik Kurumları Toplam İstihdam/Kayıtlı	Toplam İstihdam/ Kayıtdışı İstihdam
Tarım	11	89
Madencilik	94	6
İmalat Sanayi	19	21
Elektrik-Gaz-Su	100	-
İnşaat	49	51
Hizmetler	78	22

Kaynak: Lordoğlu, 1999:116

Tablo 14: Kaçak Çalışma Oranı

Yıl	Denetlenen İşyeri Sayısı	Sigortalı İşçi Sayısı	Kaçak İşçi Sayısı	Toplam İşçi Sayısı	Kaçak İşçilik Oranı (%)
1994	46.326	124.792	62.687	187.479	33
1995	48.443	192.208	62.907	255.115	25

Kaynak: Kılıçdaroğlu, 1996:34

TİSK tarafından istihdam verileri karşılaştırılarak 2000 yılında yapılan bir araştırmada 10.375.000 olan toplam ücretli istihdamın 5.800.000 SSK’ya, 2.118.000’ü Emekli Sandığı’na kayıtlı olduğu ortaya konulmakta ve 2.457.000 kişinin ise kayıt dışı olarak çalıştığı, yani toplam ücretli istihdamın %25’inin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir (TİSK,2000:42). Yine ücretli, ücretsiz çalışan karşılaştırmasından yola çıkılarak 1996 yılında yapılan bir DPT araştırmasında kayıt dışı istihdamın büyüklüğü hesaplanmıştır. Buna göre toplam kayıt dışı çalışanlar toplam istihdamın %18’ini

oluştururken, tarım kesimi toplamın dışında tutulduğunda, kayıt dışı istihdam oranı tahmini %40'a ulaşmaktadır. 1996 ve 2000 yılında yapılan iki çalışmayı karşılaştırdığımızda kayıt dışı çalışma toplam ücretliler arasında son 4 yılda kaba bir tahminle %7 artmıştır.

Teksif sendikasının 1999 yılında yaptığı bir araştırmaya göre ise, Türk Sanayiinde çalışan kadın işçilerin % 5'i, çocuk işçilerin % 90'ı tekstilde istihdam edilmektedir. Bu sektörde çalışan 2 milyon işçiden sadece 500 bini kayıtlı, buna mukabil 1.5 milyonu kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Yine aynı sendikanın aynı yıl yaptığı bir başka araştırmaya göre, İstanbul Merter'de çalışan 60 bine yakın tekstil işçisinden sadece 4 bininin sigortalı olduğu gözlemlenmiştir. Ülkemizde mevcut 5 milyon kayıt dışı işçi yanında hızlı bir "endüstri ilişkilerinden kaçış" eğilimi yaşanmaktadır. 1980'lerde 2 milyonu aşan sendikalı işçi sayısı 2000 yılında 1.050.000 bine düşmüş bulunmaktadır. Kaldı ki bu işçilerin 700 binini de kamu sektörü işçileri oluşturmaktadır. Nihayet, enflasyona karşı yeterli biçimde korunamamış reel ücret gelirleri yüzünden, kayıtlı sektördeki ilave iş biçiminde kayıt-dışı sektöre istihdam talepleri gelmektedir (Demir, 2000:27).

İstihdam yaklaşımıyla yapılan ölçümlerde, nüfus, emek arzı ve istihdam değişkenlerine ilişkin rakamların dönemler itibariyle gelişimine bakılarak kayıt dışı istihdam hakkında tahminde bulunulmaya çalışılmaktadır.

Bu yöntemle göre sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranları karşılaştırılmakta, şayet işgücünün toplam nüfus içindeki payı artarken istihdamın payı geriliyorsa, kayıt dışı istihdamın arttığı düşünülmektedir. Ancak, kırsal alandaki kadın nüfusun toplam istihdam içerisinde yer alması ve kentlere göç edenlerin genelde kayıt dışı çalışması, eğitim düzeyinin yükselmesi ve çalışıyor görünenlerin ikinci bir işte çalışıyor olmaları gibi nedenler, yöntemin güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu yöntem esas alınarak Türkiye için hesaplamalar yapılmış ancak belirli bir sonuca ulaşamamıştır (Tablo 15), (Yetim, 1999:23-24).

Tablo 15: Türkiye'de İstihdam Yöntemiyle Kayıtdışı İstihdam Tahmini (Bin)

Yıl	Sivil işg.	İstihdam	Nüfus	Sivil İşg/Nüfus(%)	İstihdam/Nüfus(%)
1970	13.905	13.034	35.321	39.4	36.9
1971	14.206	13.265	36.215	39.2	36.6
1972	14.541	13.644	37.132	39.2	36.7
1973	14.896	13.909	38.072	39.1	36.5
1974	15.295	14.207	39.036	39.2	36.4
1975	15.535	14.387	40.078	38.8	35.9
1976	15.985	14.594	40.915	39.1	35.7
1977	16.702	15.070	41.768	40.0	36.1
1978	16.941	15.276	42.460	39.7	35.8
1979	16.969	15.505	43.530	39.0	35.6
1980	17.078	15.702	44.438	38.4	35.3
1981	17.047	15.839	45.540	37.4	34.8
1982	17.205	16.006	46.688	36.9	34.3
1983	17.513	16.169	47.864	36.6	33.8
1984	17.763	16.419	49.070	36.2	33.5
1985	17.973	16.699	50.306	35.7	33.2
1986	18.462	17.010	51.433	35.9	33.1
1987	18.974	17.402	52.561	36.1	33.1
1988	19.285	17.668	53.715	35.9	32.9
1989	19.672	18.005	54.893	35.8	32.8
1990	19.954	18.364	56.098	35.6	32.7
1991	19.967	18.420	57.326	34.8	32.1
1992	20.196	18.600	58.584	34.5	31.7
1993	21.628	19.906	60.034	36.0	33.2
1994	22.136	20.397	61.110	36.2	33.4
1995	22.900	21.378	62.171	36.8	34.4
1996	23.030	21.698	63.221	36.4	34.3
1997	22.359	20.815	64.266	34.8	32.4
1998	23.415	21.928	65.235	35.9	33.6
				37.2	34.4

Kaynak: Yetim, 1999:23-24.

1970-1998 dönemine ilişkin olarak Yetim tarafından yapılan hesaplamalarda , sivil işgücü-nüfus ve istihdam/nüfus oranlarının gelişiminden hareketle kayıtdışı istihdamın boyutları tahmin edilmeye çalışılmıştır. 1970-1998 yıllarında, ortalama olarak Sivil işgücü/Nüfus rasyosu %37,2 ve İstihdam/Nüfus rasyosu da %34,4 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam verilerinden hareket edilerek yapılan bu tahminlerden kayıtdışı istihdamın boyutu hakkında yeterli sonuç elde edilememiştir. Çünkü gerek Sivil işgücü/nüfus rasyosu, gerekse istihdam/nüfus rasyosu %2-3 aralığında bir oransal farklılıkla birlikte

hareket etmiştir. Bu oransal farklılık ise işsizlik rakamlarının hesaplamada dikkate alınmamasından kaynaklanmıştır.

Bütün bunlardan hareketle Türkiye'de kayıtdışı istihdam faaliyetlerinin boyutları hakkında net bir sonuca ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Zaten bu durum konunun niteliği gereğidir. Zira, çalışma şeklinin kayıtdışı olması konunun ne belirlenmesini engellemektedir. Ancak, yapılan tahmini çalışmalardan hareketle Türkiye'deki kayıtdışı çalışmanın boyutlarının oldukça yüksek olduğu söylenebilecektir.

SONUÇ

Türkiye'nin yıllardır çözümlenemeyen sosyal ve ekonomik sorunlarının doğal sonuçlarından biri olan kayıtdışı istihdam, kayıtlı sektörlerde istihdam imkanı bulunamayan işgücüne, geçimlerini kısa sürede temin eden bir gelir sağlasa da gerçekte bireylerin uzun vadede geleceğini tehdit eden bir niteliğe sahiptir. Hızlı nüfus artışı, göç ve beraberinde getirdiği çarpık kentleşme, kamu kesimi açıklarının ülke ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri, sosyal güvenlik sisteminin bozulması ve ekonomik ve politik istikrarsızlığın getirdiği yönetim uyumsuzluğu gibi bir çok sorun bu olgunun yapısal bir sorun haline gelmesini sağlamıştır.

Yaşamak için gelir elde etmek durumunda olan birey, kayıtlı istihdam içerisinde iş bulabilme olanağının olmaması yada gelir yetersizliği, onu devletin egemenlik alanından uzaklaştırarak, sosyal güvenlikten yoksun yeni istihdam alanları oluşturmak durumunda bırakmaktadır.

Genel olarak kayıtdışı istihdam; istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dahil olmak üzere istihdamla ilgili tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması amaç edinilmektedir.

İstihdam faaliyetleri kayıtlı ve kayıtdışı olarak yürütülmektedir. İki tür faaliyet de emek piyasaları içinde gerçekleşmektedir. Kayıtdışı istihdam faaliyeti; yasal mevzuatın dışına suç işleyerek, kısmen mevzuatın içinde olarak veya tamamen yasal mevzuatın dışında bulunarak gerçekleştirilmektedir. Bu faaliyet türlerinden bazılarını,

götürü usul ve aile yardımcısı gibi faaliyetleri devlet yasal kabul etmektedir.

Kayıtdışı istihdam faaliyetinin kayıtlı istihdam faaliyetinden ayırt edici bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; kayıtdışı istihdam faaliyetlerine giriş çıkış kolay olmaktadır. Kayıtdışı istihdam faaliyeti genelde kişisel tasarruflara dayanır ve faaliyetler küçük işletmelerde basit teknoloji kullanılarak gerçekleştirilir. Kayıtdışı istihdam faaliyetinde bulunacak işgücü için eğitim şartı aranmaz, eğitim gerekiyorsa çıraklık bir eğitim sürecidir. İşgücü genelde aile içinden tercih edilir.

Türkiye ekonomisinin önemli sorunlarından biri olan enflasyon kayıtdışı istihdamı genişleten diğer bir nedendir. Enflasyonun işletme varlıkları ve işgörenlerin gelirleri üzerindeki olumsuz etkisinden korunmak amacıyla geliştirilen yöntemler kayıtdışı istihdamın boyutlarının genişlemesine neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemimizden ve çalışma yasalarımızdan kaynaklanan eksiklikler de kayıtdışı istihdamın genişlemesine yol açmaktadır. Çalışma yasalarımızın esnek olmaması, idari yapılanmadan kaynaklanan bürokrasinin karmaşıklığı, etkin bir denetimin oluşturulamaması ve koordinasyon eksikliği de kayıtdışı istihdamın büyümesinde etkili olmaktadır. Ülkemizde son yıllarda, sosyal güvenlik reformu adı altında ortaya konan düzenlemeler iş güvencesi açısından olumlu girişimlerdir. Ancak, ekonominin durgunluğa girdiği bu dönemde yapılan bu düzenlemeler vergi yükü yüksek olan istihdam üzerine ilave yükler getirmiştir. Bu düzenlemelerin kayıtlı sistemin dışına çıkmakta teşvik edici olabileceği düşünülmemiştir.

Görüldüğü gibi kayıtdışı istihdam aslında bir neden değil ülkemizin sosyal, ekonomik ve kamu yapısından meydana gelen sorunların bir sonucudur. Sorunun çözümlenmesinde temel nokta polisiye ve mali tedbirlerin ötesinde, kayıtdışı çalışmaya neden olan sosyal ve ekonomik içerikli temel yapısal problemlere odaklanmak olmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKAD, İsmail. (1982), *Endüstri Sosyolojisi*, İzmir: D.E.Ü.İ.İ.B.F., Yayın no:1.
- ALPER, Yusuf. (1994) "Çocuk İşçilerin Sosyal Güvenlik Hakları" Ankara: *Türkiye'de Çocuk İşgücü Dergisi*, Ekim Sayısı.
- ALTUĞ, Osman.(1994) "Kayıtdışı Ekonomi: Vergiye Karşı Başkaldırı." İstanbul: *Gündem*, TÜSİAT Yayın Organı, Sayı;14 Mart .
- (1999) *Kayıtdışı Ekonomi*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- AYDEMİR, Şinasi. (1994) *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi*. İstanbul: Acar Matbaası.
- BAŞTAYMAZ, Tahir. (1990) *6-15 Yaş Grubu Bursa'da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma*. İstanbul: Friedrich Eberth Vakfı Yayınları.
- (1994) "Formel ve Kayıtdışı Sektörde Çalışan Çocuklar ve Sanayie Etkileri." Ankara: *Türkiye'de Çocuk İşgücü Dergisi*, Ekim Sayısı.
- (2000) "Çocuk Emeginin Kullanımı Engellenebilir mi?, IPEC. Projesine Eleştirel Bir Bakış" Ankara: Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan. TÜHİS Yayını.
- BİÇERLİ, M. Kemal. (2000) *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- BULUTAY, Tuncer. (1995) *Employment, Unemployment And Wages In Turkey* Ankara: ILO Publications.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (1998) *Communication from the Commission on Undeclared Work*. Brussels: 7.4.1998, Com(1998).
- ÇELİK, Nuri. (1994) *İş Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınevi .
- DEMİR, Fevzi. (2000) "Kayıtdışı İşçiliğin Örlenmesine İlişkin Hukuki Öneriler ve Bir Eleştiri Yazısı Üzerine" İstanbul: *Tekstil İşveren Dergisi*, Sayı:244 Nisan.
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ (DİE), (1999) *Türkiye Ekonomisi: İstatistik ve Yorumlar*, Ankara
- (1999) *İstatistik Yılığ*, Ankara.
- (2001) *Hane Halkı İşgücü Anketleri*, Ankara.
- DPT, (2001) *Temel Ekonomik Göstergeler*: Ankara.
- DÜLGEROĞLU, F., S., AYTAÇ ve T. BAŞTAYMAZ (1993) *Kentlerde Yaşayan Ücretli Kesimin Telfa Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları:Bursa Örneği*. İstanbul: Frederich Ebert Vakfı Yayınları.
- EKİN, Nusret. (1995) *Kayıtdışı Ekonomi, Enformel İstihdam*. İstanbul: İTO Yayını.
- (2000) *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*. İstanbul: İTO Yayını.
- EKİN, N., ALPER, Y. ve T. AKGEYİK. (1999) *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*. İstanbul.
- EGEMEN, Erdal (2000) "Rekabet Gücü, Ekonomik Etkinlik ve İş Güvencesi." Ankara: Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan, TÜHİS Yayını.
- GÜRSEL, S. ve V. Ulusoy. (1999) *Türkiye'de İşsizlik ve İstihdam*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırma Genel Müdürlüğü. (2000) *Hazine İstatistikleri(1980-1999)*. Ankara.

- ILGIN, Yılmaz. (1995) *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları*. Ankara: DPT Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- İstanbul Ticaret Odası (İTO). (2000) *Çalışma Raporu*. İstanbul: İTO yayını, No:32.
- İstanbul Sanayi Odası (İSO). (2001) *Türkiye Ekonomisi 2002*. İstanbul: İSO Yayını, Boyut Matbaacılık.
- KAZGAN, Gülten. (1999) *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- KALÇA, Adem.(1998) "Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Etmeye Yönelik Çalışmaların Analizi.", Ankara: *Kamu- İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. Nisan Sayısı.
- KARAYILMAZLAR, E. VE A., KALÇA (1998) "Kayıtdışı İstihdam", Ankara: *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. Yıl 36, Sayı:8 Ağustos.
- KELEŞ, Ruşen. (1984) *Kentleşme ve Konut Politikası.*, Ankara:A.Ü.S.B.F. Yayın No;40
- KIRBAŞ, Sadık. (1995) *Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri Boyutları ve Çözüm Yolları*. TRESAV Yayın No; 9.
- KILIÇDAROĞLU, Kemal. (1996) *Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği*.Ankara: TÜRMÖB Yayınları, No;13 .
- KORKMAZ, Esfender. (2001) "Kayıtdışı İstihdam"Ankara: *İşveren Dergisi*. TİSKYayını, Şubat Sayısı.
- KORKMAZ, Adem. (2001) *Çağdaş Gelişmeler Açısından Asgari Ücret: Genel Olarak Dünya'da ve Türkiye'de, Yayınlanmamış Doktora Tezi: İstanbul*
- (2001) "Türkiye'de Asgari Ücretin Mali Yönü." Sivas: *C.Ü.İ.İ.B. Dergisi*. Cilt 2, Sayı 1
- LORDOĞLU, Kuvvet. (1983) "12-18 Yaş Arası Çocuklar İçin Bölgesel Bir Analiz Örneği Bursa."İstanbul: *Sosyal Siyaset Dergisi*, Sayı.32-33
- (1999) "Enformel ve Yabancı Kaçak İstihdam Üzerine Notlar." Ankara: *Sendikal Notlar*. Petrol İş Yayını, Aralık Sayı:12
- MİRAS, Fuat. (2001) *İş güvencesi kıdem tazminatı esneklik ilişkileri semineri*. Ankara:TİSK
- ÖZDEMİR, Emin. (1993) "Kayıtdışı Ekonomi ve Alınması Gereken Önlemler" *Vergi Sorunları Dergisi*, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Sayı:73 Temmuz-Ağustos
- ÖZSOYLU, A. Fazıl. (1994) "Kayıtdışı Ekonomiden Kim Kazanıyor,Kim Kaybediyor?" Ankara: *Ekonomik Forum*. TOBB Yayını, Şubat Sayısı
- PEHLİVAN, Osman. (1993) "Enflasyonun Vergi İstemi Üzerindeki Etkisi" *Vergi Dünyası*, Sayı:137 Ocak
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), (2000) *Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma*. Ankara: TİSK Yayını, No:199 Aralık
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2001) *Yıllık Ekonomik Rapor*.Ankara: Başbakanlık Basımevi
- TOPTAŞ, Ülker. (1998) *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri*. Ankara: Türkiye Esnaf- Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları, Yayın No:26
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB). (1994) *Ekonomik Rapor 1993*. Ankara: TOBB Yayını, No: 285

UZUNOĞLU, S. K. ALKİN, F., GÜLESER ve U. ÇİVELEK. (1995) *Dış Rekabet Baskısındaki Sektörlerde Maliyet Profili*. İstanbul: İTO Yayın No:43

YETİM, Sedat. (tarihsiz) *Türkiye'de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı Ekonomi*, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını -

