

T.C.
ORDU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI EKONOMİ POLİTİKALARININ KAYIT DIŞI
İSTİHDAMA ETKİSİ

ÖZEL KÜÇÜK

DR. ÖĞR. ÜYESİ UMUT ULUKAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ORDU 2019

ÖĞRENCİ BEYAN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak savunduğum “ Türkiye’de 1980 Sonrası Ekonomi Politikalarının Kayıt Dışı İstihdama Etkisi ” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmadan yazdığımı ve yararlandığım kaynakların “Kaynakça” bölümünde gösterilenlerden farklı olmadığını, belirtilen kaynaklara atıf yapılarak yararlandığımı belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

28 /01/ 2019



Özel KÜÇÜK
15530500031

JÜRİ ÜYELERİ ONAY SAYFASI

Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Özel KÜÇÜK'ün hazırladığı "Türkiye'de 1980 Sonrası Ekonomi Politikalarının Kayıt Dışı İstihdama Etkisi" başlıklı tez 20/12/2018 tarihinde aşağıda imzaları olan jüri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

	Adı-Soyadı	Üniversite	İmza
Başkan	Dr. Öğr. Üyesi UMUT ULUKAN	Ordu Üniversitesi	
Jüri Üyeleri	Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÖZAN CİCEL	Ordu Üniversitesi	
	Dr. Öğr. Üyesi Nihan ÇİĞİRCİ ULUKAN	Ordu Üniversitesi	

ONAY

30. / 01 / 2019

Prof. Dr. Necip Fazıl DURU

Enstitü Müdürü

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın tamamlandığı süre boyunca değerli bilgilerini benimle paylaşan, çalıőmama fayda sağlayacak kaynakları sunup yol gösteren, herhangi bir sorunla karőılaőmam esnasında kendisine her danıőtıđımda büyük bir içtenlikle bana o rahatlığı hissettirerek değerli zamanını ayırıp yardımlarda bulunan, sabırlı ve anlayıőlı danıőman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Umut ULUKAN' a sonsuz teşekkür ederim.

Yüksek Lisans öğrenimim boyunca destek olan İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi alıőma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nün saygıdeğer ğretim üyelerine çok teşekkür ederim.

Çalıőmam süresince bana manevi desteğinin yanında tezi yazmamda yardımcı olan kıymetli eőim Nurcan KÜÇÜK' e çok teşekkür ederim.

Yüksek Lisans öğrenimim boyunca derslere devamlılığımın gerçekleşmesini sağlayarak idari izin konusunda bana kolaylıklar sunan Őube Müdürüm Hacı YILMAZ' a teőekkürlerimi belirtmek isterim.

ÖZET

Türkiye’de 1980 Sonrası Ekonomi Politikalarının Kayıt Dışı İstihdama Etkisi

Türkiye ekonomisinde kayıt dışı ekonomi 1960’lı yıllardan itibaren görülmeye başlamış olup, ilerleyen yıllarda etkisini istihdam üzerinde göstererek kayıt dışı istihdam sorununu da ortaya çıkarmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tamamında kayıt dışılık görülmekle beraber problemin çözümü hakkında kesin sonuçlar elde edilememiştir. Genel geçer bir tanıma uygun çözümler bulunamamıştır; çünkü ülke ekonomilerinin yapısına göre çeşitlilik unsurları, çözümü zorlaştırmaktadır. Kayıt dışı istihdamın nedenleri oldukça çeşitlidir ve bu konuda tedbirler kapsamında yöneticilerin plan, program ve stratejileri de fazla olmuştur.

Kayıt dışı istihdam Türkiye ekonomisi için özellikle üzerinde durulması gereken ciddi bir sorundur. Günümüze kadar genel olarak düşüşe geçerek belirli bir oranda kendini gösterse de günümüz itibariyle yaklaşık % 30 civarlarında var olmaya devam etmiştir.

Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sistemi üzerinden değerlendirilirse bireylerin sosyal güvencelerini yok etmektedir. Emeklilik sistemi üzerindeki olumsuz sonuçlarına ek olarak, sağlık sorununun çözümünde sisteme dahil hastanelerden ücretsiz hizmet alımını ortadan kaldırmaktadır. Bireylerin refah düzeyinde düşüşler yaşanarak, toplumsal düzenin bozulmasında oldukça etkilidir. Bu nedenle işçi, işveren ve devlet tarafından üçlü mekanizma geliştirilerek çözüm odaklı projelerle kayıt dışı istihdam sorunu uzun vadeli olarak oldukça düşük oranlarda kontrol altında tutulmalı ve kayıtlı istihdama teşvik arttırılmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı İstihdam, Kayıt Dışı Ekonomi, Çalışma Hayatı, Denetim

ABSTRACT**The Effect Of The Economic Policies Of Unregistered Employment After 1980 In Turkey**

The informal economy began to be seen in the Turkish economy since the 1960s, and in later years revealed the problem of informal employment by showing the impact on employment. Informality in developed and developing countries is observed, although conclusive results about the solution of the problem could not be obtained. Appropriate solutions could be found because the de facto recognition of the country's economy according to the structure diversity of elements complicates the solution. The causes are quite varied and in this regard measures of informal employment of managers in the area of the plans, programs and strategies has never been greater. Informal employment is a serious problem that needs to be emphasized in particular for the Turkish economy. Although the general decline in the present day through itself at a certain rate, as of today, approximately 30% continued to exist in the vicinity. Informal employment, social security system is evaluated on individuals is destroying social security. In addition to the negative consequences on the pension system, health service system included in the solution of the problem eliminates the intake of free from the hospital. A decline in the level of welfare of individuals through experience, is very effective in the breakdown of social order. For this reason, workers, employers and the government developed by the tripartite mechanism and solution-oriented projects with the problem of informal employment is a long-term basis at very low rates must be kept under control and on promoting registered employment should be increased.

Key Words: Informal Employment, Informal Economy, Working Life, Inspection

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR VE SİMGELER.....	vii
TABLolar.....	ix
GRAFİKLER.....	x
ŞEKİLLER.....	xi
GİRİŞ.....	01
BİRİNCİ BÖLÜM	03
1. KAYIT DIŞI EKONOMİ ve KAYIT DIŞI İSTİHDAM	03
1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI	03
1.1.1. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri.....	06
1.1.2. Kayıt Dışı Ekonomiye Ölçme Yöntemleri	08
1.1.3. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları.....	10
1.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	11
1.2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Özellikleri	12
1.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Biçimleri.....	13
1.2.2.1. Çalışmaları İlgili Kurum ve Kuruluşlara Hiç Bildirmeyenler	13
1.2.2.2. Çalışmaları Eksik Bildirenler	18
1.2.2.3. Diğerleri.....	19
1.2.3. Kayıt Dışı İstihdamdaki Nedenler	19
1.2.3.1. Sosyal Nedenler.....	21
1.2.3.2. Ekonomik Nedenler.....	24
1.2.3.3. Mali İdari ve Yapısal Sistemden Kaynaklanan Nedenler	27
1.2.3.4. Siyasal Nedenler	31
1.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ETKİLERİ	32
1.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖLÇÜLMESİ	40
İKİNCİ BÖLÜM.....	43
2. 1980 SONRASI TÜRKİYE’DEKİ EKONOMİ POLİTİKALARI VE KAYIT DIŞI EKONOMİYE ETKİSİ.....	43
2.1. 1980 ÖNCESİ TÜRKİYE EKONOMİSİ	43
2.2. 1980 – 1990 YILLARINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN DURUMU	47
2.2.1. 24 Ocak 1980 Kararları	49

2.2.2.	İhracat Odaklı Büyüme Stratejisi	53
2.3.	1990 – 2000 YILLARI ARASINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN DURUMU	55
2.3.1.	Mali Serbestlik Süreci Ve 32 Sayılı Karar	56
2.3.2.	5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Programı	59
2.3.3.	18. Stand-By Anlaşması	62
2.4.	2000 YILI SONRASI EKONOMİK DURUM.....	64
2.4.1.	2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.....	64
2.4.1.1.	Kriz Öncesi ve 2001 Krizi.....	64
2.4.1.2.	2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Uygulamaları Öncesi Türkiye'deki Ekonomik Durum.....	66
2.4.1.3.	2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Ekonomideki Sonuçları	68
2.4.2.	2002 Acil Eylem Planı Ve Etkileri	70
2.4.3.	2008 Küresel Ekonomik Krizi Ve Türkiye'nin Ekonomi Planlarına Etkisi.....	72
2.4.4.	2008 Küresel Krizi Sonrası Türkiye'nin İleriye Dönük Aldığı Önlemler	73
2.4.4.1.	Kamu Harcama Politikaları	74
2.4.4.2.	Kamu Gelir Politikaları	75
2.4.4.3.	Kamu Borçlanma Politikaları	76
2.5.	UYGULANAN EKONOMİ POLİTİKALARININ KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA İLİŞKİSİ	82
	ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	86
3.	1980 SONRASI TÜRKİYE'DEKİ EKONOMİ POLİTİKALARININ KAYIT DIŞI İSTİHDAMA ETKİSİ.....	86
3.1.	TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMA GENEL BİR BAKIŞ.....	86
3.2.	TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ARTIRAN FAKTÖRLER	87
3.3.	KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKASI KAPSAMINDA UYGULANAN YASAL VE İDARİ DÜZENLEMELER	89
3.4.	1980-1989 YILLARI ARASINDAKİ İŞGÜCÜ DURUMU VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ..	96
3.5.	1990-2000 YILLARI ARASINDAKİ İŞGÜCÜ DURUMU VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ..	99
3.6.	2000 YILI SONRASI TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ETKİLEYEN UNSURLAR VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAKİ DEĞİŞİM.....	103
3.6.1.	Hükümet Programları	103
3.6.2.	Uygulanan Projeler	106
3.6.2.1.	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi	106
3.6.2.2.	Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Projeler	107
3.6.2.3.	Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Ele Alınması Sosyal Diyalog Projesi	108
3.6.3.	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler	109
3.7.	KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAKİ DEĞİŞİM	117

KAYNAKÇA130

KISALTMALAR VE SİMGELER

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AEP	:Acil Eylem Planı
a.g.e.	:Adı geçen eser
akt.	:Aktaran
Ar-Ge	:Araştırma ve Geliştirme
Bağ-Kur	:Esnaflık ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
Bk.	:Bakınız
BM	:Birleşmiş Milletler
Bümko	:Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
C	:Cilt
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİSK	:Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
GİB	:Gelir İdaresi Başkanlığı
GSMH	:Gayri Safi Milli Hâsılatı
GSS	:Genel Sağlık Sigortası
GSYH	:Gayrisafi yurt içi hasıla
GVK	:Gelir Vergisi Kanunu
ILO	:Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	:Uluslararası Para Fonu
IPEC	:Çocuk İşçiliğinin Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Program
İ.İ.B.F	:İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İMKB	:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda
İŞKUR	:Türkiye İş Kurumu
KADİM	:Kayıt dışı İstihdamla Mücadele
KDV	:Katma Değer Vergisi
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:Kamu İktisadî Teşebbüsü

KOBİ	:Küçük ve ortak büyüklükteki işletmeler
KVK	:Kurumlar Vergisi Kanunu
m.	:Madde
MB	:Merkez Bankası
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖTV	:Özel Tüketim Vergisi
S	:Sayfa
SGDP	:Sosyal Güvenlik destek primi
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
SPK	:Sermaye Piyasası Kurulu
ss	:sayfa sayısı
T.C.	:Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	:Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
THY	:Türk Hava Yolları
TİSK	:Türkiye İşverenler Konfederasyonu
TL	:Türk Lirası
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
Türk-İş	:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UKKS	:Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi
USD	:Amerikan Doları
vb.	:Ve benzeri
Y.	:Yıl
Yy	:Yayın yılı

TABLOLAR

Tablo 1 : Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması.....	4
Tablo 2 : Aylık Alan Pasif Sigortalılar.....	16
Tablo 3 : Asgari Ücretin Yıllar İtibariyle İşverene Maliyeti.....	28
Tablo 4 : Ekonomik Kalkınma Planı Dönemi ve Gerçekleşmeler (Milyon Dolar).....	44
Tablo 5 : Ekonomik Kalkınma Planı Dönemi ve Gerçekleşmeler (Milyon Dolar).....	46
Tablo 6 : GSMH Sektörel Büyüme Hızları (Sabit Fiyatlarla).....	46
Tablo 7 : Ekonomik Göstergeler (1980-1990).....	48
Tablo 8 : Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü, (1980 – 1990) (Cari Fiyatlarla Milyon TL).....	55
Tablo 9 : Ekonomik Göstergeler (1990-2000).....	63
Tablo 10: Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü, 1990 – 2000 (Cari Fiyatlarla Milyon TL).....	64
Tablo 11: 2000 Yılı Konsolide Bütçesinde Gerçekleşmeler (Kat. TL).....	67
Tablo 12: Ekonomik Göstergeler (2000-2016).....	78
Tablo 13: Makroekonomik Göstergeler (2002-2016).....	79
Tablo 14: Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü, 2001 – 2016 (Cari Fiyatlarla Milyon TL).....	81
Tablo 15: 1980 Sonrası Türkiye'de Büyüme Hızları Kişi Başına Gelirin Ortalama Yıllık Artış Hızı (%).....	85
Tablo 16: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri.....	97
Tablo 17: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri.....	99
Tablo 18: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri.....	101
Tablo 19: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri.....	103
Tablo 20: Performans Göstergeleri Tablosu.....	104
Tablo 21: Faaliyetler Tablosu.....	104
Tablo 22: Ortalama İşgücü Maliyetindeki Gelişmeler.....	111
Tablo 23: Toplam İşgücü Maliyeti Yüzdesi(%) (2015 - 2017).....	113
Tablo 24: SGK Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetim.....	115
Tablo 25: Kayıt Dışı İstihdam Oranları.....	120
Tablo 26: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları.....	121
Tablo27: Bölgelere Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%).....	122
Tablo 28: Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar İtibariyle Durumu (Bin Kişi, 15+ Yaş).....	125

GRAFİKLER

Grafik 1: 2016 yılı kayıtlı/kayıt dışı çocuk işçi sayısı(15-17 yaş arası).....	15
Grafik 2: Çalışılan Süreye İlişkin Ücretin Toplam İşgücü Maliyetindeki Payı (%).....	116
Grafik 3: Sektör ve Cinsiyete Göre Kayıt dışı İstihdam Oranları (2016).....	124

ŞEKİLLER

Şekil 1: 2015 Yılında İşçi Geliri Açısından Devletin Aldığı Vergi Oranı (100 TL Üzerinden).....	37
--	----

GİRİŞ

Dünya genelinde kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam, 2. Dünya Savaşı sonrası kendini göstererek yayılmaya başlamıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu durumla karşılaşıldığından ekonomik sistemin tamamen kontrol altına alınamaması kayıt dışılıkla yaşamaya zorunlu hale getirmiştir.

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamın ortaya çıkmasındaki önemli sebeplerden biri de ekonomik krizlerin oluşmasıdır. Daralan ekonomiler toplum içerisinde insanları birtakım arayışlara yönlendirip işsiz sayısında ciddi artışlar sağlayarak istihdam yapısını negatif etkilemektedir. Bu durum, çaresiz insanları var olan kuralların dışına yöneltmek, kayıt dışı çalışmaya sebep olmuştur.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin yaygınlaşmasıyla kendini göstererek önemli bir sorun haline 1980 sonrasında gelmeye başlamıştır. Siyasi istikrarsızlık, küresel sisteme ayak uyduramama gibi nedenler krizleri ve hatta çöküşleri beraberinde getirdiğinden toplum içerisinde bölgesel nüfus yoğunluklarında değişmelere neden olan iç göçleri de getirmektedir. Asıl işinde çalışmayan kişilerin bakmakla yükümlü olduğu ailelerin ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için belirli miktarlarda ücret karşılığında farklı işlerde niteliksiz olarak çalışmaları sektörel bazda kayıt dışılığı ortaya çıkarmaktadır.

Kayıt dışılık her ülkede olduğu gibi, ülkemizde de tüm sektörlerde varlığını ciddi oranlarda göstermiştir. En yüksek oranda tarım sektörü olmak üzere işsiz kalan gençlerin ve mevsimlik iş arayanların başvurduğu yollar, bu alanlarda daha fazla yer etmiştir.

Kayıt dışılığın ortaya çıkmasındaki etkenlerin başında ekonomik krizlerin olmasına ek olarak yönetimdeki yanlış uygulamalarda yer almaktadır. Mali yükler, bürokratik işlemlerin fazla oluşu, yasal düzenlemelerdeki aksaklıklar ve yanlış uygulamalar işgücünün yeterli kullanılmamasına yol açıp, istihdamın işverenler tarafından kayıt dışı olarak sağlanmasına neden olmaktadır. Türkiye açısından sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde genç nüfusun yaşlı nüfusa oranının diğer ülkelere oranla oldukça olumlu durumda olmasına rağmen, bu sistemin ülkemizde kayıt dışılığın önünün açılmasında önemli bir faktör olması da görülmüştür. Sosyal güvenlik finansmanın sağlanmasında devletin vatandaşlar üzerine yüklediği mali yük nedeniyle kurumun sağlıklı işleyişinin önüne engel

konulmuştur. Düzenli ödemeler yerine, işçi ve işverenlerin kayıt dışı yollara başvurmaları kaçınılmaz olmuştur.

Çalışmanın ilk bölümünde kayıt dışı ekonomi ve istihdam kavramlarının tanımı, uluslararası kuruluşlarca açıklamaları, var olma nedenleri ve bıraktıkları etki bakımından sonuçları hakkında bilgiler verilmiştir. Türkiye’de kayıt dışı istihdam biçimlerine ek olarak sosyal, sayısal ve ekonomik nedenlerinin açıklanmasında ayrıntılı bilgi verilmiştir. İkinci bölümde 1980 sonrası ekonomi politikaları hakkında incelemeler yapılmış olup, dönemin şartlarına bıraktığı etkiler açıklanmıştır. Üç farklı döneme ayrılarak günümüze kadar bu politikaların kayıt dışı istihdam üzerindeki etkisi belirtilmiştir. 1980-1990 döneminde alınan önemli kararların ekonomik sistemdeki devamlılığı, siyasilerin politik kararları sonucu sistem değişikliğinin sonuçları ve bu dönemde önem verilen ihracat odaklı büyüme stratejisinin ekonomik sonuçları gözlemlenmiştir. 1990-2000 döneminde ekonomik kriz sonucu alınan 32 Sayılı Karar’ın sonuçlar ve yıllar itibariyle beklentileri karşılamaması sebebiyle alınan bir diğer önemli kararlardan olan 5 Nisan 1995 Ekonomik İstikrar Programının ekonomiye etkisi ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. 2000 yılı sonrasında günümüze kadar alınan ve uygulanan ekonomik politika kararlarının kayıt dışı ekonomi ve istihdam üzerindeki etkisi ayrıntılarıyla açıklanmıştır.

Tedbirler ve eylem planlarının birtakım sonuçları hakkında bilgiler verilmiştir. Küresel krizlerin baş gösterdiği bu dönemde kamusal alanda harcama, gelir ve borçlanma politikalarının tasarruf amaçlı tedbirler olduğu belirtilerek ekonomik üzerindeki sonuçları açıklanmıştır. Üçüncü bölüm olan son bölümde 1980 sonrası alınan ekonomi politika kararlarının günümüze kadar kayıt dışı istihdam üzerindeki etkisi incelenmiştir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın varlığı, bunun için alınan tedbirler, dönemsel etkileri ve hükümetlerin göreve başlamasında uygulayacaklarını belirttikleri programlarında yer alan kapsamlı düzenlemelere yer verilmiş olup, tedbir amaçlı uygulanan projelere ve stratejiler çalışmanın son bölümünde ifade edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAYIT DIŞI EKONOMİ ve KAYIT DIŞI İSTİHDAM

1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI

Kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı istihdamdan önce ekonomik faaliyetler sonucu ortaya çıkmış bir olgudur. Çok boyutlu bir sorun olduğundan kurumlarca yapılan tanımlamaları da farklılık göstermektedir. Maliye açısından ele alındığında ödenmeyen vergiler ve kaçaklar ile kayıt dışı faaliyetler olarak açıklanmakta iken; çalışma hayatı açısından incelendiğinde yapılan çalışmaların sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmemesi olarak ifade edilir. İlegal ekonomi, yeraltı (under ground) ekonomi, kara ekonomi, resmi olmayan ekonomi gibi literatürde farklı kavramlarla açıklanmaktadır.¹ çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göre, gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin ya belirli bir kısmı belgelendirilerek ilgili kurumlara bildirilmiŐ, ya da hiç resmi belgelerine yapılmadan faaliyetlerin yürütölmesiyle gerçekleştirilen süreçtir.² Ayrıca, gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerinin Gayri Safi Milli Hâsılatı (GSMH) hesaplarında kullanılmaması, var olan yöntemlerle tahmin edilmemesi ve kayıtsız gelir oluşturan tüm işlemler olarak bildirilmiştir.

Kayıt dışı ekonomi hakkındaki ifadelere bakılırsa kamu idarecileri tarafından kontrol edilemeyen ekonomik faaliyetler olarak görölmektedir. Denetimi sağlayan kamu kurumlarının kayıtlarında yer almayan kayıtsız, belgesiz gerekli izinlerin alınmadan uygulanmaya koyulan ticari faaliyetler olarak da bilinmektedir. Genel olarak ölkede içerisindeki vergi ve sosyal güvenlik prim yükleri üzerinde artışlar belirli aralıklarda uygulanıyorsa, burada kayıt dışı ekonomiden bahsedilebilir. Ayrıca kontrol edilemeyen işsizlik, işgücü maliyeti, gelir eşitsizliği vb. unsurlarda da doğrudan etkili olmasa da belirli ölçüde kayıt dışı hakkında bilgi vermektedir. Kişilerin gelir düzeylerindeki kontrolsüz düşüşler, alım gücünün zayıflığı ve çalışma koşullarının güçlüğü, o ölkedeki kayıt dışı hakkında bilgi gösterir. “ Sürekli fiyat artışları, işletmeleri zor durumda bırakır ve bunun neticesinde bazı işletme sahipleri vergilerini eksik beyan edilen matrahlar

¹ Gülsüm Akalın, Ferdi Kesikoğlu, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi ve Büyüme İlişkisi”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 5, 2007, s. 71.

² çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işi istihdamı*, Yayın no: 116. Ankara 2004, s.17.

üzerinden ödeme eğiliminde olabilirler.”³ Belirtildiği gibi fiyat artışları, maliyet artışını beraberinde getirdiğinden sadece işgücünü değil işletmeleri de zor durumda bırakmaktadır.

Uluslararası kabul görmüş kayıt dışı ekonomi ifadelerinde illegal ekonomi, yasal kurallara uyulmadan gerçekleştirilen ticari faaliyet olarak ifade edilir. Bu faaliyetler, kayıt altına alınmazlar ve yetkili kurumlara yapılan işlemler rapor edilmez. Bu sayede birtakım mali ödemelerden de kaçınılmış olunur. Ülkeler bu duruma resmi olmayan enformel ekonomi diyerek kendi raporlarında belirtirler.

Kayıt dışı ekonomi hakkında 1960’lı yıllardan itibaren araştırmalar yapılmış, son yıllarda birçok tanımlamalar getirilerek alt sınıflandırmalara gidilmiştir. Aşağıdaki tabloda legal, illegal ile parasal, parasal olmayan işlemler başlıkları altında yapılan ayrımlar gösterilmektedir.

Tablo 1: Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması

Faaliyet Türü	Parasal İşlemler		Parasal Olmayan İşlemler	
Kanundışı Faaliyetler	Çalıntı malların alım-satımı; uyuşturucu madde üretilmesi veya satılması; fuhuş; kumar; kaçakçılık ve dolandırıcılık		Uyuşturucu, çalıntı mal, kaçakçılık malı vs. takası; şahsi tüketim amacıyla uyuşturucu imal edilmesi veya üretilmesi; şahsi kullanım amacıyla hırsızlık	
	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma
Kanuni Faaliyetler	Bildirilmeyen her türlü kazanç	Çalışanlara vergiden muaf olarak yapılan ödemeler	Kanuni mal ve hizmetlerin takas edilmesi	Bireysel veya başkalarına yardım amacıyla gerçekleştirilen fiiller

Kaynak: Ulvi Sandalcı, İnci Sandalcı, “Vergi Ahlakı ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi: OECD Ülkeleri Özelinde Bir İnceleme”, *Sakarya İktisat Dergisi*, C.6, S.1, 2017, s. 73.

Dünyada kayıt dışı ekonomi, tüm ülkelerin ekonomik sistemlerine yerleştiğinden kendi kayıtlarında farklı tanımlamalar altında önlemler almaya çalışmışlardır. Uluslararası kuruluşlardan OECD, ILO, IMF gibi ekonomiyle doğrudan bağlantılı olanlar “denetim dışı” terimini kullanmaktadır. Türkiye, OECD’ye kayıtlı ülkeler arasında yer aldığından genel olarak bu kuruluşun kabul gördüğü, kayıt dışı ekonominin yer aldığı alanları belirten aşağıdaki ana alanlar önemsenmiştir

³ Coşkun Can Aktan, 1999: 2; Akt. Cuma Bozkurt, “Kayıt dışı Ekonominin Bir Değerlendirmesi ve Türkiye”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, C.13, S.1, 2014, s.41.

- **Kayıt Dışı Üretim:** Vergi ödemekten veya belirli mevzuat uygulamalarından kaçınmak amacıyla kasıtlı olarak devlet makamlarından gizlenen verimli ve yasal üretim etkinlikleri.
- **Yasa Dışı Üretim:** Kanun tarafından yasaklanan veya resmi yetkilendirme dışında üretimi yasa dışı olarak kabul edilen ürün veya hizmetler.
- **Gayri Resmi Sektör Üretimi:** Hanehalkı sektöründe tüzel kişilik kazanmamış iştirakler tarafından gerçekleştirilen üretim etkinlikleri kayıt dışı ve/veya gerekli olandan daha düşük istihdam sağlanarak gerçekleştirilen ve belirli bir piyasa üretimi gerçekleştiren iştirakler.
- **Hane Halkı Tarafından Kendi Tüketimi için Gerçekleştirilen Üretim:** İlgili hizmet veya ürünü tüketen ya da sermaye ye dönüştüren hane halkı tarafından gerçekleştirilen üretim etkinlikleri.
- **İstatiksel Kayıt Dışı:** Temel veri toplama programları tarafından tamamıyla verimli üretim olarak tanımlanan fakat istatistiki sistemdeki eksiklikler sebebiyle göz önünde bulundurulamayan verimli üretim etkinlikleri.

Kayıt dışı ekonomi, kalkınma dönemlerinde oluşturulan raporlarda da yer almıştır. Öncelikle 2000’li yılların başlarında hazırlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan rapora göre kayıt dışı ekonomi yine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı açıklamalarına paralel olarak GSMH hesaplamalarında yer alamayan, kayıtlı ekonomiyi ölçmede kullanılan yöntemlerin işe yaramadığı; fakat üretilen mal ve hizmetin ekonomide yer aldığı tüm işlemleri kapsayan faaliyetler olarak ifade edilmiştir.⁴

Kayıt dışı ekonomi; kanunlara aykırı gizli faaliyetler yürütmek olarak algılanması yeterli değildir. Maliye Bakanlığı’nın kayıtlarına girmeyen ve diğer kurumlarca tespiti yapılmayan ticaret amacıyla piyasaya sürülerek gelir elde etmeye yarayan mal ve hizmet üretimi için kayıtlı işyerlerinde değil ev veya kayıt dışı mekânlarda üretim yapılan yasa dışı tüm faaliyetler olarak açıklanmaktadır.⁵

Kayıt dışı ekonomide ticari faaliyette bulunanlar için resmi kurum kayıtlarında herhangi bir gerçek belge olmadığından kayıt altına alınamamakta ve

⁴ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.

⁵ Şükrü Kızılot; Ş.Ertan Çomaklı, “Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, *19. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya 2004.

vergilendirme usulünce yapılamamaktadır. Yasaların emredici kurallarını uygulamamak adına gizli işleri yürütenler, uluslararası tanımlamalara göre kayıt dışı ekonomik faaliyette bulunan kesimi işaret etmektedir. Demek ki ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca denetim imkânı olmayıp, vergi ödemeyen ya da kısmen ödeyen kayıtsız her türlü ekonomik faaliyet, kayıt dışı ekonomiye örnek verilebilir.⁶

1.1.1. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri

Ekonomik sistemde birçok kavram açıklanırken iktisadi unsurları da içerisinde barındırır. Sürekli artan talepler karşısında var olan kaynakların sınırlılığı, ihtiyaçların daha iktisatlı bir şekilde karşılanmasına neden olmuştur. Kısıtlı karşılanan ihtiyaçlar, insanları daha fazla istekleri doğrultusunda kayıt dışılığa yöneltmektedir. Bireylerin kazançlarıyla elde edecekleri yüksek refah seviyesini, vergi, prim vb. ödemelerle değiştirmek istemeyecekleri için kayıt dışı yollara başvurmaktadırlar.

Genel olarak kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında, sosyal, siyasal, mali, ekonomik, hukuki ve idari gibi unsurlar neden olmuştur. İdarecilerin uyguladıkları ekonomik sistem kayıt dışı ekonomiyi etkilemektedir. Sistem başarısızlığı, ekonomik gelişmişliği olumsuz etkileyerek kayıt dışı ekonomiyi tetiklemektedir.⁷ Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde küçük ve orta ölçekli işletmelerin yaygınlığıyla bu işletmelerin denetim yetersizliği, onları kayıt dışılığa yöneltmektedir. Yeterli kayıtların tutulmaması ve uzmanlarca denetimin yetersiz olması sebebiyle kayıt dışı ekonomik faaliyetleri devam ettirmekteler. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonomi daha yaygın görülür.

Gelir dağılımındaki adaletsizlik kayıt dışılığın tetikleyen bir diğer nedendir. Gelir dağılımındaki dengesiz duruma bakılacak olursa, yüksek gelirli kişilerin işletmelerinde, bu geliri arttırabilmek için kayıt dışı istihdamı tercih ettiği görülmektedir. Bu sayede kendileri gelirlerini arttıracak ve kayıt dışı istihdam oluşturarak kendilerinden daha düşük gelir elde eden bireylerin sayılarını da arttırmaktadırlar.

⁶ Elşen Resuloğlu Bağırzade, “Kayıt Dışı Sektörün Ekonomideki Rolü Tartışmaları Üzerine: Bir Literatür Taraması”, *Uluslararası İktisadi Ve İdari İncelemeler Dergisi*, S.216, 2012.

⁷ Özer Özçelik, Ercan Yaşar, “Kayıt Dışı Ekonomi Olgusunu Azaltmaya Yönelik Öneriler”, *Mali Çözüm İSMMMO Dergisi*, S.74, 2006, s.215.

Uygulanan yasal düzenlemeler, aşırı bürokratik işlemlerin oluşmasını tetiklemektedir. İşletmelerin mevzuatta yer alan karmaşık ve geniş kapsamlı kurallarına uymak yerine kayıtsız olarak işlerinin devamlılığı onlara için daha doğru gelmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca yayımlanan rapora göre kanunları açıklamak için yürürlüğe giren diğer düzenlemeler, (tebliğ, yönetmelik vb.) bürokrasiyi arttırarak işletmeler için durumu oldukça güçleştirmektedir.⁸

Kayıtlı ekonomide devlet tarafından alınan vergi, yapılacak hizmetler için büyük önem taşır. Bu nedenle vergilerin düzenli ve tam olarak alınabilmesi için birçok önlemler alınır. Kayıt dışı ekonomi tercihindeki bir diğer sebep de bu vergilerden kaçıştır. Vatandaşlık bilincinde olan bireyler sorumluluklarını bildiklerinden bu vergilerden kaçmak yerine üzerine düşeni yapmaktadırlar; fakat eğitim düzeyi düşük, yeterli bilince sahip olmayan bireylerden bu sorumluluğu beklemek pek doğru değildir. Çünkü eğitim düzeyi düşük işsizlerin yasalara uyma durumu bilinçli veya bilinçsiz olarak zayıf olduğundan kayıt dışılığa yönelmeleri daha sık görülmektedir.⁹

Fiyatlar genel düzeyinin artması, yani enflasyonun oluşu ek yük getireceğinden kayıtlı ekonomi yerine kayıt dışı ekonomiyi tercih etmektedirler. Enflasyonun yüksek oluşu, kayıtlı ekonomiye birçok yönde olumsuz etki bırakmaktadır. Faaliyette bulunanlar, yüksek enflasyonun getireceği ek maliyet yerine kayıt dışı olarak ekonomik faaliyetlerini sürdürerek kendilerine yüklenen ek maddi yükten kaçınmaktadırlar. Ayrıca, kayıt dışı ekonominin artmasıyla etki-tepki prensibi gereği enflasyonun tekrar artacağı unutulmamalıdır.¹⁰

Hızlı nüfus artışı, göç, işsizlik gibi etmenler işgücü piyasasına etki eden önemli problemlerdir. Bölgesel ve toplumsal olarak sorunların oluşmasına neden olduğu için bu etmenlere maruz kalan bireyler, farklı bölgelerdeki daha gelişmiş kentlere göç ederek yaşamlarını sürdürmektedirler. Bu durumda işgücü arzının artışı, işletmeleri kayıt dışı ekonomiye yönlendirmektedir. Çünkü fazla işgücü arzı

⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı*, Yayın no: 116. Ankara, 2004.

⁹ Cemalettin Kalaycı, Emine Kalan, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi", *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, C.1, S.1, 2017, s.20.

¹⁰ Mehmet Candan, *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo - Ekonomik Etkileri*, (Uzmanlık Tezi), Ankara 2007, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü s.9.

maliyetlerin düşmesine yardımcı olacak ve daha fazla üretim, daha ucuz işgücüyle temin edilecektir.

1.1.2. Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri

Kayıt dışı ekonomi, çok boyutlu bir yapısal sorun olduğundan tam olarak büyüklüğünün tespiti de oldukça zordur. Belirlenebilmesi için birçok değişkenin takibi gereklidir. Genel olarak kayıt dışı ekonominin boyutunun belirlenmesi için belirli yöntemler kullanılır. Kayıt dışı istihdamda olduğu gibi, kayıt dışı ekonomide de istihdam oranlarına bakılarak kayıt dışılık belirlenebilir. İstatistiklerde yer alan toplam çalışan sayısı, sosyal güvenlik kurumlarında kayıtlı toplam sigortalı sayısına denk olması beklenir. Olmaması durumunda aradaki farkın kayıt dışılıktan kaynaklandığı tahmin edilmektedir.¹¹ Ekonominin öğelerinden işgücü arzı, istihdam ve nüfus oranlarının zararlı değişimleri incelenerek paralel atışların olmadığı dönemlerde kayıt dışılıktan bahsedilebilmektedir. Toplam nüfus içerisindeki işgücü arzı ile aynı nüfusun istihdam oranı denk olmadığı sürece kayıt dışı ekonomi ve istihdamda söz edilebilir.¹² Bu yöntemlerin dolaylı olarak açıklanmasındaki amaç, hazırlanırken farklı nedenlerden dolayı yapılmış olmasıdır. Elde edilen verilere göre dolaylı yollarda kayıt dışı ekonominin boyutu tahmin edilmektedir. Ticari faaliyet yürüten mükellef yıllık vergi borçlarını ilgili kurumlara bildirmek zorundadırlar. Eksik beyan veya hiç bildirilmeyen beyanlarda kayıt dışı ekonominin olduğu görülmektedir. Bildirilen miktar ile tespit edilen gelir arasındaki fark kayıt dışılığı ortaya koymaktadır. Vergi kayıtlarının incelenmesiyle de belirtildiği üzere ölçme yapılabilmektedir. Vergideki kayıplar, kurumların uzman denetçileri sayesinde ortaya çıkarılır ve istatistiksel tablolar oluşturulur.

Son yıllarda kayıt dışı ekonominin ölçülmesinde dolaylı uygulanan bir diğer etkili yöntem ise parasalcı yaklaşım yöntemidir. Finans piyasasında nakit ve çek kullanımının yaygın oluşu bazı faaliyetlerde kaçak yollara başvurularak sahteciliği oluşturmuştur. Piyasada yer alan nakit ve türevleri, işlemlerin gelire

¹¹ Fatih Savaşan, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışılıkla Mücadelenin Serencamı", *Seta Analiz*, S.35, 2011, s.8.

¹² Yalın Biçer, *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Isparta 2006, s.20.

oranının hesaplanmasıyla fark bulunur. Elde edilen gelir ile yapılan işlemler birbiriyle örtüşmediği takdirde buralarda kayıt dışı ekonomiden bahsedilebilir.¹³

Kayıt dışılığın varlığı ülkemizde ve dünyada önemli bir sorun olduğundan gerekli tedbirlerin alınması ve büyüklüğünün ölçülmesi için birçok araştırma - inceleme yapılmıştır. Tedbirler ve tespitler, etki bakımından beklentileri karşılayamamaktadır.¹⁴ Çünkü kayıt dışılık, belirli bir bölgede veya sektörde olmadığı için ve tüm faaliyetler gizlilikle yürütüldüğünden önlemler yetersiz kalmaktadır. Bunun yerine genel durumlar göz önüne alınarak tahmini ölçümler yapılmıştır.

Kayıt dışılığın ölçülmesinde yapılan çalışmaların doğru bilgi vermeyerek beklentileri karşılamadığı 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da ifade edilmiştir. Rapora göre görevlendirilen komisyon kayıt dışı ekonomi hakkında beklenen doğru verileri toplayamamış ve zayıf kalmıştır.¹⁵

Önemli veriler elde etmeye yarayan ölçüm yöntemlerinden biri, doğrudan uygulanan yöntemlerdir. Birçok kişiye anketler uygulanmak suretiyle birtakım sorular sorularak genel veriler elde edilir. Seçimli bir uygulama olmadığından toplanan anketlerin doğruluk payı daha yüksek olmaktadır. Tabii ki bazı konular üzerinde önemle durulması gerekir. Örneğin; anketi dolduracak kişi veya kuruluşların güvenilirliği, gerçek bilgiler vermesi, seçimin rastgele yapılması ve anketle doğruluk payının yüksek olması amacıyla isimlerin yazılmaması gibi. Bu hususların gerçekleşmemesi durumunda ölçümün yanlış olacağı açıktır.¹⁶

Bir diğer uygulanan yöntem olarak, dolaylı yollardan yapılan ölçümlere bakılırsa etkili bir yol olan Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH) yoluyla farklılığın bulunması sonucu beklenen verinin ortaya çıkmasıdır. Burada gelir, üretim ve harcama unsurlarıyla üç farklı hesaplama yapılır ve çıkan sonuçların birbirine denk olması gerekmektedir. Buna rağmen kayıt dışılık sonucu üretim ve gelirin

¹³ H. Elanur Sarıkaya, *Kayıt Dışı Ekonominin Ekonomik Büyümeye Etkisi: Türkiye Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Konya 2007, s.31.

¹⁴ B. Ali Han Tecim, *Kayıt Dışı Ekonomide Vergi ve Vergi Denetiminin Önemi*, (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, İzmir, 2008, s.45.

¹⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1995.

¹⁶ A. Fazıl Özsoylu, *Kayıt Dışı Ekonomiden Kim Kazanıyor, Kim Kaybediyor?* TOBB Yayını, Ankara 1994, s.25.

hesaplanmasıyla GSMH sonucu farklı olacaktır. Genel manada doğruluk payı yüksek veriler elde edilir.¹⁷

1.1.3. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları

Kayıt dışı ekonomi, genel olarak ifade edilirse kayıtlı işlemler olmadığı için devlet bütçesine büyük zararlar vermektedir. Kayıtlı çalışanlar ile kayıtsız çalışanlar arasında denge problemi oluşmakta ve işletmeler açısından da rekabeti olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunan firmalar, yasalara uymadıklarından devlet otoritesine, hukukuna ve adaletine olan güveni de sarsmaktadır.

Kayıt dışı ekonomide işletmelerin eksik veya hiç bildirimde bulunmayışı, devletin ileriye dönük plan ve programlarına da zarar verecektir. Dolayısıyla bireyleri ilgilendiren her türlü düzenleme ve politikaların işleyişinde aksaklıklar oluşacak, sosyal refah düzeyi olumsuz etkilenecektir. Yapılacak yatırımlar, bütçenin istihdam için belirli bölgelere ayrılması gibi etkenler genel bütçe üzerinden gerçekleştirileceğinden kayıtsız ekonomiyle ileriye dönük birçok aksaklıklar meydana gelecektir.

Bir ülkenin genel bütçesinin kurumlarına nasıl dağılımının yapılacağı, kurumların önceki kayıtlı ihtiyaç ve harcamalarına bakılarak belirlenir. Kayıt dışı yapılan ekonomik faaliyetler dağılımı olumsuz etkilemekte ve bu nedenle gelir düzensizliği oluşmaktadır. Böyle bir durum, milli gelir rakamlarının eksik ifade edilmesine ve ülkenin refah düzeyi ile verimlilik göstergelerinin olduğundan düşük görünmesine neden olabilecektir.¹⁸

Kayıt dışı ekonomiyle vergi yükünden kurtulma durumu gerçekleştiği için elde edilen fazla bütçeyle daha çok üretim gerçekleştirilir ve bu da işsizler için kayıt dışı olarak istihdamı oluşturur. Genç işsizliğin fazla olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı istihdamı oluşturarak işsizliği azaltır. Maliyetlerdeki düşüş işletmelere, rekabet gücündeki artışa destek verir.

Kayıt dışı ekonomi, ülke ekonomisine önemli derecede zarar verdiğiinden ve beraberinde zincirleme problemler oluşturduğundan idareciler, bu yapısal

¹⁷ Vuslat Us, *Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni, 2004, s.17.

¹⁸ Şenol Yaprak, "Ekonomik Krizlerin İstihdama Yansıması", Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, *Ekonomi Bilimleri Dergisi* Cilt 1, 2009, s. 2.

sorun karşısında yasal düzenlemeler yaparak birçok önlemler alırlar. Devlet hizmetlerinin devamlılığı için bu önlemler alınmak zorundadır.

1.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı istihdam, ilk defa Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) düzenlediğı Dünya İstihdam programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporu'nda (1972) "enformel sektör" olarak ifade edilmiştir. ILO' nun ifade ettiğı enformel sektör, birkaç kişi tarafından süreklilik unsuru taşımadan amacın kişiler için istihdam ile birlikte gelir sağlanması olan, ayrıca gelişmiş örgütsel kimliği olmayan mal ve hizmet üretiminde bulunan küçük ölçekli kurumlar olarak belirtilmiştir.¹⁹ AB ve OECD'nin kendi tanımlamalarına göre ise vasıf olarak yasal olmakla beraber kuruma bildirilmeden gerçekleştirilen her türlü faaliyetlerdir.

Kayıt dışı çalışma, çalışılan sürenin veya kazancın tam olarak bildirilmediğı ve doğru bir şekilde açıklanmadığı durumlar göz önüne alınırsa, bu tip istihdam için gizli iş veya siyah emek gibi ifadelerde kullanılabilir. Kayıt dışı çalışma ve istihdamla ilgili bazı tanımlamalar aşağıda verilmiştir:

Kişilerin, iş hayatında var olan çalışma standartlarına uyulmadan sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiğı ya da hiç ödenmediğı istihdam türüdür.²⁰

Özer'e göre devlet tarafından uygulanan düzenlemelere uyulmadan gelir elde edilmesi ve bu gelirlerin ilgili kamu kurumlarına bildirilmemesi olarak ifade edilmektedir.²¹

Yereli ve Karadeniz'in tanımlamalarına bakılırsa, gelir elde etmek için kayıt dışı ekonomik kayıt dışı ekonomik faaliyetlerini kendi adına veya başkası için yürüten ve bunları resmi ya da gayri resmi işletmelerde sürdürüp, elde edilen gelirleri devletin ilgili kurumlarına bildirmeyip, istatistiklere yansımayan hesaplamalar bütünü olarak açıklanmaktadır.²²

¹⁹ Mehmet Tunç, *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri*, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2007, s.13.

²⁰ Nihat Işık, Mustafa Acar, "Kayıt Dışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar Ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", *Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.21, 2003, s.117.

²¹ Şemsa Özer, "Kentsel Kayıt Dışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması", *Odtü Geliştirme Dergisi*, C.23, 2000, s.510.

²² A. Burçin Yereli, Oğuz Karadeniz, *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınları Ankara 2004.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göre kayıt dışı istihdam bağımlı veya bağımsız çalışanların, faaliyetleri sonucu elde ettikleri geliri devletin ilgili kurumlarına bildirmeyip, vergisini ödemeyen veya eksik ödeyen kişilerce gerçekleştirilen istihdam türüdür.²³

OECD'nin tanımına göre kayıt dışı istihdamın sınıflandırılması kapsam olarak birkaç kola ayrılmıştır. İstihdam kavramı kendi içinde olduğu gibi farklı işlerde de kullanma anlamına geldiği için çalışma kavramına göre daha geniş kapsamlıdır. Bu nedenle, kayıt dışı çalışmaya bakılmak istendiğinde, bunun yerine kayıt dışı istihdam verilerine bakmak daha kapsamlı veri sunacaktır.

1.2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Özellikleri

Kayıt dışı istihdam açıklamaya çalıştığımızda ve etki eden unsurları belirtmek istediğimizde birçok etken karşımıza çıkar. İşkolu, bölge, çalışan sayısı, çalışanların statüsü ve gelişmişlik düzeyi gibi faktörleri analiz etmemiz gerekmektedir.

ILO'nun 1972 yılında yayımladığı rapora göre gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı istihdamın bıraktığı etki genel manada benzerlik gösterir. Benzerlikler incelendiğinde aşağıda belirtilen özellikler örnek verilebilir.²⁴

- **Kayıtsız Olma:** Yapılan işlemlerin kayda alınmadan gizli bir şekilde yapılmasıdır.
- **Sisteme Giriş Kolaylığı:** Sisteme giriş kolaylığı kayıt dışı çalışma sisteminin diğer iş prosedürleri incelendiğinde daha kolay bir şekilde yapıldığı ve sistem girişinin daha az zorluklar içerdiği belirtilmiştir.
- **Kuralsız Çalışma ve Esneklik:** İşgücü piyasasında özellikten de anlaşılacağı üzere esnekliğin artmasıdır. Ayrıca, işyerinde iş güvenliği, iş sağlığı, sosyal güvenlik, sosyal hak ve benzeri konularda kanunları emir ve yasaklarına gereğince uyulmamasıdır.
- **Ölçümünün Zor Olması:** Kayıtsız olma özelliğinde de belirtildiği üzere yeterince kayıtlı bilgilerin olamaması ve doğru bilgiye ulaşımın zor olması bu özelliği ortaya çıkarmaktadır.

²³ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26309, 04.10.2006.

²⁴ Nadire Çoruhlu Kamalıoğlu, *Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye'de Uygulanan Mücadele Politikalarının Değerlendirmesi* (Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

- **Emek Yoğun Üretim Yapılması:** Üretim faaliyetleri boyunca teknolojiden yararlanmak yerine kayıt dışı çalıştırılan istihdamın yoğun olması özelliğidir. Ucuz işgücü ve niteliksiz elemanlarla ekonomiyi yürütmeyi planlamaktadır.
- **Küçük Ölçekli Şirketlerin Yaygınlığı:** Küçük ölçekli şirketlerin yaygın olduğu ekonomilerde kayıt dışılık fazladır. Kontrolün az olması sebebiyle daha çok bildirimsiz çalışanların aşırı yoğunluğu kayıt dışılığa itmektedir.

1.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Biçimleri

Kayıt dışı istihdam ülkemizde 1980 sonrası ekonomideki değişimden kaynaklı çeşitlilik ve sayısal olarak hızlı bir artışa geçmiştir. Kayıt dışı istihdamın yıllar içinde birçok tanımının oluşması bu alandaki geometrik büyümenin bir sonucudur. Buna bağlı olarak kayıt dışı istihdam da farklı biçimlerde oluşmuştur.

1.2.2.1. Çalışmaları İlgili Kurum ve Kuruluşlara Hiç Bildirmeyenler

Kayıt dışı istihdamda önemli bir paya sahip bir grup da çalışanların, çalışmalarını kamu kurum veya kuruluşlara bildirmemesidir. Bu durumda devlet, ekonomik açıdan oldukça zarar etmektedir. Diğer durumlarda, incelemeler sonucu veya yapılan ödemelere bakılarak bazı vergi ve diğer kesinti gelirlerine sahip olunabiliyor iken bu durumda hiçbir şekilde devletin kayıtlarında yer almadıklarından herhangi bir gelir elde edilememektedir.

İşverenlerin istekleri dâhilinde ilgili kurumlara bildirim yapılmamakla beraber, işçinin kesintiler olmadan devlete gidecek gelirin kendi ücretine dâhil edilmesini talep edebilir. Ücret artışı olacağından bu durumun yaşanma sıklığı oldukça fazladır. İşçi ve işveren kendi aralarında anlaşmaları durumunda bu tür kayıt dışılığın yaşanması oldukça muhtemeldir.²⁵

Çalışmalarını ilgili kurumlara bildirmeyenlerden önemli bir grup da yabancı kaçak işçiliktir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca yabancı kaçak işçilik hakkında yapılan tanıma göre ülke içerisindeki kanuni düzenlemelere uymadan çalışan ve yasal olarak oturma izni olmayan ayrıca ülke içerisindeki vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişiler açıklanmaktadır.²⁶ Yabancı kaçak işçilik, girdikleri ülkeye çeşitli şekillerde kayıt dışı olarak istihdam edilerek

²⁵ Mehmet Bulut, "Vergileme ve Kayıt Dışı İstihdam Üzerine Bir Analiz", *Akademik Bakış Dergisi*, S.37, 2013, s.7.

²⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Yayın No: 116. Ağustos 2004 Ankara, s.34.

çalıştırılan işçilerdir. Bunlar yasal olarak giriş yapıp da çalışması yasal olmayan; giriş ve çalışması yasal olmayanlar; girişi yasal olup var olan düzenlemelere göre çalışma iznine uymayanlar sığınmacı veya mülteci olarak giriş yapıp, ülkede kayıt dışı çalışanlar gibi farklı biçimlerde karşımıza çıkmaktadır.

Bakanlığın yabancı kaçak işçiler hakkındaki bir diğer açıklaması da bu kişilerin çalışmak için gittiği ülkelerdeki kayıt dışı çalışan işçiler gibi zor şartlarda çalışmalarınıdır.²⁷ Bunun sebebi olarak, gelişmiş ülkelere göç eden işçiler, dezavantajlı konumlarından dolayı gittikleri ülkelerde karşılaştıkları sorunları daha önceden kabul ederek gitmektedir. Dolayısıyla, düşük işçilik ücretlerini ve olumsuz çalışma şartlarını her durumda kabul ettikleri için şikayetçi olamamaktadırlar. Rekabetin uluslararası boyuta taşınmasıyla işverenlerin iş gücü maliyetlerini aşağıya çekme çabaları ve yüksek iş gücü arzı yabancı kaçak işçi istihdamının önünü açmaktadır.

Yabancı kaçak işçiliğin önüne geçmek ve ülkeler ekonomilerine daha fazla zarar vermemeleri için her ülke kendi yasalarıyla bunun önlemini almaya çalışmaktadır. Türkiye’de 06.03.2003 yılında 4817 Sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu”²⁸ çıkartarak oluşabilecek sorunları kontrol altına almaya çalışmıştır. Türkiye’de var olan düzenlemelere rağmen yabancı kaçak işçi istihdamı sayısı oldukça fazladır. Bunun sebebi olarak, özellikle komşu ülkelerde ki siyasi karışıklıklar ve buna bağlı olarak ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerindeki olumsuzluklardır. Türkiye’nin coğrafi konumu itibarıyla özellikle Ortadoğu’da yaşanan savaşlar, burada yaşayan insanları ülkemize göç etmek zorunda bırakmıştır. Son yıllarda özellikle Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne geçiş süreci sebebiyle yabancı kaçak işçiliğin artışında büyük etken olmuştur. Ülkemizdeki yabancı kaçak işçilik özellikle Marmara, Ege, Akdeniz bölgelerinde yaygındır; fakat sınır komşumuz olan Suriye’deki iç savaş nedeniyle buradan gelen göçmenler, Güneydoğu ve Doğu Karadeniz illerinde de kaçak işçi istihdamını arttırmaktadır.²⁹

Türkiye’deki yabancı kaçak işçilik, tam olarak sayısal ifadelerle açıklanamamaktadır. Çalışma alanlarının dağınıklığı ve objektif verilerin olmaması ile ticari işletmelerin Sosyal Güvenlik Kurumu uzmanlarınca yeterince

²⁷ ÇSGB, 2004, 34.

²⁸ 3817 Sayılı Kanun(1992), *T.C. Resmi Gazete*, 21277, 18.06.1992.

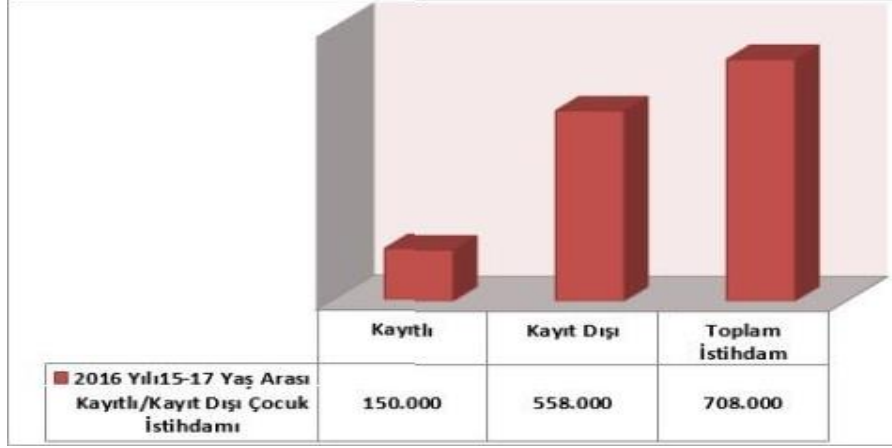
²⁹ Nusret Ekin, *Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İTO, İstanbul 2000.

incelenmemesi bize net veriler verilmesine engel olmaktadır. Tahmini rakamlara göre Türkiye’de yaklaşık 4,5 milyon civarında kaçak işçi ve araştırma verileri incelendiğinde her işyerinde 2 yabancı ve 3 kaçak işçi istihdam edilmektedir.³⁰

Kayıt altına alınmayan bir diğer grup, kayıt dışı çalıştırılan çocuklardır. Kayıt dışı istihdam genelinde çocuk işçiliği kayıt dışılığın oransal payında önemli yer almaktadır.

Grafik 1’deki verilere göre, 17 yaş altı çalıştırılan çocuk sayısı kayıtlı/kayıtsız olarak çalıştırılmak üzere 2016 yılı için toplamda 708.000 rakamına ulaşmıştır.

Grafik 1: 2016 yılı kayıtlı/kayıt dışı çocuk işçi sayısı(15-17 yaş arası)



Kaynak : TÜİK 2016 yılı istatistik verilerinden yararlanılmıştır.

Dünya genelinde büyük bir problem haline gelmesiyle uluslar arası boyutta bildiri yayımlanarak tanımlamalar yapılmıştır. Birleşmiş Milletler (BM) Çocuk Hakları Bildirgesi, 20 Kasım 1959’da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nda oy birliği ile kabul edilmiştir. Bildirgenin 1. maddesine göre erken yaşta reşit sayılanların dışında 18 yaşına kadar herkes çocuk kabul edileceği bildirilmiştir. Türkiye’deki yeni İş Kanunu’na göre, yani 4857 Sayılı İş Kanunu’nun 71. maddesine göre 15 yaşından küçüklerin (15 dahil) çocuk sayılacağından kesinlikle çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.³¹

Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarına göre gerekli ödemeleri yapıp, erken yaşta emekli olan bazı insanlar, ek gelir elde etmek amacıyla tekrar kayıtsız olarak çalışmaktadırlar. Diğer sosyal hakları emeklilik öncesi işlerinden elde

³⁰ ÇSGB, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Verileri, 2017.

³¹ 4857 Sayılı İş Kanunu(2003) 71.Madde, *T.C. Resmi Gazete*, 25134, 22.05.2003.

ettiklerinden ek olarak yapılan iş, sadece ücret kazancı amacıyla yapılmaktadır. Bu yöntemle kayıt dışılığın bir kapısı daha açılmış olmaktadır. Sigortasız olarak şahsen bu emekli grup, diğer tüm kesimlerden kaçarak ve Sosyal Güvenlik destek primi (SGDP) ödemeyerek alacakları ücret miktarını arttırmaktadırlar.

Yaşlılık aylığını almaya hak kazanan bireylerin tekrar çalışmaları durumunda bu konu hakkındaki düzenlemelere 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda yer verilmiştir. Buna göre, tekrar çalışmaya başlayanların ilgili kuruma yazılı olarak başvurmaları durumunda aldıkları yaşlılık aylığını almaya devam edecektir; fakat yeni işlerinden dolayı ödenmesi gereken % 30 arasındaki Sosyal Güvenlik Destek Primi'nin $\frac{1}{4}$ 'ü sigortalı tarafından $\frac{3}{4}$ 'ü işveren tarafından ödenmesi gerekmektedir.³²

Tablo 2: Aylık Alan Pasif Sigortalılar (2014-2016)

Pasif (Aylık alan) sigortalılar	2014	2015	2016
Dosya	10.227.047	10.808.165	11.052.334
Kişi	10.921.001	11.384.263	11.755.203

Kaynak: SGK, 2012 Yıllık İstatistikleri.

Tabloda da görüldüğü üzere pasif sigortalı sayısı belirtilen 3 yıl içerisinde sürekli artış göstermiştir. 2016 yılı itibariyle toplamda 11.755.203 kişi sayısı ile rekor seviyeye ulaşarak bütçe üzerinde ciddi bir yük haline gelmiştir. Uzun vadeli sigorta kollarından olan yaşlılık aylığından yararlanan kişi sayısı 8.121.461 rakamına ulaşarak toplamın yaklaşık üçte ikisine denk gelmektedir. Yaşlılık aylığından sonra en fazla yükü, ölen sigortalıların hak sahipleri oluşturmaktadır. Bu sayının büyük çoğunluğu farklı işlerde kayıtsız çalışarak devlet üzerinden de ek kazanç sağlayan kişilerdir.³³

Kayıt altına alınamayıp kayıt dışı çalışan bir diğer grup, emeklilerdir. Türkiye'de genç yaşta emekli olup da kendi iradesiyle tekrar çalışanların oranları oldukça fazladır. Bu grup, ikinci işlerinde kesinti olmaması amacıyla kayıt dışı olarak çalışmaktadırlar. Farklı işlerde ya da işverenlerin yanında çalışmaları kayıt dışı olması sadece bu duruma özgü olmamakla beraber kendi işlerinde çalışmaları da kayıt dışılığa yol açmaktadır. Bu durumun oluşması ülke mevzuatından kaynaklıdır. Mevzuatta var olan düzenlemeler, emekli olup da çalışmak isteyen

³²506 Sayılı Kanun(1964), 63. Madde, (a) fıkrası, *T.C. Resmi Gazete*, 11766-11779, 17.07.1964.

³³ Sosyal Güvenlik Kurumu, *2012 Yıllık İstatistikleri*, Ankara, 2012.

grubu kayıt dışılığa yöneltmektedir. Herhangi bir emekli, kendi işinde veya başka bir işverenle çalışması halinde ilgili sosyal sigorta kurumlarına Sosyal Güvenlik Destek Primi ödemek zorunda kalmaktadır. Buna karşın, onların kendi emekleri karşılığında elde ettikleri gelirleri getirisi olmayan bu ödeneklere belirli bir oranda ödemek zorunda kalacaklarından bu primler yapılan işlere göre yüzde olarak değişiklik göstermektedir. Alınacak yüzdeler oranlar prime esas kazançlar üzerinden, Sosyal Sigortalar Kurumu emeklileri için % 30; kendi hesabında çalışan avukat ve noterlerden aylık kazançları üzerinden % 15; yine aynı şekilde kendi hesabında çalışan vergi mükellefi olan bağ-kur emeklilerinden % 10 oranında ve vergi mükellefi olup, serbest meslek faaliyetlerinde bulunan diğer sosyal güvenlik kurumlarından emekli olanlardan ise Bağ-Kur kanunu gereğince kesintiler % 10 oranında kesintiler yapılmaktadır.³⁴

Çalışmalarını bildirmeyerek kayıt dışı çalışan diğer bir grup ise kayıt dışında çalışan dul yetim ve malullerdir. Emeklilik gerekliliklerini yerine getirerek Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan aylık almaya hak kazananlar, SGK tarafından verilen ölüm, dul veya yetim aylığı, kendilerinin vefat etmeleri durumunda hak sahibi olarak kanunda belirtilen kişilere (Birinci derece akrabalık bağı olanlar ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler) bağlanmaktadır.³⁵ Bu gruba dâhil kişilerde istedikleri takdirde kayıt dışı olarak çalışabilmektedir. Bu kişilerin SGK tarafından ödenen aylıkların kesilmemesi için sigorta bildirimi olmadan kayıt dışı olarak çalışmaları gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamda çalışmalarını ilgili kurumlara bildirmeyen diğer bir grup da işsizlik geliri elde edenlerdir. İşsizlik sigortası devlet tarafından kurulan, zorunlu bir sigorta koludur. Bazı durumlarda iş yerinde çalışma durumunda, işlerle alakalı herhangi bir istek, yetenek, sağlık vb. gibi kusurları olmadan işini kaybedenlere sigorta tarafından, hak kayıplarına uğramamaları amacıyla elde ettikleri geliri belirli bir miktarda ve süreyle karşılaması durumudur. İşsizlik sigortasından faydalanabilmek için bazı şartların yerine getirilmiş olması gerekir. Yapılan hizmet sözleşmesinden önceki 120 günü sürekli olmak üzere, son 3 yıl içinde en az 600 gün süreyle prim ödemiş olmaları ve bu süre içinde kendi istekleri dışında işsiz kalmaları durumunda işsizlik sigortasının verdiği ücreti almaya hak kazanacaklardır. Bu ücret prim ödemeleri sürelerine göre en az 120

³⁴ Bağ-Kur Kanunu(1971), 50. Madde, *T.C. Resmi Gazete*, 13956, 02.09.1971.

³⁵ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, *T.C. Resmi Gazete*, 27579, 12.05.2010.

gün en fazla 300 gün süreyle ödenmektedir. SGK tarafından verilen bu ödenek süresince işsizlerin genel sağlık sigortası primleri de yine SGK tarafından mağduriyetin yaşanmaması için ödenmektedir. Yeni bir işte çalışmaya başlayan işsizlerin işsizlik ödeneği mevzuat şartları gereğince kesileceğinden mevzuatta yer alan düzenlemelerin ağırlığı ek gelir elde etmek isteyen kişileri kayıt dışılığa yönlendirmektedir.³⁶

Kayıt dışı çalışarak çalışmalarını ilgili kurumlara bildirmeyen son grup da ilk işlerinde kayıtlı, ikinci işlerinde kayıtlı olmayanlar grubudur. Yaşam koşullarının gün geçtikçe ağırlığının artması insanlar için ek bir iş yapmaya zorlamaktadır. Bu ek işten kazanılacak gelirden herhangi bir kesinti yaşanmaması için ikinci iş olarak seçilen işin ilgili kurumlara bildirilmemesi durumudur. Gelir arttırmayı amaçlayan, ilk işlerinde kayıtlı, ikinci işinde kayıt dışı olarak çalışmayı göze alan kişiler, bu yolla kendi ekonomik ve sosyal refahını sağlamayı düşünmektedirler.³⁷ Tabii ki ülke ekonomisine ve devlet gelirlerine olumsuz etkileri söz konusu olacaktır. Kazanca yönelik sosyal güvenlik kurumunun yapmış olduğu bir takım kesintiler işçinin kazancına ekleneceğinden bazı durumlarda ilk işte kazanılan ücret, kayıt dışı olarak ikinci işte kazanılan ücretten az olmaktadır. Bu da insanları kayıt dışılığa sevk eden diğer bir sebeptir.

1.2.2.2.Çalışmaları Eksik Bildirenler

Bu gruba dâhil kayıt dışı çalışanlar, çalışmaların ücret olarak veya gün olarak eksik bildirilmeleri sonucunda oluşmaktadır. İlgili kamu kurum veya kuruluşlara eksik gün veya eksik ücret olarak bildirimler yapıp, gerçek miktarlar ile bildirimde bulunulan miktarlar arasındaki fark kadar kayıt dışılığa etki etmektedirler.³⁸ Bu durum daha çok işverenlerin gerçekleştirdiği bir yöntemdir. Çalışanın çalıştığı gün sayısına daha az bildirilmesiyle kendi kesintisinde düşüş olacak, devlet de aradaki fark kadar zarara uğrayacaktır. Devletin uğradığı zarara ek olarak çalışanın ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin zararları da söz konusudur.

³⁶ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu(1999), *T.C. Resmi Gazete*, 23810, 25.08.1999.

³⁷ Kamalıoğlu, 2014, 30.

³⁸ Yusuf Alper, "Kayıt Dışı İstihdam Ve Sosyal Güvenlik Reformunun Başarısı", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, S.2, 2009, S.21.

1.2.2.3. Diğerleri

Kayıt dışı çalışma biçimlerinden diğer bir alt grup da çalışmalarını Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilip vergi dairesine bildirmeyen sigortalılardır. Kayıt dışı istihdam durumu olduğunda devlet gelirleri üzerindeki tek kayıp sosyal sigorta primleri değildir. Bunun yanında sosyal sigorta kurumu primlerinin ödenip de vergi dairesine bildirilmeden vergi gelirlerinde bir kayıt dışılık da söz konusu olabilmektedir.³⁹ Kayıt dışı istihdamda gelir vergisinin etkisi çok önemlidir. Kazanç üzerinden devlet tarafında belirli bir oranda vergi kesintisi yapılmaktadır. Daha çok inşaat sektöründeki özel inşaat yapımlarında kişilerin mevzuattaki kurallar gereği belediyelerden ruhsat alabilmeleri için sosyal sigorta primlerinin yasalarda yer aldığı gibi ödemiş olması gerekmektedir. Buna rağmen vergi ödemelerinin gerçekleşmemesi ile çalışanların SGK primlerinin ödenmemesi ve vergi dairesine gerekli bildirimlerin yapılamamasından kaynaklı iş yürütülebilmektedir.

Mevzuat gereği kayıt dışı çalışan bir grup da bulunmaktadır. Türkiye'de uygulanmakta olan mevzuat gereği bazı kişilerin durumlarından dolayı SGK primleri ve gelir vergisi ödeme güçlükleri yaşamaları sebebiyle devlet tarafından muafiyet verilerek bu kişilerin kapsam dışında tutulması amaçlanmıştır. Amaç, ekonomik durumları yetersiz olan kişiler için yasal olarak kayıt dışında tutularak onlar üzerindeki bazı kesintilerin yük olarak görülmemesi ve ekonomik açıdan biraz daha rahatlama sağlamaktır. Devlet eliyle yapılan bu kayıt dışılık, istihdamla mücadele de önemli bir engel olmuştur.

1.2.3. Kayıt Dışı İstihdamdaki Nedenler

Kayıt dışı istihdam, işveren için karlılık, işçi için ek gelir açısından fayda sağlamaktadır. İşverenler, işçiler için ödeyecekleri ücretlerde düşük ödemelerle, işçiler ise kesintileri kendi ücretlerine eklemek suretiyle gelirlerinde artış sağlayarak kendilerine mali yönden imkân sağlarlar. Bireylerin kayıt dışılık tercihi, ekonomik sebeplere dayanabileceği gibi her birey için farklı sebepler de gösterilebilir. Bu nedenle, kayıt dışılıkla mücadele sanıldığı kadar kolay olmamakla beraber, geniş kapsamlı karmaşık bir yapı olduğundan kurumların birbirleriyle bağlantılı olarak çalışma yapması, bu konu üzerinde problemin çözülmesine yardımcı olabilir.

³⁹ Kamalıoğlu, 2014, 32.

Kayıt dışı istihdam nedenleri olarak farklı birçok etkenler sıralanabilmektedir. Genel olarak, kayıt dışı çalışma veya çalıştırılma, işçi ve işveren tarafından iradeye bağlı olarak tercih edilme durumu ve kamu kurumları arasında koordinasyon eksikliği olarak açıklanabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde (Türkiye gibi) yüksek iş gücü maliyetlerinin işverenler tarafından düşürülme isteği, onları kayıtlı istihdamdan daha çok, tercihi kayıt dışılıktan yana kullandırmaktadır. Herhangi bir eğitim ya da uzmanlık gerektirmeyen işlerde, eve iş getirmelerde, yüksek oranlarda sermayeye ihtiyaç duyulmayan işlerde, fason üretimde* vb. durumlarda sigortasız olarak kayıt dışı istihdam tercih edilmektedir.

Kayıt dışı istihdam konusu incelendiğinde konunun sosyal, mali, idari ve ekonomik nedenlerle ortaya çıktığı görülmektedir.⁴⁰ Kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak ayrıntılı bir liste yapmak isteğimizde şöyle sıralama yapılabilir:

- Hızlı nüfus artışı, kentlere olan iç göç,⁴¹
- Ülke sınırları içindeki coğrafi bölgeler arasındaki farklılıklar,
- İşgücü maliyetlerinin aşırı yüksek olması ve buna sebep olan prim borcu ve vergi yükünün yüksek olması,
- Etkin bir denetimin sağlanamaması ve buna bağlı olarak da kurumlardaki mevzuat gerekliliklerinin yerine getirilmemesi,
- Devlet tarafından kayıt dışılığı önlemek amacıyla yeterince bilgilendirmenin yapılmaması,
- Bireylerden yapılan kesintilerin (SGK prim kesintileri ve vergi kesintileri) sosyal hizmet olarak yeterince bireylere geri dönüşümün olmaması,
- Yapılan kesintilerle ilgili düzenlemelerin çok sık değiştirilme ihtiyacı. Buna bağlı olarak da bireylerin kayıt dışılığı tercih etme isteğinin doğması,
- Gelir dağılımındaki eşitsizlik. Dolayısıyla bireylerin adalet inancının yok olması,
- Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği,
- İşsizlik oranının yüksek olması. İşsizlerin, işverenlerin her türlü isteklerine itiraz etmeksizin zorunlu olarak kabul etmesi,

⁴⁰Tuncay Güloğlu, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, *İÜ İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları* 45. Kitap, İstanbul, 2003.

⁴¹Mehmet Tunç, *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri*, (Uzmanlık Tezi), Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.

- Gelişmekte olan ülkelerdeki orta ölçekli işletmenin sayıca fazla olması. Bu nedenle denetimin yeterince yapılmaması düşüncesiyle kayıt dışı istihdam tercihi,
- Enflasyon oranının yüksek olması,
- İşçi haklarını koruyacak olan sendikaların gücünün azalması ve sendikalaşma oranının düşmesi,⁴²
- Kısa dönemlerde ekonomik krizlerin çok sık görülmesi,
- Çalışma mevzuatındaki düzenlemelerin yeterince dikkate alınmaması.

1.2.3.1. Sosyal Nedenler

Kayıt dışı istihdama neden olan etmenlerin çeşitliliği oldukça fazladır. Genel nedenleri belirttiğimizde özele inildikçe daha farklı sebep görülmektedir. Ülke içindeki sosyal yapı, sosyal nedenlerin içinde, nüfus artışı, bunun neden olduğu güçler, çarpık yapılaşma, düzensiz yerleşim yerleri, bireylerin kişisel eksiklikleri (eğitim gibi) sebepler kayıt dışı istihdamın önünü açmaktadır.

Nüfus artışı, kayıt dışı istihdamın sosyal nedenlerinden biridir. Nüfus ülkeler için var olma, kalkınma, büyüme kaynağıdır. Yeterli nüfusun olmadığı ülkeler, ne kadar gelişmiş olsalar dahi büyümede süreklilik kaydedemezler. Bunu ileriye götürecek olan genç nüfusun varlığıdır. İş gücünü oluşturan genç nüfusun eksikliği, ülkelerin ekonomik yapılarına zarar vereceği gibi, siyasal iktidarlar bu eksikliği giderebilmek için işgücünü ithal etmek zorunda da kalabilirler. Genç nüfus eksikliği ülke ekonomisine zararı olduğu gibi, fazla olması da zarar vermektedir.⁴³ Aşırı işgücü arzının olması ve talep yetersizliği refah artışına engel olmaktadır. Ayrıca aşırı nüfus fazlalığı devlet tarafından sunulan diğer hizmetlerde de yeterince faydalanamamaya neden olmaktadır. Mesela; eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerde bütçeye ek yük getireceğinden kısıtlama görülebilmektedir.

İç göçler ve çarpık kentleşme, kayıt dışı çalışmada diğer bir sosyal nedendir. İşgücü arzındaki hızlı artış, ülke içinde iç göçlere ve bunun sonucunda olan çarpık kentleşmeye neden olmaktadır. Yeterli gelir elde edemeyen bireyler, köyden kente göç ederek buralarda kayıt dışı olarak istihdam edilmektedirler. Kayıt dışı istihdama ek olarak kent yerleşik düzeninin bozulması gerekli izinlerin

⁴² Tunç, 2007, 38.

⁴³ Candan, 2007, 27.

alınmadan yerleşim yeri inşa edilmesi, göç edilen kentteki sosyal yapının bozulması gibi yeni olumsuzluklara da sebep olabilirler. Kırsal kesimden kente olan göçün tek sebebi olarak nüfus artışının gösterilmesi pek doğru olmaz. Buna ek olarak tarımda makineleşme, toprakların paylaşımıyla yeterli verim elde edememe gibi sebeplerde göçün başlıca sebeplerindendir.⁴⁴ Göçlerin verdiği olumsuzluklardan biri olan çarpık kentleşme veya gecekondulaşma, o bölgelerde yaşayan bireyleri de sıkıntıya itmektedir. Göç edenler buralarda kayıt dışı olarak veya geçimlerini sağlamak amacıyla enformel sektörlerde çalışarak gelir elde etmeye çalışmaktadır. Bunun sonucunda tüm bireyler hem gelir olarak hem de sosyal olarak problemler yaşamaktadır. Geçmişten günümüze kadar çarpık kentleşme ve iç göç sorunun sürekliliğini koruyarak devamlılığını sağlamıştır. Türkiye'nin coğrafik yapısı incelendiğinde tarıma elverişli topraklar kırsal kesimde yaşayan insanlar için vazgeçilmez olmuştur.⁴⁵ Bununla birlikte ilerleyen yıllar itibariyle makineleşmenin artması, işgücüne olan ihtiyaç azalmıştır. Tarımda umduğunu bulamayan kırsal üreticiler, büyük kentlere göç ederek çarpık yapılaşmanın bir diğer boyutunu oluşturmuştur. İç göç ve çarpık kentleşmenin oluşmasının engellenmesi isteniyorsa işsizler için geçim sağlanabilecek kadar bir maddi desteğin sağlanması gerekir. Bu da işsizlik sigortası fonundan karşılanacak finans yoluyla gerçekleştirilebilir.⁴⁶

Kayıt dışı istihdamdaki sosyal nedenlerden biri de eğitim düzeyi ve işgücü niteliğinin düşüklüğüdür. Eğitim düzeyinin yüksek olması, istihdam edilebilmek için iyi bir fırsattır. Kayıt dışı çalışmadaki asıl problemlerinden biri de eğitimdeki eksikliklerdir. İşverenlerin düşük ücretle çalıştırma istekleri, eğitimsiz insanları tercih etmede önemli bir faktördür. Çalışanın sosyal güvenlik haklarından habersiz olarak irade dışı çalışmaları da eğitimsizlikten kaynaklanmaktadır. Kişi, yeterli bilgi birikimine sahip değilse, ayrıca bakmakla yükümlü bireylerin olması durumunda gelir elde etme ihtiyacından dolayı kayıt dışı olarak istihdam edilmeyi kabul etmektedir.

TÜİK'in 2010-2015 yıllarını kapsayan istatistiğinde; kayıt dışı çalışanların önemli bir kısmını okuma yazma bilmeyenler ya da ilk ve ortaokul mezunlarından

⁴⁴ Ertuğrul Güreşçi, "Türkiye'de Köyden Kente Göç ve Düşündürdükleri", *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Özel Sayı, S.131, 2011.

⁴⁵ T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı* *Kentleşme Şurası, Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar*, S.20, Ankara 2009.

⁴⁶ Nusret Ekin, *Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam*, (Yayın No:1995-17) İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 1995.

oluştugu görülmektedir. Örneğin, eğitimsizlerden % 90; ilkokul mezunlarından % 55; ortaokul mezunlardan % 33; genel lise mezunlarından % 25; meslek lisesi mezunlarından % 18; yüksek okul mezunlarından ise % 6 oranında kayıt dışı çalışma görülmektedir.⁴⁷

Eğitim düzeyi ve işgücü niteliği birbirini tanımlayan iki öğedir ve çalışma ortamı için düşünüldüğünde aralarında paralel ilişki bulunmaktadır. Eğitim düzeyi yüksek olan bireylerde işgücü niteliği de yüksek olacağından işverenler için daima aranan kalifiye çalışanlar olacaklardır; fakat kayıt dışı çalışma alanlarına bakılırsa eğitim düzeyi düşük kişiler ağırlık kazanacaktır ve bu kişiler tarım ve bu tür üretim alanlarında kendilerini istihdam ettirirken, eğitilmiş ve işgücü niteliği yüksek kişilerde teknolojik, bilimsel ve son yy' da hızla gelişen hizmet sektörünün üst görev alanlarında istihdamlarını sağlayacaklardır.⁴⁸

Çalışma hayatındaki değişim, kayıt dışı istihdamdaki önemli sosyal nedenlerden biridir. 1980 sonrasında neoliberal küreselleşme süreci bağlamında artan uluslararası rekabet, neoliberal politikaların benimsenmesiyle devletin işveren rolündeki azalma, dış göçlere bağlı kaçak işçilik gibi ortaya çıkan ekonomik ve sosyal değişkenlerle birlikte yeni bir boyut kazanmıştır.⁴⁹ Özellikle 1970'den itibaren başlayan ekonomik kriz firmaları kar oranlarını arttıracak ve rekabete dayanma gücünü var edebilecek yöntemler aramaya itmiştir. Bunlardan en önemlisi işgücü maliyetlerini düşürmektir. Sermayesini arttırmayan işletmeler kendilerini küçülterek rekabete dayanmaya çalışmışlardır. Bu küçültmeyle sosyal güvenlik primi olarak ödenen ücreti düşürmeyi amaçlamışlardır. Çalışma hayatındaki değişimle beraber işletmeler maliyeti düşürme çabası açısından esnek çalışma biçimlerini yaygınlaştırmışlardır. Evde çalıştırma, taşeronluk, geçici olarak iş verme veya kısmi sürekli olarak çalıştırma vb. esnek istihdam şekilleriyle var olan sürekli ve güvenli istihdam biçiminden vazgeçmektedirler.⁵⁰

Kayıt dışı istihdamı arttıran bir diğer sebep de hizmet sektörünün yaygınlaşmasıdır. Hizmet sektöründe kadınların ağırlıklı olarak çalıştırılması, çalışma hayatındaki değişimle hizmet işinin çocuk bakımı veya yaşlı bakımı gibi ev ortamında yürütülmesiyle kadınlara olan istihdamın artması ve bu işlerde prim

⁴⁷ Adnan Mahiroğulları, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Ve Önlemeye Yönelik Stratejiler", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, S.2, Y.2017, s.556.

⁴⁸ Candan, 2007, 40.

⁴⁹ Mahiroğulları, 2017, 548.

⁵⁰ Karadeniz, 2011, 109.

ve vergi ödeme gibi kesintilerin bildirilmemesi sebebiyle kayıt dışı istihdam oranında da artış görülmektedir. Ülkemizde de eve iş verme sistemi oldukça yaygındır. Bazı bölgelerde tarım ürünlerinin işlenmesi, bazı bölgelerimizde dokuma işi ve bazı bölgelerimizde de bakım işinin yaygın olması bunlara örnektir.

Çalışma mevzuatımızda yer almaya başlayan bazı çalışma sistemleri de kayıt dışılığı arttırmaktadır. Taşeronluk sistemi asıl işi olan müteahhidin işi başka bir müteahhide vermesiyle kendisinin maliyeti düşürmesi ve aldığı işi kurlsız çalıştırmanın fazla olması sebebiyle daha erken bitirmesi hedeflenmektedir. İşin tamamlanmasıyla işi olan müteahhit problem yaşamadan ücretini almakta, bununla birlikte işi yapan alt müteahhidin işçileri ise çoğu durumda kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Taşeronluk sisteminde inşaat işi daha çok olduğundan kayıt dışılığın görülmesi de oldukça fazladır.

1.2.3.2.Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı istihdam tercihindeki önemli sebeplerden biri de ekonomik nedenlerdir. Kayıt dışı ekonomi içinde yapılan ticari faaliyetler, denetime yakalanma durumunda her iki taraf içinde büyük problemler oluşturur. Bunu göze alarak kayıt dışı ekonomik faaliyet yürüten işveren maliyetlerini azaltmayı işçi ise kazancını arttırmayı amaçlamaktadır. Ekonomik nedenler olarak aşağıdaki başlıklar örnek gösterilebilir.

İşsizlik, kayıt dışı istihdamın ekonomik nedenlerinden en önemlisidir. Kayıt dışı istihdamında artmasında işsizlik, çok önemli bir paya sahiptir. İstihdam olanakları sınırlı olan ülkelerde kayıtlı sektörlerde istihdam edilemeyen işgücü, piyasa giriş ve çıkışın kolay olduğu, nitelik ve kalifiye gerektirmeyen işlerde örneğin, ev işçiliği fason üretimde bulunma, işportacılık, simit satışı, pazarlarda satıcılık yapma gibi iş imkanları, kayıt dışılığı tetiklemektedir.⁵¹

Enflasyon, kayıt dışılığın ekonomik nedenlerinden bir diğeridir. Enflasyon, fiyatlardaki sürekli yükseliş olarak tanımlanmaktadır. Bu yükseliş, alış gücünü azalttığından, insanların yaşam standartlarında düşüşe ve sonrasında sosyal problemlerin meydana gelmesine neden olmaktadır. Toplum içerisindeki huzursuzluk, genel itibariyle ekonomik geçimsizlikten kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, yüksek enflasyon, insanları ek iş yapmaya ve kayıt dışı faaliyetlerde

⁵¹ Cemil Bekiroğlu, *Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi* (Yüksek Lisans Tezi), Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010, s.215.

bulunmaya sevk etmektedir.⁵² Enflasyon, ülke ekonomisine önemli ölçüde zararlar verir. Enflasyondaki tutarsızlık, gelirlerdeki tutarın sürekli değişmesine neden olacak ve kurumlar vergisinde de aynı şekilde değişimler yaşanacaktır. Gelirdeki değişimle vergi yükünde de paralel değişim söz konusu olacaktır. Bu yüzden belirsizliğin sürekli olduğu durumlarda ticari faaliyetlerini sürdüren işletmeler, sürekli değişen vergi yüküne karşı kayıt dışılığa yöneleceklerdir. Bütçe gelirlerinin elde edilmesinde prim ve vergi gelirleri önemli bir paya sahiptir. Enflasyonun oluşturacağı baskı nedeniyle faiz giderlerindeki artış bütçede sarsıntıya neden olacak, vergi gelirlerinde de düşüş meydana gelecektir. İstikrarın bozulduğu ortamda belirsizliği gören mükellefler, kayıt dışı faaliyetlerde bulunacaktır.⁵³

Enflasyon sebebiyle borçlanmaya giden firmalar, finans sorunlarını yüksek faizli borçlanmalarla gidermeye çalışacaktır. Bu da yatırımların aksamasına ve ticaretin duraksamasına hatta gerilemesine neden olacaktır. Yüksek enflasyon, kayıt dışı faaliyetleri arttırdığı için yasal yollarla işlerini yürütmeye çalışan işletmeler de bu olumsuzluktan payına düşeni alacaktır.⁵⁴ İşletmeler, ödemeleri gereken primleri önlemek amacıyla kayıt dışı işçi çalıştırıp, üretim faaliyetlerini de bu şekilde kayıt dışı olarak yürütmektedir.

Enflasyon etkisiyle satın alma gücündeki değişim, ihtiyaçtan kaynaklı ek işi gerekli kılmaktadır. Ek iş olarak çalışma, gelir arttırıcı olması sebebiyle gerçekleştiğinden kayıt dışı olarak devam ettirilmektedir.⁵⁵

Piyasa ve işletmelerin yapısından kaynaklanan sebepler, kayıt dışı istihdamdaki ekonomik nedenlerin unsurlarındandır. İşletmelerin kayıt dışı istihdamı tercihi bazı faktörlere bağlıdır. Rekabet koşulları, işletmelerin yapısı, kurumsallaşma oranları, maliyetlerle baş edebilme güçleri gibi etkenler işletmeler için tercih sebebidir. İşletmeler zorunlu sebeplerden kayıt dışılığa yönelmektedir. İşletmelerin kendi tercihleri doğrultusunda kayıt dışılığı tercih etmemeleri için sabit maliyetlerini karşılayabilmeleri ve yeteri kadar kazanç elde etmeleri gerekir. İşletmeler için sabit maliyetler oldukça önemlidir. Kayıt dışılığı istihdamı tercihte işletmeler üretimin devamlılığı açısından üretim maliyetlerinin artmasını ve zarar

⁵² Zeynep Erdiñ, *Kayıt Dışı Ekonomi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1. Baskı, 2016.

⁵³ Pınar Seden Meral, "Enflasyon ve Enflasyonun Okuma Alışkanlığına Etkisi", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.19, 2005, s.312.

⁵⁴ Yusuf Kıldış, "Kayıt Dışı Ekonomi Ve Etkileri", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı 144, Eylül 2000.

⁵⁵ Yereli ve Karadeniz, 2004, 90.

etmeden karşılanabilmesine önem verirler. İşletme, üretim satışından kar etmese de maliyeti karşılayabilmeyi amaçlar. Fiyatın ortalama maliyete eşit olması durumu, başa baş noktasıdır. Satış fiyatı, ortalama maliyeti aştığı her durum işletmenin üretmeye ve ürettiği ürünü satmaya devam etmesi demektir.⁵⁶ Bunun olmadığı şartlarda yani maliyetlerin genel düzeyinden fazla olması durumunda işletmeler, maliyetlerini düşürmek için kayıt dışı istihdama yönelebilirler. Piyasa şartlarında var olma mücadelesi verebilmeleri için aldıkları önlem kayıt dışı istihdamdır. Piyasa şartları bazen ithal mallarla zorlaşabilir. Marka oluşturamamış ucuz mallar rekabeti oldukça zorlaştırdığından kayıt dışılığa yönelme çoğu kez zorunlu olmaktadır.

İşletmelerin yapısı, mali güçleri ve piyasadaki varlıkları, kayıt dışı istihdamın oluşmasında oldukça etkilidir. Büyük ölçekli firmalardaki denetim sistemindeki disiplin, kayıt dışı istihdamı engellemektedir.⁵⁷ Büyük ölçekli firmaların çokluğu kayıt dışı istihdam büyümesini engelleyecektir. Bununla birlikte Türkiye’de küçük ve orta ölçekli firmaların oranının %90’nın üzerinde olması, denetim mekanizmaları açısından büyük bir problemdir. Firmalar, ticari faaliyet şartlarına göre yapılan işlemleri ve kayıt altına alınması gereken bilgileri eksik veri olarak kaydedebilir. Bu sayede maliyet hesabı yaparak durumlarını güçlendirmek amacıyla kayıt dışı istihdamı tercih edebilmektedirler.

İşletme büyüklüğü arttıkça, kurumsallaşma da artacaktır. Kurumsallaşmanın oluşması kayıt dışılığını düşürecek ve ülke içindeki ekonomik yapının kurallar çerçevesinde işleyişinin devamı sağlanacaktır. Yeterli bir şekilde kurumsallaşan işletmelerin yönetim mekanizması belirlenmiş olup, iç kontrol sistemi de iyi bir şekilde kurulmuştur. İşletme yapısı, kayıt dışılık için önemli bir etkidir. Buna göre marka değeri olan, kurumsallaşan ve rekabet ortamında formel bir şekilde mücadele eden işletmelerin kayıt dışılığını tercih etmeyeceği açıktır.

İşverenler ekonomi içerisindeki sendikaların varlığından rahatsız olduklarından kayıt dışı ekonomiyi tercihte bulunmaları önemli bir neden olarak görmektedirler. Kayıtlı ekonomideki sendikalar, işçilerin dolayısıyla üyelerin

⁵⁶ Mustafa Akal Neslihan Terzi, “Mal ve Hizmet Piyasalarında Monopolistik Rekabet Uygulamaları”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.6, S.11, 2015.s.95.

⁵⁷ Tuncay Güloğlu, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları*, Tühiş Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No:38, 2000.

menfaatlerini göz önünde bulundurarak ücret artışı, sosyal haklar, bazı ek gelir getiren diğer işler gibi faktörleri işverenlerden sıkı pazarlık yaparak talep etmektedirler. Yasal yollara başvurarak talep edilen bu hakları, işverenler bir kısmını dahi kabul etmesi durumunda kendilerine mali olarak ek yüklerin gelmesini de kabul etmiş sayılırlar.⁵⁸ Bunun oluşmaması için işveren mümkün olduğunca sendika üyeliği olmayan ya da kayıt dışı işçi çalıştırmak isteyecektir. Kayıt dışı işçi çalıştırarak sendikanın etkisini azaltmış olacak ayrıca işçi maliyetlerinden kesinti yaparak, işgücü maliyetlerini düşürmüş olacaktır.

Ekonomi politikalarının neoliberal politikalara dönüşümüyle emek piyasalarında ve çalışma ilişkilerinde yapısal dönüşüm gerçekleşmiştir.⁵⁹ Bu çalışma şekilleri, çalışma şartları standart çalışmalardan farklı olarak daha az süreli, daha esnek, mevsimsel etkilere bağlı, devamlılığı belli bir dönemi kapsayan geçici istihdam şekilleri olabilmektedir. İşletmeler bu tür istihdamla çalışan işçileri fazla önemsemez. Kayıtlı istihdamda var olan tüm hakların bir kısmını işveren uygun görürse işçilere tanımaktadır. Bu istihdam türleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hizmet sektöründe yaygın olarak görülmektedir.

1.2.3.3. Mali, İdari ve Yapısal Sistemden Kaynaklanan Nedenler

İstihdamla ilgili mali yükümlülüklerin fazlalığı, bazı temel yatırımların oluşabilmesi için devletin kaynağı aşırı değişken olmadan tahmin edilebilir seviyede olmalıdır. Üretim, alt yapı vb. gibi diğer temel hizmetler için devlet kaynağına ihtiyaç duyulur. Bu kaynak için devlet, vatandaşlarından gelir üzerinden vergiler keserek devamlılık sağlar. Kesintilerin içinde sosyal güvenlik primleri ve gelir vergileri de yer almaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin giderek yaygınlaşmasıyla devletin finansman kaynağı da aynı şekilde ters orantılı olarak düşmektedir. Bu azalış yatırımların aksamasına, ileriki boyutlarda da durmasına neden olur.

⁵⁸ Kamalıoğlu, 2014, 45.

⁵⁹ Mehmet Yılmaz; İsmail Göktürk; Dünder Kök, "1980 Sonrası Tarım Ve Sanayi Politikalarının İç Göç Ve Kentsel İşgücü Piyasası Üzerine Etkileri", *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 12, Haziran 2007, s.320.

Tablo 3: Asgari Ücretin Yıllar İtibariyle İşverene Maliyeti

	Net Asgari Ücret (A)	İş Verene Maliyet(B)	Oran (B/A) Yüzde(%)
2007	403	683	70
2008	482	739	54
2009	527	809	54
2010	577	886	54
2011	630	968	54
2012	701	1.033	47
2013	773	1.140	47
2014	846	1.248	47
2015	949	1.412	49
2016	1.301	1.935	49

Kaynak: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü (DİSKAR), *Asgari Ücret Gerçeği*, s.10 2016, İstanbul.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde asgari ücretli çalıştırılacak bir kişinin işverene maliyeti 2007 yılı için 683 TL olmuştur. İşçinin aldığı net ücret aynı yıl için 403 TL olarak kaydedilmiştir. Demek oluyor ki asgari ücretin işverene maliyet oranı % 70 gibi bir oran çıkmıştır. Yapılan kesinti oranının ne denli yüksek olduğu buradan anlaşılmaktadır. Yıllar itibariyle hem asgari ücretin hem de işverene maliyetin artışı gerçekleşmiştir. Buna rağmen maliyet oranının düşüşü, devlet tarafından yapılan toplam kesinti miktarında artış olduğunu göstermiştir. 2007 yılında % 70 olan oran, 2016 yılında % 49'a gerilemiştir. Bu sonuç, sadece yapılan kesinti sonucu oluşan bir durum değildir. Net asgari ücrette gerçekleştirilen artış miktarının fazla oluşu oranı düşürmüştür; fakat işveren maliyeti ile net asgari ücret arasındaki farka bakılırsa kesinti miktarının da arttığı açıkça görülmektedir.

Toplum üzerindeki vergi yükünün artması, insanların kayıt dışılığa yönelmesinde önemli bir etken olmuştur. Toplum içindeki bazı dengelerin bozulmasının sebeplerinden biri de aşırı vergi yüküyle, vergisini düzenli şekilde ödeyen ile kayıt dışı faaliyet gösterenler arasındaki adaletsiz durumun giderek gün yüzüne çıkmasıdır. Yükümlülüklerini yerine getirenler bu durum karşısında kendi imkânlarını da göz önünde bulundurarak yapılan haksızlığa göz yummak istemeyip kayıt dışı faaliyetlere yönelmeye başlamaktadırlar. Ülkemizde toplanan gelir verginin önemli bir parçasını istihdam vergileri oluşturmaktadır. İstihdam vergilerinin yüksek oluşu, işverenlerin üzerine büyük yükler bindirmekte ve onları kayıt dışı istihdama yöneltmektedir.

Bürokratik işlemlerin fazlalığı, kayıt dışı istihdamın oluşmasında idari sistemden kaynaklanan sebeplerdendir. Ülkelerin mevzuatlarında yer alan işyeri açma ve işçi çalıştırmayla ilgili bürokratik işlemler oldukça fazladır. Bu işlemler sadece işyeri kurulum aşamasında olmayıp daha sonraki dönemlerde periyodik olarak uygulanması, işverenleri kayıt dışı çalışmaya yöneltmektedir. Girişimci, yatırım yapmak istediğinde önüne bazı aşılması zor ve süreç isteyen engellerin çıkmasıyla bu yolu terk edip, kendisi için daha kolay olan kayıt dışılığı tercih etmesine neden olacaktır.

Mevzuat karışıklığı, idari sistemden kaynaklı diğer bir sebeptir. Ticari faaliyette bulunacak bireylerin gerekli işlemlerin yapılabilmesi için yerel mevzuatın anlaşılabilir olması oldukça önemlidir. Anlaşılabilir mevzuatın olması bunun uygulanabilirliğini artırır. Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu mevzuatları genelde karmaşık bir yapıya sahiptir. Ayrıca çok sık değişen mevzuatlar yüzünden uygulanabilirlik açısından işverenlerin oldukça zorlandığı bir durumdur. İşletmeler için mevzuatların karmaşık olması onları kayıt dışılığa yöneltmektedir.

Kayıt dışılığın oluşmasında idari ve yapısal nedenlerden biri de yasal düzenlemelerdir. İşletmelerin ticari faaliyeti sonucu devlete vermek zorunda olduğu sosyal güvenlik primleri ve gelir vergileri yanında bunların dışında bazı mali yüklerinde olduğu yasal düzenlemeler yer almaktadır. İş ve işçi sağlığı ve güvenliği, çevrenin korunması için gereken önlemler işverenler için maliyet yükseltici nitelikte olup, kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yönlendiren ve kayıt dışı istihdama yönelten diğer bir sebeptir. Piyasa koşullarında rekabet etmeye çalışan işletmelere ek mali yükler getirmek, onları, bu maliyetlerin yasal düzenlemelerine tabi olmamak için kayıt dışılığı düşünmeye yöneltir. Ayrıca, kayıtlı istihdamın korunması için kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, işsizlik sigortası gibi düzenlemeler de ayrıca ilave maliyet getirdiğinden işverenleri kayıt dışılığa yönlendiren mali nedenlerden birkaçıdır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nda işçi haklarıyla ilgili bazı düzenlemeler yer almaktadır. İşletmenin büyüklüğüne göre çalıştırılan işçi sayısı, bunlara verilecek güvencelerle orantılıdır. İş Kanunu'na göre işyerinde çalıştırılan işçi sayısı 30 ve üzerindeki iş yerinde çalışan işçilerin kıdemleri 6 aydan fazla ise, işçilere iş güvencesi hükümlerinden faydalanma imkanı verilmiştir. İş güvencesi hükümleri, işçi lehine olan düzenlemeler olup, işverene ek maliyetler yükleyen

kurallardır.⁶⁰ Sonuç olarak, işveren yanında çalıştıracağı işçiyi kayıtlı işçi durumuna getirerek gerekli kurumlara bildirimde bulunduğu takdirde kendisi için belirli bir maliyetin altına girmiş olacaktır. Bunun yerine kayıt dışı faaliyetleri yürüterek kayıt dışı istihdamı tercih etmektedir.

Ceza ve denetimlerin yetersizliği, etkin bir denetim olmayışı, işletmeler için kayıt dışı ekonomik faaliyetlerini sürdürmeye yardımcı olmaktadır. Ekonomide standartların yakalanabilmesi için ticari faaliyetlerde bulunan işletmelerin iyi bir denetimden geçmesi şarttır. Bu denetimin de verimli olabilmesi için denetimi yapacak kişilerin alanında uzman olması, işinde objektif davranabilmesi büyük önem taşır. Etkin ve verimli bir denetimin olmadığı durumlarda, kayıt dışılık çoğalarak ilerleyen yıllarda oranın artmasına sebep olacaktır.⁶¹

İşyerlerinin denetiminde yapılan işe göre ve iş yerinin büyüklüğüne göre zorluk görülebilir. Örneğin, pazarlarda mal satan seyyar satıcılar, şehirlerarası yolcu ve yük taşıyan otobüs, kamyon vb. taşıtlar gibi iş alanlarının denetimi oldukça zordur. Denetim zorluğu, buralarda kayıt dışı istihdamın oluşmasında kolaylık sağlar. Sezonluk işlerde de aynı problemler yaşanabilmektedir. Turizm sektöründe bu oldukça yaygındır.

Kanun koyucular tarafından 6331 Sayılı Kanunda yapılan bir düzenlemeye göre 2013 yılı için verilecek para cezası miktarı belirlenmiştir.⁶² İlerleyen yıllar için düzenlemenin içeriği şartlar bakımından zorlaştırılmasına rağmen yeterli denetimin olmaması beklenen verimin alınmasını önlemiştir. Yapılan yasal düzenlemeler beklentileri karşılaması için tek başına yeterli olmadığı görülmüş, uygulamanın da belli bir düzeyde olması gerekmektedir.

Denetleme, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, teftiş veya kontrol olarak ifade edilir. Ekonomik faaliyetler için denetim ise, ticari faaliyetleri kontrol altına alabilmek amacıyla daha önceden oluşturulan düzenleme ilkelerine uygun olarak objektif bir biçimde faaliyetler hakkında bilgi toplayıp, bu bilgilerin değerlendirildiği süreci ifade eder.

⁶⁰ 4857 Sayılı İş Kanunu(2003), 77. Madde, *T.C. Resmi Gazete*, 25134, 22.05.2003.

⁶¹ Şinasi Aydemir, *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi*, Acar Yayınevi, İstanbul 1994; Akt. Candan, 2007, 78.

⁶² 6331 Sayılı Kanun ile Aşamalı Olarak Devreye Alınacak Yükümlülükler.

Denetleme ve teftişin çalışma hayatındaki önemi ILO tarafından da 2013 yılında yayımlanan raporda açıkça ifade edilmiştir.⁶³

İş faaliyetlerinin denetimi kayıt dışılık açısından oldukça önemli olduğu için bu sürecin de verimli bir şekilde sonlandırılması gerekir. Etkin denetim, alanında uzman ve ahlaki kuralları kendine ilke edinen kişilerce objektif bir şekilde yapılmalıdır. Etik ve yasal ilkelere denetimin önemsenmeyerek, ciddiyetsiz olarak yürütülmesi kayıt dışı çalışan ve çalıştıranları cesaretlendirerek bu olumsuzluğun büyümesine neden olacaktır.

İş Kanunu'nun 7. bölümünde yer alan “Çalışma Hayatının Denetimi ve Teftişi” bölümünün 92. Maddesi'nde⁶⁴ denetimin daha etkili olabilmesi için bazı değişikliklere gidilerek derin ve kapsamlı incelemelerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yetkili makam ve memurlara ek görevler verilmiştir.⁶⁵ Yapılan yasal değişikliklere rağmen kayıt dışılık, ortadan kalkmadığı gibi, kayıt dışı istihdam oranı 2016 yılında % 33,49 olarak gerçekleşmiştir.

Kayıt dışı istihdamın mali nedenlerinden bir diğeri de vergi sisteminden kaynaklanmaktadır. Türk vergi sisteminin mevzuatı mükelleflere sade ve süreklilik sağlarsa uyum ile uygulanabilirlik açısından faydalı olacaktır. Aksi halde sürekli değişen ve vatandaşlarca zor anlaşılan mevzuat, elbette uygulanması zor hatta kayıt dışılığı tercihe yönlendirecektir. Vergi mevzuatı, geniş kapsamlı düzenlemeler içermesiyle kompleks bir içeriğe sahiptir ve insanların kurallara uymasını güçleştirmiştir. Bu durum kayıt dışılığı tercih etmede önemli bir etken olmuştur.⁶⁶ Vergi mevzuatının karmaşık bir yapıda olması tahsilde aksaklıkların oluşmasına neden olmuştur. Buna ek olarak devlet tarafından çıkarılan vergi affı ile indirimleri, vatandaş ödememe konusunda rahatlığa ve ceza caydırıcılığının takibi yapılmamasıyla da kayıt dışı istihdamın devamlılığına sebep olmaktadır.⁶⁷

1.2.3.4. Siyasal Nedenler

Siyasi partiler, devletin yönetimi ve yürütülmesi için vazgeçilmezlerdir. Seçimle başa geldiklerinden onların ekonomi politikaları ülke ekonomisini ileriye

⁶³ Uluslar arası Çalışma Örgütü, *2013 İş Teftişi ve Kayıt Dışı Çalışma Raporu*, ILO, 2013.

⁶⁴ Bk. 4857 Sayılı İş Kanunu (2003).

⁶⁵ İş Kanunu (2003), 92.Madde, değişiklik 2.fıkra: 13.2.2011-6111/78 md. ve değişiklik 3.fıkra: 13.2.2011- 6111/ 78. Madde.

⁶⁶ Sadık Kırbaş, *Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri Boyutları ve Çözüm Yolları*, Tesav Yayınları, İstanbul, 1995.

⁶⁷ M. Ali Sarılı, “Türkiye’ de Kayıt dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gerekli Tedbirler”, *Bankacılar Dergisi*, S.41, 2002, s. 41.

de götürebilir, istikrarsızlık ve kriz de getirebilir. Sadece ekonomi politikaları bakımından değil, diğer politik sebeplerden de ekonomiye zarar verebilmektedir. Kendi seçmenlerini arttırabilmek için vergi ve sosyal güvenlik aflarının çıkarılması kayıt dışılığın artmasını sağlayabilmektedir.

Kayıt dışı istihdamın artmasında kamudan kaynaklanan bir diğer sebep ise devlet tarafından kesilen vergi ve primlerin doğru bir şekilde kullanılmadığı görüşüdür. Vatandaşlar tarafından, vergi gelirlerinin etkili ve verimli bir şekilde kullanılmadan israf edildiği düşüncesi onları kayıt dışı çalışma ve çalıştırılmaya yöneltmektedir.⁶⁸ Bireylerin kazançlarından kesinti yaparak ödedikleri vergi ve primlerin israf edildiği anlayışı baş göstermesiyle kişiler, kendi iradeleriyle vergi direncini oluşturmakta ve kayıt dışı faaliyetlerde bulunmaya yönelmektedirler. İnsanlar, kendilerinden onları etkileyecek oranda yüksek vergi toplandığında ve bu vergilerin karşılığı olarak gerekli hizmetleri görmediklerinde vergi vermekten kaçınarak kayıt dışılığı tercih etmektedirler.

Kamu harcamaları için ayrılan bütçenin yolsuzluk sonucu yanlış ellere geçmesi, kamu kurumlarınca yapılan ihalelerden fesat karıştırma sonucu kamuya zarar verilmesi ve bazı devlet kurumlarına ayrılan örtülü ödeneğin basın yayın kuruluşlarında farklı amaçlarca kullanıldığının açıklanması, vergisini düzenli ödeyen mükelleflerin kafalarında olumsuz düşüncelerin oluşmasına ve kayıt dışı olarak işlerini yürütme eğilimine yöneltmiştir.⁶⁹

1.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ETKİLERİ

Kayıt dışı istihdamın etkileri; sosyal, ekonomik, siyasal ve toplumsal birçok olumsuz etkisi bulunmaktadır. Devletin resmi kurumlarınca kayıt altına alınmadığından olumsuz etkileri uzun vadede toplumun her kesimini etkilemiştir. Özellikle ekonomik veriler incelendiğinde kayıt dışılığın genel bütçe üzerindeki ve dolaylı olarak toplumun her katmanını oluşturan bireyler için kaynak dağılımına katkısı negatiftir. Buna rağmen, bazı enformel durumlarda gerek bireyler gerekse işletmeler açısından ekonomik fayda sağlamaktadır.

Kayıt dışı istihdamın oluşturduğu olumlu etkiler de mevcuttur. Ekonomik sistem birçok alanı içinde barındıran geniş kapsamlı bir sistemdir. Ekonomik sistemin etkisi düşünüldüğünde elbette bazı yasal ya da uygulamada noksanları da

⁶⁸ Kıldış, 2000,12.

⁶⁹ Fatma Merve Yandık, *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Gelir Vergisi Hasılatı Üzerindeki Etkisi* (Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 2017.

beraberinde getirecektir. Bu boşlukları kayıt dışı yollarla kapatmaya çalışmak olumlu sonuçlar doğurur. Olumlu etki olarak bir takım boşlukları kapatacağı düşüncesi onun ülke ekonomisine zarar verdiği gerçeğini değiştirmez. Düzen ve disiplin açıklarını oluşturarak, kanunların uygulanabilirliğini azaltır. Bu nedenle kayıt dışı istihdam, elbette öncelikle ekonomik alanda olmak üzere devletin faaliyetleri içerisindeki birçok alanda olumsuz etki bıraktığı görüşü dünya genelinde kabul görülmektedir. Ekonomik problem içerisinde olan devletlerde işsizliği azaltmak amacıyla fayda durumundan bahsedilebilir.⁷⁰

Kayıt dışılığın en önemli olumlu etkisi istihdam üzerinde bıraktığı etkidir. Kayıt dışı istihdamın ciddi olumsuzluğunun yanında en önemli etkisi istihdam eksikliğini kapatması ve yeni istihdam imkânları oluşturmasıdır. Bu sayede işsiz sayısında düşüşler olacak, işsizlik önlenecektir. Tüm sektörlerde istihdam açığının varlığına karşın emek-yoğun sektörler için bu oran daha fazladır. İşgücü maliyetlerinin yüksek oluşu bu tür sektörlerde kayıt dışılığı arttırmakta ve işsiz kalan gençlerin emeklerinin düşük ücretle sömürüldüğü görülmektedir. Buna rağmen toplum için fayda sağlayarak istihdamı arttırdığından olumlu etkisinden bahsedilmektedir.⁷¹ Emek piyasasında işsiz kalan bireyler için kayıt dışılık oldukça önemlidir. Toplumsal ihtiyaçlarını karşılamayan bireyler toplum içinde ötekileştirilmemek ve kendilerine imkan sağlayabilmek için kayıt dışı ekonomide rahat hareket edebilecekleri bir iş seçebilmektedir. Kayıt dışı istihdamın oluşmasında tarafların anlaşması söz konusu olduğunda işçi ve işverenlerin razı olduğu bir durum oluşmaktadır. İstihdam sorununun çözüleceğinden işçi için bir gelir kaynağı olan kayıt dışı istihdam olumlu olarak görülecektir.

Kayıtlı sektördeki çalışan insanlar, belirli bir eğitim düzeyini görmüş kalifiye elemanlardır. Her seviyeden insanın istihdam edilebilmesi için kayıt dışılık, bu gibi durumlarda kurtarıcı olarak istihdamı üstlenmektedir. İstihdamı arttırmak çalışan bireylerin gelirlerini de artırır. Kentlerdeki iş gücü dalgalanmalarını bir dengeye oturtarak doğacak sorunları kısmen ortadan kaldıran önemli bir etkidir. Büyük şehirlerdeki iş hayatında yaşanan üretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi iş gücüne olan ihtiyaçla giderilir ve bu iş gücü herhangi bir

⁷⁰ Hüseyin Fidan, Sami Genç, “Kayıt dışı İstihdam ve Kayıt dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği”, *M. Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.5, S.9, 2013, s.137.

⁷¹ Gülşen Şen, *AB ve Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam ve Etkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2008, s.82.

bireyin işgücüyle karşılaşabiliyorsa buralarda kayıt dışı istihdamında var olması, hem işsizler için bir gelir, hem de işverenler için üretimin devamlılığının sağlanmasında bir köprü görevini görür kayıt dışı istihdam.

Ek gelire ihtiyacı olan ailelerde çocuk, kadın ve yaşlıların kayıt dışı istihdama katılımlarıyla kayıtlı işçi gibi hakları olmayacağı için emek sömürüsüne neden olabilir; buna rağmen kayıt dışı olsa dahi istihdam edilerek aile bütçesine yardımda bulunmaktadırlar.

Tüketim ve yatırım harcamalarının sağladığı gelir ve istihdam durumu ekonomik sistemde çarpan etkisini ortaya çıkarmaktadır. Bu sayede üretim artışıyla birlikte istihdam artışı gerçekleşeceğinden kaynak dağılımının kayıt dışı istihdam üzerindeki olumlu etkisinden bahsedilebilir.⁷²

Gelir etkisi, ekonomik gelişmelerin olumsuzluğunun hissedilmesinde en çok etkilenen toplum içindeki kesim, başkasının yanında bağımlı çalışan gruptur. Piyasa dalgalanmaları işvereni etkileyeceğinden bu kişilere bağımlı çalışanlar da ekonomik olarak kısa sürede etkilenecektir. İstikrarlı ekonominin sürdürülememesi toplumun büyük kesiminde olumsuz gelir etkisi bırakacaktır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde iş edinimi konusunda yeterli güvencenin olmaması, emek piyasasını kayıt dışı faaliyetlere yöneltmektedir.⁷³ İşsiz kalan kişiler için ülkemizde fondan kaynaklı bir yapılması dahi birçok ağır şartların yerine getirilmesiyle sağlanmaktadır. Ayrıca işten çıkarılanlar için verilmesi gereken yasal haklardan kaynaklı tazminatlar, güvencesiz iş ortamının varlığıyla ödenmemektedir. Gelir problemi yaşayan işsizlerin kendi geçimlerine ek olarak bakmakla yükümlü kişiler için gelir elde etmeleri gerektiğinden, kayıt dışı çalışarak kazanç elde etmektedirler.

Kayıt dışı istihdamın olumlu etkilerinden biri de rekabet etkisidir. Ticari faaliyetlerini sürdüren orta ve büyük ölçekli firmalar arasındaki rekabet bazı durumların oluşmasıyla birbirini dengeleyebilir. Büyük ölçekli firmalar, kayıt dışı istihdam pek benimsemez ve etkin denetim daha çok büyük firmalar üzerinde olur. Küçük ölçekli firmaların piyasalarda rekabet edebilme güçlerinin olması için diğer firmalara göre bazı avantajlarının olması gerekir. Kayıt dışı faaliyet yürüterek bazı yükümlülüklerini yerine getirmezler. (vergi ve prim ödemeleri

⁷² Osman Altuğ, *Kayıt dışı Ekonomi*, Türkmen Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 1999.

⁷³ Ahmet Salih İkiz, *Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye'de Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri* (Doktora Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000.

gibi). Rekabet ortamında bu, onlara büyük avantaj sağlar. Ticari faaliyetlerin sürekli gelişerek ve teknolojinin kullanılmasıyla büyümesiyle şartların ağırlaşmasına neden olur ve kayıt dışı faaliyetler orta ölçekli işletmeler için artık büyük bir ihtiyaç olur.⁷⁴ Rekabet etkisi sayesinde üretim ve istihdam artar, bazı küçük işletmeler piyasada tutunmaya çalışır.

Kayıt dışı istihdamın daha çok olumsuz etkileri bulunmaktadır. Olumlu etkilerin olması kayıt dışılığı tercih edilebilir yapmamalıdır. Kayıt dışı istihdam, bir ülkenin ahlaki değerlerini zayıflatır ve güven ortamı zedelenir. İnsanların hükümetlere karşı inançlarının yok olmasına sebep olur. Ayrıca ekonominin standartlar çerçevesinde sürekliliğin devamlılığından dolayı kayıtlı faaliyetlerde bulunmak devlete ödenen vergilerin devamlılığı için de gerekli ve önemlidir. Kayıt dışı, istihdam ülkeler için büyük zararlar demektir. Bireylerin geçimlerini sağlayabilmeleri için gelir elde etmelerini sağlayan iki durum vardır: işçi olarak çalışma ve kendi işinde ticari faaliyet yürütme. Kayıt dışı istihdam da her iki olumlu olumsuz etkileyecek bireylerin elde edeceği gelir ve imkânları azaltmaktadır. Devlete verilen zarara baktığımızda devletin gelirlerinin azalması ve primleri ödeyen ve ödemeyenler arasındaki haksız rekabeti oluşturmasıdır.⁷⁵ Ayrıca, kaynağından hatalı ve eksik olarak gelen verilere göre yapılan politikalar ve alınacak önlemlerin uygulamada başarısız olması ve sosyal güvenlik sistemi ve çalışanlar üzerinde de olumsuz etkileri bulunması da olumsuz etkilerindedir.

Kayıt dışı istihdamın olumsuz etkilerinden biri sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkisidir. İşverenler tarafından yatırılmayan primler, sosyal güvenlik kurumlarında maddi açıdan aksaklıklar yaşanmasına neden olmaktadır. Aile içerisinde bir kişinin sosyal güvenlik primlerini ödeyerek sosyal güvenceye sahip olması, aile içerisindeki diğer bireylerinde aynı güvenceden yararlanmasına yardımcı olduğundan; diğer aile üyelerinin belirli bir kesinti yapılarak kayıtlı istihdam edilmemesine, bunu yerine kayıt dışı olarak daha fazla gelir elde etmesine etki eder. Sosyal güvenlik hizmetleri için prim ödemeleri gereklidir. Ancak primlerin yüksek oluşu ve işçiler tarafından gelir ihtiyacı sebebiyle yüksek oranlarda kesinti yapılmasının istenmemesi onları kayıt dışılığa

⁷⁴ Mustafa Çolak, *Kayıt dışı Ekonomi ile Mücadelede Hukuki Düzenleme Politikası* (Doktora Tezi), T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012.

⁷⁵ Hilmi Zengin, Asiye Tütüncü, "Kayıt dışı Ekonominin Tahmini ve Vergi Gelirleri ile Arasındaki İlişki", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, C.53, S.612, 2016, s.75.

yönlendirmektedir.⁷⁶ Bu durumun etkilediği sosyal güvenlik kurumu, prim tahsilatı yapmadığından mali açıdan devlet bütçesine ağır bir yük olarak kalmaktadır. Kurum işleyişi için primlerin tam olarak ödenmesi oldukça önemlidir.⁷⁷

Mali açıdan etkisi, olumsuz etkilerinden bir diğeridir. Devlet, işyeri sahiplerinden ve işçilerden sigorta primleri ve vergi alarak mali açıdan gelir elde eder. Kayıt dışı istihdamda bu gelirlerden mahrum kalacak olan devlet, büyük bir boşluğa farklı yollardan kapatmaya çalışacaktır. Mali açıdan da oldukça zayıflayacaktır. Bu zayıflık, bütçe açığını da beraberinde getirecek olup, kurumların çalışma programları ve düzenleri bozulacaktır. Sosyal güvenlik kurumları aktif bir şekilde çalışma yapabilmeleri için kayıtlı çalışanlardan düzenli olarak prim almaları gerekir; fakat bu durumda kurumlar aktif bir şekilde çalışmaya çaktır. Bu nedenle kamu hizmetlerinde de aksama olacak ve gerekli hizmetler verilmeyecektir.

Devletin çalışan kesimden ve işletme sahibinden doğrudan aldığı prim ve vergiler azaldığı veya olmadığı zaman bu kez dolaylı yollarla alınan vergilerde (KDV, ÖTV, Akaryakıt vergisi) artışa gidecektir. Bir kesimden alınamayan prim ve vergiler, tüm kesime etki edecek olup, toplum içinde problemlere neden olacaktır. Sosyal adaletin bozulması, sosyal yapının da bozulmasını beraberinde getirecek ve istikrarsızlık baş gösterecektir.

⁷⁶ Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi, <http://www.sgk.gov.tr/> (erişim tarihi: 25.07.2017)

⁷⁷ Suphi Aslanoğlu, Seyfi Yıldız, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi Olgusu, Bu Olguyu Azaltmaya Yönelik Çözüm Arayışları ve Bir Öneri: Rasyo Analizi Yoluyla Etkin Bir İnceleme Sisteminin Oluşturulması”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, C.6, S.6, 2007, s.203.

Şekil 1: 2015 Yılında İşçi Geliri Açısından Devletin Aldığı Vergi Oranı (100 TL Üzerinden)



Kaynak: TİSK, 2015 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti Araştırması.

Yukarıdaki tabloya bakılırsa işveren tarafından işçiye ödenen 2015 yılındaki 100 TL'lik ücretin devlet tarafından yapılan kesintisi 39,4 TL'dir. İşçinin alacağı miktar 53,5 TL'dir. Yapılan kesintinin bu kadar yüksek oluşu elbette prim ve vergi miktarlarının dışında aynı yıl içinde sosyal güvenlik kurumu tarafından açıklanan kayıt dışı oranının % 33,57 oluşu da etkilemektedir.⁷⁸

Sosyal güvenlik kurumlarının aktif ve düzenli bir şekilde olarak çalışabilmesi kayıtlı çalışanlardan alacağı primlere bağlıdır. Bu primlerin alınamaması kurumlar üzerinde mali baskı oluşacağından bu durumda prim artışına gidilebileceği gibi, kurum tarafından ödenen emekliler için yaşlılık aylığında da düşüşe gidilebilecektir. Bu gibi durumlar yaşam standartlarını düşürmekte ve sonrasında sosyal patlamalar gerçekleştirmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının kendi mekanizmalarını çalıştırabilmeleri için alacağı bu önlemler elbette olumsuz durumlardır. Bunun yanında devletin vergi gelirlerindeki düşüş nedeniyle kendi önlemleri alması da muhtemeldir. Mesela, kayıt dışı çalışanlarda alınamayan vergiler, kayıtlı çalışan kesimden alınacak vergileri arttırmakta bu da vergi adaletsizliğini ortaya çıkarmaktadır. Tüm bu önlemler, kurumlara olan güveni azaltacağı gibi devlete olan güveni de sarsacaktır.

Kayıt dışılığın olumsuz etkilerinden bir diğeri de çalışanlar üzerindeki etkisidir. Kayıt dışı istihdam, toplum yapısına zarar verdiği gibi ekonomiye de

⁷⁸ SGK, Kayıt dışı İstihdam Oranları, (17.06.2017).

oldukça fazla zarar vermektedir. Bunların kapsadığı zararın bir parçası olarak da çalışanları göstermek mümkündür. Kayıt dışı çalışan ve çalıştırılan kesim sosyal güvenlik haklarından mahrum bırakılmaktadırlar. Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne eklediği 2. Maddeye göre işçi haklarını destekleyerek onlara önem vermiştir. Anayasamızda “ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”⁷⁹ denmiştir. Çalışanlar için sosyal ve ekonomik haklar ile işçi sağlığı ve iş güvencesini açıkça belirten kanunlarımız da yer almaktadır. Buna rağmen kayıt dışılığın olumsuz etkisi, tüm bu imkanları onlara tanımamaktadır.

Kayıt dışı istihdam edilenler sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmadıklarından bu kurumların sağladığı gerekli sağlık hizmetlerinden ve yaşlılık aylığından yararlanamamaktadırlar. Yalnızca bu durumlarda değil, iş kazaları ve meslek hastalığına yakalandıkları zaman herhangi bir ücret ödemedi rahatlıkla gidebilecekleri sağlık kurumları yoktur. Bunun yanında sakatlanma durumunda, sağlık problemleri oluştuğunda rapor alınması veya malullük, emeklilik, ölüm, işsizlik aylıklarının alınması durumlarında başvurabilecekleri herhangi bir sosyal güvenlik kurumu bulunmamaktadır. Başvurmaları halinde de bu kurumların imkânlarından faydalanamamaktadır.

Anayasada çalışanlar için koruyucu haklar olduğu gibi yasalarda da bu maddeleri destekleyen ayrıca maddeler yer almaktadır. Kayıt dışı istihdam edilenler yasaların verdiği bu haklardan yararlanamazlar. Çalışan kesim için ödenmesi gereken taba ücret olarak belirtilen asgari ücret gibi koruyucu hakta da yararlanamazlar. Yasal olarak çalışmadıklarından hiçbir hak talep edemezler, işten çıkarılmaları durumunda işveren tarafından ödenmesi gereken tazminatlarda (ihbar tazminatı, kıdem tazminatı, sendika tazminatı, kötü niyet tazminatı) ödenmemektedir. Çalışma saatlerindeki düzensizlikte ayrıca var olmaktadır. İş Kanunu'nda fazla çalışmalar için ek ücret ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. 45 saat ile üzerinde çalışılması durumunda %50 ek ödeme kayıtlı çalışanlar için öngörülmekte, fakat kayıt dışı çalışanlar tüm bu haklardan yararlanamamaktadır. Ayrıca sosyal yaşam için çalışanlar için tanınan bu haklardan bayram tatili, resmi tatiller vb. durumlardan da mahrum bırakılmaktadırlar.⁸⁰

⁷⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası(1982), 60. Madde, *T.C. Resmi Gazete*, 17863, 09.11.1982.

⁸⁰ 4857 Sayılı İş Kanunu(2003), 3. ve 4. Bölüm.

Olumsuz etkilerinden biri olan rekabet üzerindeki etkisi, iç piyasayı ciddi etkilemektedir. Kayıt dışı istihdamda bulunan işletme bu sayede maliyetleri düşürerek ticari faaliyetlerini devam ettirmektedir. Aynı ticari faaliyetlerde bulunan işletmeler arasında haksız rekabetin oluşması ortaya çıkacak ve rekabet olumsuz etkilenecektir. Kayıtlı işçi çalıştırma işletmeler bu şartlarda rekabeti devam ettirememekte ve piyasada kalmada oldukça güçlük çekmektedirler.

Kayıt dışılığta ekonomik verilerin değerlendirilmesi oldukça güç olduğundan olumsuz etkisi söz konusudur. Kayıtlı olmadığı için kurumlardan gerekli bilgilerin alınması ve kurumların verileri kaydetmesi imkânsızdır. Resmi veri olmadığından herhangi bir değerlendirme yapmak istenildiğinde sadece tahminlere ve yapılan gözlemlere bakılmaktadır. Kayıtlı istihdam üzerinden ve tüm nüfus verilerinden kesin olmayan kayıt dışı istihdam değerlendirilmesi yapılır. Bilgilerin sağlıklı ve eksik olması sebebiyle yapılacak istatistiksel tabloların güvenilirliği de zayıftır ve yanlış sonuçlar verecektir. Bunun sonucunda da yanlış ekonomik tablolar oluşmaktadır. Gerekli tedbirler alınmadığı sürece ekonomik veri değerlendirme üzerindeki etkisi, kayıt dışı istihdamın bir diğer olumsuz sonucudur.

Ülkeler için kayıt dışı istihdamın ciddi olumsuzluklarından biri de çocuk emeği üzerindeki etkisidir. Kayıt dışı istihdamı tercih eden işletmeler, çocuk istihdamına önem vermektedir. Maliyeti hem kayıt dışılıkla hem de çocuk işçiliğiyle oldukça fazla düşürdüğünden tercih daha çok bu doğrultudadır. Çocuk yaşta işçilik, onları bazı haklardan mahrum bırakmaktadır. Okul çağındaki çocukların çalışması onları hem eğitimsiz bırakmakta hem de bedensel çöküntüye hazırlamaktadır.⁸¹ Kayıtlı sektörlerle karşılaştırıldığında kayıt dışı istihdam edilenlerdeki iş disiplini oldukça zayıf olduğu görülmektedir. Tüm bunlar çocuk işçiliğinin kayıt dışı istihdamla birlikte diğer olumsuz sonuçlarındandır. Çocukların okul çağlarında okumak yerine çalışmaya yönlendirilmesi onların gelişme dönemlerinde psikolojilerinin bozulmasına ve bedenlerinde fizyolojik rahatsızlıkların oluşmasına neden olacaktır. Ayrıca gerekli eğitim alınamayacağından bilinçli bir toplumun oluşması engellenecektir.⁸²

⁸¹ Necati Kayhan, "Çocuk İşçiliği, IPEC Deneyimi Işığında Sanayide Çalışan Çocukların Sorunları", *Gazikent Üniversitesi Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt:4, No:1, 2012, s.195.

⁸² Mesud Küçükcalay, M.Ali Dulupçu, Ömer Turunç, "Dünyada ve Türkiye'de Çocuk İşgücü İstihdamının Sorunları ve Önlenmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, cilt:5, sayı:1, s.109.

1.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖLÇÜLMESİ

Kayıt dışı istihdamın çok boyutlu ve kayıtlı olmadığı için tespitinin sayısal verilere dayandırılması oldukça güçtür.⁸³ Bunun yerine daha gerçeğe yakın varsayım ve tahminler yapılarak ÷lke içerisindeki kayıt dışı çalışma alanları ve istihdam oranı belirtilir. Kayıt dışı istihdam boyutunun belirlenmesi tahmin ve iyi gözlemlerle doğruluğunun yüksek olmasına bağlıdır. Sıradan yapılan tahminlerle elde edilecek veriler gerçeğin oldukça uzağında olacaktır. Tatmin edici bilgilere ulaşabilmek için kayıt dışı olarak gerçeğleştirilen ekonomi içerisindeki çalışan kesim dikkate alınarak hesaplandığında daha doğru bilgiye ulaşılabilir.⁸⁴

Kayıt dışılığı ölçmede kesin veriler elde edilemediğinden bazı yöntemler bize doğrudan bilgi vereceği gibi, bazılarında ise dolaylı yollardan veri toplanarak tahminler yoluyla bize bilgi vermektedir. Burada önemli olan çalışan kişinin elde edeceği gelirin ne kadarlık bölümü kayıt altına alınarak kazanılmaktadır ve kazanılan gelir kayıtlı işletmelerce harcanılmaktadır. Bu konuda Maliye Bakanlığı uzmanları tarafından bazı denetim ve hesaplamalar yapılması suretiyle tespitler edilebilir.⁸⁵

Kayıt dışı çalışan kişiyi veya çalıştırma işletmeyi ayrıntılı bilgilerle açıklamak istediğimizde mikro ölçekli doğrudan ölçüm yapmamız daha doğru olacaktır. Doğru bilgilere ulaşmanın yolu dar kapsamlı ayrıntılı bir şekilde araştırma yaparak ulaşılabilir. Anket araştırmaları yöntemiyle kişilere birtakım sorular sorularak kayıt dışılık hakkında veriler elde edilir. Kayıt dışılık hakkında veri toplamak için yapılan anket araŐtırmalarında yine bireylere ve kurumlara örneğin; kayıt dışı faaliyetleri, kazançlarını, kayıt altına alma durumlarını veya bu faaliyetlerin geniş çaplı özellikleri gibi sorular sorularak bilgi sahibi olunabilmektedir.⁸⁶ Anket çalışmaları ankete katılan kişilere doğru bilgi verilirse yapılan çalışma amacına ulaşmış olur. Çünkü bu yöntem kayıt dışı istihdamın yapısal özelliklerini ortaya çıkarır ve bizlere ayrıntılı bilgiler sunar. Bunun dışında

⁸³Ercan Baldemir; M. Faysal Gökalp; Mehmet Avcı, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonominin Mımc Model İle Tahminlenmesi” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.10, S.2, 2005, s.5.

⁸⁴Tuncay Güloğlu, Adem Korkmaz, Murat Kip, “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 2003, s.8.

⁸⁵Hakan Erkuş; Kadir Karagöz, Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s.151.

⁸⁶Yavuz Akbulak; Ahmet Tahtakılıç, “Kayıt dışı Ekonomi Üzerine Düşünceler”, *Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 2003, s.17.

görüşülecek kişilerce yanlış bilgiler verilmesi durumunda elde edilecek verilerin doğruluk payı oldukça düşük çıkacaktır. Kayıt dışı istihdamın yaklaşık olarak bir değer elde etmek için anket araştırmasına sıkça başvurulur. Anketler sadece bire bir kişilerle görüşülerek olmadığı gibi hane halkı, işyeri, vergi, zaman kullanım gibi anketlerde de kayıt dışı istihdam boyutu belirlenebilmektedir.

Avrupa’da sosyal içerikli araştırmalar yapan şirketler kurulmuş olup, bu konu üzerinde de anket araştırmaları yapmaktadırlar. Rockwool Foundation* şirketi Avrupa’nın birçok ülkesinde kayıt dışı istihdama yönelik araştırmalar yapmıştır. Yapılan araştırmalarda kayıt altına alınamayan süreler incelendiğinde toplam süre içerisindeki kayıt dışılık İngiltere için % 1, çalışma koşullarının diğer ülkelere kıyasla daha iyi olduğu Norveç ve İsveç için % 2-3 ile Avrupa sanayisinde lokomotif görevini üstlenen Almanya için oranın % 4'lere çıktığı görülmektedir.⁸⁷

Kayıt dışılığı ölçmedeki bir diğer yöntem istihdam yaklaşımıdır. İstihdam yaklaşımı bir ülkede belirli dönemlerde o ülkenin istihdamını araştırarak kayıt altına almak ve bu sonuçlarını kıyaslama yöntemiyle eşleştirilerek kayıt dışılığı bulma yöntemidir.⁸⁸ Bu yöntemle değişen nüfus, çalışan nüfus, işgücü, arz ve talebi gibi başlıklarda bilgiler elde edilir. Eldeki verilerle birkaç başlık altında istatistikî tablolar oluşturulur. İstihdam yaklaşımı, anlaşılacağı üzere kayıt dışı olarak istihdam edilenlerin dönemler içerisindeki oranının istatistiksel olarak tabloya dönüştürülmesidir. Özellikle bazı sektörlerin yoğun işgücü taleplerinden dolayı bu sektörlerde kayıt dışı istihdam yoğunluğu daha fazladır. Dönemler içerisinde yüksek talepli işgücüne ihtiyaç duyulan sektörlerin istihdam rakamları incelenerek kıyaslama sonucu ölçme yapılabilmektedir. Bu yöntemle değişen nüfus işgücü arz ve talebi gibi başlıklarda bilgiler elde edilir. Eldeki verilerle birkaç başlık altında istatistikî tablolar oluşturulur. Sadece istihdam değil, kayıt dışı ekonominin boyutu da bu şekilde ortaya çıkarılır. Burada dikkat edilmesi gereken husus işgücü arzı ile istihdamdaki artışın birbirine denk olmasıdır. Kayıtlar incelendiğinde istihdam artışı, işgücü arz artışına göre daha az gerçekleşmişse

⁸⁷ Kamalıoğlu, 2014, 100.

⁸⁸ Mustafa Baylan, Dilek Atılğan, Emine Serin, Erdal Bozdere, “Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğünün Tahmininde Kullanılan Yöntemler ve Türkiye Kayıt dışı Ekonominin Tahmini”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.8, S. 1, 2018, s.23.

aradaki fark kayıt dışı faaliyet olarak gerçekleşmiştir.⁸⁹ Bu yöntem özellikle İtalyan ekonomistlerin kullandığı yöntem olduğundan İtalya yaklaşım olarak da adlandırılmaktadır.

Vergi hesaplamaları yaklaşımı, kayıt dışılığı ölçmede kullanılan farklı bir yöntemdir. Devletin önemli kaynaklarından biri olan vergiler, kayıtlı çalışanların tespitinde ve dolaylı olarak da kayıt dışılığı tespit için önemli bir araçtır. Vergilerdeki düşüş kayıt dışı istihdamın arttığı düşüncesini ortaya çıkarmakta ve yapılacak çalışmaların bu konu üzerinde durulması gerektiği belirtmektedir. Vergi hesaplamaları yaklaşımı ile işverenin işçiye ödediği ücret, sosyal güvenlik kurumlarına vermesi gereken prim ve diğer vergiler ortaya çıkacaktır. İşveren için işçi maliyeti ile resmi kurumlarca belirtilen maliyet arasındaki fark, kayıt dışılıktan kaynaklı gerek eksik prim yatırmadan, gerekse diğer kurumlara gerekli bildirimlerin yapılmamasından dolayı yatırılmayan ücretlerdir. Bu tür kıyaslamalarla vergisel bilgiler toplanıp, kayıt dışı ölçümler yapılabilmektedir.⁹⁰

⁸⁹ İ.Cemil Demir, Mustafa Küçükilhan, “Vergi Mükelleflerinin Kayıt dışı Ekonomi Algısı: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, *Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.9, S.1, 2013, s.41.

⁹⁰ ŞEN, 2008, 65.

İKİNCİ BÖLÜM

2. 1980 SONRASI TÜRKİYE'DEKİ EKONOMİ POLİTİKALARI VE KAYIT DIŞI EKONOMİYE ETKİSİ

2.1. 1980 ÖNCESİ TÜRKİYE EKONOMİSİ

Türkiye, geçmişten günümüze kendi iç siyasi durumundan ve küresel ölçekte meydana gelen gelişmelerden dolayı dönemsel farklı ekonomik politikalar yürütmüştür. Genel anlamda 1980 öncesi ve sonrası düşünüldüğünde iki farklı politika göze çarpmaktadır. Devletçi ekonomi politikaları ve liberalizmi savunan ekonomik politikalar. 1980 öncesi politikaya bakılırsa kendi içinde de dönemlere ayrılan ithal ikameci politikalar yürütülmüştür.⁹¹ Yüksek gümrük vergileri, ithalattaki çeşitli yasaklar yaygınlaştırılarak planlı bir şekilde bu politika gerçekleştirilmiştir. Buna rağmen ithal ikameci politikanın yürütülmesindeki aşamalardan olan üretimin gerçekleştirilmesine imkân tanınmamıştır. 1980 öncesi dönemi incelediğimizde sadece ülkemizde değil tüm dünyada ekonomik belirsizlikler baş göstermektedir. Bu dönemde yaşanan petrol krizi ve gelişmiş ülkelerde görülen yüksek enflasyon ve işsizlik, ticaret dengesinin bozulmasına sebebiyet vermiştir. Dış ticaretin bu denli olumsuz durumu karşısında Türkiye'nin dışa kapalı, içe dönük ekonomik politikalarını yürütmesi normal karşılanmıştır.⁹²

Türkiye, ikinci dünya savaşı sırasında küresel ekonominin bozukluğuyla kendisini oldukça geç dönemlerde toparlamaya başlamıştır. 1960'lı yıllarda siyasi istikrarsızlık dönemine girilmiş ve sonrasında çözüm planları çerçevesinde 1961'de Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Planlı kalkınmayla toparlanmayı ve sosyal refahın gerçekleşeceği fikri, 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1963-1967) yürürlüğe girmesine neden olmuştur. DPT'ye göre artan nüfusla beraber işgücünde de belirli oranda artış yaşanmaktadır ve bu işgücüne gerekli istihdamın sağlanması için yatırımlar gerekmektedir. Plan kuralcı olmayıp, çözüm önerileriyle yol gösterici etkisi ön planda olmuştur. Toplumun döneme ait ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla alınacak tedbirler sunulmaktadır. Tarıma yönelik işgücü ihtiyacı, sanayi sektöründeki eksiklikler,

⁹¹ Zeki Oğulcan Şengül, Türkiye'de İthal İkameci Kalkınma Politikaları ve Kore Örneği, <https://www.academia.edu>, (05.11.2017)

⁹² Hüseyin Akyıldız, Ömer Eroğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, C.9, S.1, 2004, s.52.

modern dünyaya uyum için gerekli olan teknoloji ve eğitim konuları üzerinde durularak küresel dünyaya uyum amaçlanmıştır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise (1968-1972) toparlanma döneminden çıkılarak büyüme planları çerçevesinde tedbirlerin alınması gerektiği ifade edilmiştir.⁹³ Birtakım tasarruf ve tedbirlerle sektörlerin büyümesi hedeflenmiş, ekonominin büyümesi sanayi sektörüne ağırlık verilerek gerçekleştirilmiştir. Alınan tedbirler ve hedeflerin bir kaçışu şekilde belirlenebilir,⁹⁴

- Sanayi sektörüne ağırlık verilerek ekonomideki payı arttırılacak, ayrıca bu sektörün yıllık büyüme oranı % 12 olarak hedeflenmiştir.
- Ekonominin bozulmasına neden olan önemli etkenlerden enflasyonun belirli düzeyde tutulması sağlanarak sosyal refahın düşüşü engellenecektir.
- Değişen dünya konjonktürü, ülke ekonomisini dışa bağımlılığını düşürmeye mecbur kılmıştır. Bu nedenle dış tasarruflara gidilerek yurtiçi yatırım harcamalarına önem verilecektir.

Alınan tedbirler ve tasarruflar belirtilen yıllar aralığında aşağıdaki tabloda yer alan verilerin oluşmasını sağlamıştır.

Tablo 4: Ekonomik Kalkınma Planı Dönemi ve Gerçekleşen Oranlar (%) (1968-1972)

YILLAR	Büyüme Hızı (%)	Enflasyon	Dış Ticaret Açığı (%)	İşçi Dövizleri (%)
1968	6.7	3.2	- 267.2	107
1969	5.4	7.2	- 264.4	141
1970	5.8	6.7	- 359.1	273
1971	10.2	15.9	- 494.2	471
1972	7.4	18.0	- 677.6	740

Kaynak: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972), www.ekodialog.com (10.11.2017).

Tablo incelendiğinde beş yıllık kalkınma planı dönemi boyunca bazı verilerde olumlu sonuçlar alınırken bazılarında olumsuz olmuştur. Büyüme hızı dönem boyunca etkisini pozitif olarak bırakmıştır ve en yüksek büyüme oranı da 1971 yılında % 10.2 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşın en düşük büyüme oranı 1969 yılında % 5.4 olmuştur. Enflasyon verilerine baktığımızda dönemin son yılı

⁹³ *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s.65.

⁹⁴ Hatice Polat, “Türkiye Ekonomisinde İmalat Sanayi”, *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.1, S.2, 2011, s.23.

olan 1972 yılında en yüksek oranına ulaşarak % 18 olarak gerçekleşmiştir. Kalkınma planının uygulamaya konulduğu 1968 yılında bu oran % 3.2 olmuştur. Dış ticaret açığı verileri tüm dönemi kapsayan tüm yıllarda olumsuz etki bırakmıştır. Dış ticaret açığı ilk yılda % -267.2 olarak başlayıp son yılda % -667.6 gibi ciddi negatif sonuçlarla ekonominin toparlanmasındaki güçlüğü ortaya sermiştir. Bu sonuçlara paralel olarak işçi dövizlerindeki oranlar da yıllar itibariyle artarak devam etmiştir. Kalkınma planı dönem sonu itibariyle işçi dövizleri % 740 seviyesini görerek en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

Ülke ekonomisinin sürdürülebilirliği amacıyla Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) Yüksek Planlama Kurulu'nda kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Plan dönemi, dünya ekonomisinin oldukça çalkantılı olduğu zamana denk gelmiştir. Siyasi sorunların yaşandığı diğer devletlerin savaş durumunda olması Türkiye ekonomisini zora sokmuştur. Ülkemiz enerjide dışa bağımlı olduğundan petrol fiyat istikrarsızlığı dış ticaret dengesini olumsuz etkilemiştir.⁹⁵ 1973 yılında Araplarla İsrail devletlerinin savaşı petrol fiyatlarını aynı yıl içerisinde 2,5 dolardan 11,6 dolara yükseltmiştir. Bu artış, ithal edilen petrole ayrılan bütçeyi fazlasıyla aştığından iç ekonomide dengeleri bozarak dış ticaret dengesini olumsuz etkilemiştir. Ayrıca bu dönemde Türkiye'nin Kıbrıs Türkleri için 1974 yılında gerçekleştirdiği barış harekâtı nedeniyle ekonomik zorluklar yaşandığından bu dönemde ülke ekonomisi için hedeflenen oranlara ulaşamamış, alım gücünde önemli düşüşler yaşanmıştır.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planı dönemi bir önceki kalkınma dönemine paralel büyüme oranlarına sahip olup, buna karşın enflasyon oranları ciddi seviyelerde artış göstermiştir. Enflasyonda en düşük oran % 10.1 ile 1975 yılında gerçekleşmiş olup, ilerleyen yıllarda artarak % 24.1 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Plan dönemi boyunca ithalattaki aşırı artış dış ticaret açığını 1977 yılında en yüksek oranına çıkarmıştır (% - 4043). Alınan tedbirler ihracat artışını sağlamış olsa da bu durum sadece büyüme rakamlarına olumlu yansımıştır. İlerleyen yıllarda ekonomik olarak daha büyük sorunların yaşanmasına neden olacak olan enflasyon büyümesini ve ticaret dengesinde kapanması zor açıklıklar oluşturacaktır.

⁹⁵ *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s. 892.

Tablo 5: Ekonomik Kalkınma Planı Dönemi ve Gerçekleşen Oranlar (%) (1973-1977)

YILLAR	Büyüme Hızı (%)	Enflasyon	Dış Ticaret Açığı (%)	İşçi Dövizleri (%)
1973	5.4	20.5	- 769	1183
1974	7.4	19.9	- 2245	1426
1975	8.0	10.1	- 3338	1312
1976	7.9	15.6	- 3168	983
1977	3.9	24.1	- 4043	982

Kaynak: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977), www.ekodialog.com (10.11.2017).

Üçüncü kalkınma dönemi ekonomi verileri beklentileri karşılayamamıştır. Aşağıdaki tablo, dönem içerisindeki sektörel bazda elde edilen kazanımları göstermektedir. En düşük büyüme tarım sektöründe gerçekleşmiş olup, hatta 1977 yılında küçülerek % -1.3 büyümüştür. Tarım sektörüne ait en yüksek büyüme verisi 1975 yılına ait olup, % 10.9'dur. Genel ortalamalara bakılırsa sanayi sektörü üç sektör içerisinde en yüksek oranda büyüyerek % 9.8 oranına ulaşmıştır. Sanayi sektöründeki büyüme ilk yıl kendini göstererek % 12.1 olmuştur. İleriki yıllarda büyüme hızı düşse de diğer sektörlerle oranla dikkate değer artış olmuştur. Hizmetler sektörü, aynı dönemde büyüme hızı düşerek belirli oranlarda artmıştır. Plan çerçevesinde GSMH olarak genel büyüme oranına bakılırsa % 6.5 seviyesini görmüştür.

Tablo 6: GSMH Sektörel Büyüme Hızları (Sabit Fiyatlarla %) (1973-1977)

Sektörler	III. Plan Ortalama	1973	1974	1975	1976	1977
Tarım	3.5	-10	10.3	10.9	7.7	-1.3
Sanayi	9.8	12.1	7.7	9.0	9.3	6.9
Hizmetler	7.9	9.7	6.1	6.3	7.4	4.7
GSMH	6.5					

Kaynak: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977), www.ekodialog.com (10.11.2017).

Plan çerçevesinde başlıca hedefler;

- Büyüme hedefi GSMH % 7,9 olarak gerçekleştirilerek,
- Sanayi sektörü ağırlıklı olmak üzere diğer sektörlerde belirli oranlarda büyüme hedefi konularak % 4 ile % 12 oranlarında artış sağlanacaktır.

- GSMH içerisindeki tarım sektörünün payı % 23, sanayi % 27 ve hizmetler sektöründe % 50 oranında ayrılarak büyümesi sağlanacaktır.⁹⁶
- Bu dönemde yaklaşık 300 milyar TL'lik yatırım planlanmıştır.⁹⁷
- Planlanan yatırım tutarının ağırlıklı olarak sanayi ve hizmetler sektöründe kullanılması amaçlanmıştır.
- Daha önceki dönemde olduğu gibi bu dönemde de dışa bağımlılığı düşürmek amacıyla birtakım tasarruflara gidileceği ve yatırımın ihracat artışını sağlayacak şekilde kullanılması planlanmıştır.

Yapılacak yatırımlarla iş sahaları oluşturulacak ve istihdam artışının sağlanması amaçlanmıştır.

Belirtildiği üzere dışa kapalı büyümeye çalışan Türkiye ekonomisi, birçok problemlerle karşılaşmış, finansal problemlerin yaşanmasıyla ve ithal ikamenin devam etmesi sebebiyle bir süre sonra üretim durma noktasına gelmiş, birçok üretimin gerçekleşmesi sonlandırılmamış ve bunun sonucunda yüksek işsizlik baş göstermiştir. Tüm bu yaşanan olumsuzlukları gören hükümet yetkilileri, ekonomideki canlanmayı yakalayabilmek için 24 Ocak 1980 tarihinde “24 Ocak Kararları” adı altında ithal ikame yerine liberalleşmeyi tercih eden ve ekonomisi için yapısal değişiklikler içeren bir programı uygulamıştır.

2.2. 1980 – 1990 YILLARINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN DURUMU

İkinci Dünya Savaşı sonrasında küresel ekonomik düzenin yeniden şekillenmesi ve sanayinin gelişmesi, üretim faaliyetlerine önem veren ülkeler arasında rekabeti meydana çıkarmıştır. Enerji ihtiyacından kaynaklı ülkelerin giderek artan petrol ihtiyacı karşısında, siyasi ve ekonomik sistemini kurmaya çalışan Türkiye için yeni krizlerin oluşacağı öngörülmektedir. 1945-1980 yılları arasında küresel ekonomik düzen karşısında toparlanmaya çalışan Türkiye ekonomisi, beklenen istikrarı sağlayamamış, ithalat karşısında üretim eksikliğinden kaynaklı enflasyon oranı hızla yükselmiştir. Ekonomik kriz, toplum içinde huzursuzluğa neden olduğundan dönemin siyasi iktidarları tarafından bazı

⁹⁶ Gülsen Gümüştü, *Türkiye Milli Gelirinde Yıllar ve Sektörler İtibariyle Bünyesel Değişme*, DİE, Ankara, 1983, s. 231.

⁹⁷ Polat, 2011, 23.

köklü tedbirlerin alınması gerektiği yönünde eğilimler oluşmuştur.⁹⁸ İstikrarın sağlanmasında öncelikle krizleri oluşturan fiyatlardaki istikrarsızlığı gidermek, arz-talep dengesini sağlamak ve kamu harcamalarını kontrol altına alarak birtakım kesintilere gitmektir.⁹⁹ 1980 yılından sonra tüketilen mallar üzerindeki sübvansiyon ve denetimlerin kaldırılmasıyla tüketim fiyatı/çiftçi fiyatı arasındaki fark giderek artarak taraflara olumsuz yansımıştır. Buna benzer ihrac ürünlerinden pamuk ve tütünde de aynı sorun yaşanmıştır. Bu da üretici lehine olmayıp, sermaye sahiplerine yaramıştır.¹⁰⁰ Alınan tedbirler bazı ekonomik alanlarda olumlu sonuçlar vermiştir. Dış ticaret açığı giderek kapanmış, beklenen ihracattaki yükseliş, sanayi ürünlerinin satışıyla birlikte görülmeye başlanmış ve ülke içindeki fiyat düşürülerek enflasyon kontrol altına alınmaya başlanılmıştır.

1980-1990 yılları arasında beşer yıllık iki adet kalkınma programı uygulanmıştır. Bu dönemde Türkiye'deki siyasi iradenin ekonomideki stratejisi, "tam bağımsız açık ekonomi modeli" olduğundan; ihracata dayalı serbest piyasa ekonomisi uygulanarak istihdam teşvikine önem vermiştir.¹⁰¹

Ekonomik göstergelerin önemli unsurlarından olan GSMH, ticaret dengesi ve borç stok durumları, 1980-1990 yılları arasındaki dönemde incelendiğinde aşağıdaki verilere ulaşılabılır.

Tablo 7: Ekonomik Göstergeler (1980-1990)

Yıllar	1980	1985	1990
GSMH'nin Değeri (milyar \$)	50.870	63.989	84.592
Büyüme Hızı (%)	-2.8	4.3	9,4
İhracat (%)	28.7	11.6	11,5
İthalat (%)	56	5.5	41,2
Dış Ticaret Dengesi	-4.999	-3.385	-9,343
İhracatın ithalatı karşılama oranı (%)	36.8	70.2	58,1

Kaynak: TÜİK, Temel İstatistikler, (1980-1990).

⁹⁸ Zeynep Karaçor, Volkan Alptekin, "1980 Sonrası İstikrar Politikaları Işığında Türkiye Ekonomisinin Trend Analizi Yardımıyla Değerlendirilmesi", *SÜ İ.İ.B.F. Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, s. 309.

⁹⁹ İlker Parasız, *1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Yayınevi, Bursa, 1998. ; aktaran: Karaçor, Alptekin, 2006, s.307.

¹⁰⁰ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2002)*, 10.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2006.

¹⁰¹ Cuma Bozkurt, Pelin Karatay Göğül, "Para ve Maliye Politikalarının Koordinasyonu", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, C.2, S.2, 2010, s.27.

Belirtilen tarihlerdeki büyüme, alınan kararlar sonucu gerçekleşmiştir. Buna rağmen olumlu gibi görünen GSMH artışı ve büyüme oranları istikrarlı olmadığından kırılmalı bir ekonomik yapıyı oluşturmada ve iç ekonomide veya küresel dünyada oluşabilecek herhangi bir kriz döneminde hızlı çöküşler yaşanabilecektir. İleriki yıllarda oluşacak likitide krizi ve komşu ülkelerdeki savaş sonucu petrol krizi büyümede çöküşleri gerçekleştirecektir. 24 Ocak Kararları sonucu TL'nin devalüasyonu, ihracatı arttırmaya yönelik gerçekleştirilen adım olmasına karşın ithalatı sınırlamak amaçlanmıştır.¹⁰² Buna rağmen ihracatın katma değeri düşük ürünler tarafından yapılması beklentileri karşılayamamıştır. Ayrıca ithalatın beklenildiği gibi bir sınırlama yaşamadığı da görülmektedir. Daha sonraki yıllarda sanayi ürünlerinin üretilip ihraç edilmesiyle ve dış sermayenin ülkeye girmesiyle üretim artışı ve ithalat düşüşü gerçekleşmiştir. 1985 yılı sonucunda tabloya bakılırsa büyüme hızı % -2.8'den % 4.3'e çıkmıştır. Buna paralel olarak ihracatın ithalatı karşılama oranı da % 36.8'den, %70.2'ye çıkmıştır. Dış ticaret dengesi de ithalattaki ciddi düşüş sonucu etkisini göstererek olumlu sonuçlar göstermesine rağmen 1990 yılı sonunda ticaret açığı artmaya devam etmiş ve ithalat artış yüzdesi de % 41.2 olarak belirtilmiştir. Büyüme hızı aynı tarihte % 9.4 olması, GSMH'nin dikkate değer artışından kaynaklanmaktadır.

2.2.1. 24 OCAK 1980 KARARLARI

Türkiye'de 1980 öncesi ekonomi sürdürülebilir durumda olamadığından yeni politikalara ve uzun vadeli istikrar sağlayacak programa ihtiyaç duyulmuştur. Toparlanmanın sağlanamadığı görüldüğünden Uluslararası Para Fonu (IMF) ile birlikte hazırlanan istikrar programı olarak görülen 24 Ocak 1980 Kararları uygulanmaya koyulmuştur. 24 Ocak 1980 Kararları'nın uygulanması ilk on yıllık dönem için istikrar amaçlı olmasına karşın, toparlanmanın görülmesiyle sonraki dönemlerde ekonomi serbestleşerek yeniden yapılanma yoluna gidilmiştir. Bu nedenle alınan bu kararlar, istikrar sağlamanın yanında ekonomiyi yeniden büyüme odaklı geliştirmek de amaçlanan hedefler arasındadır.¹⁰³ 1980 sonrası uygulamalar ekonominin liberalleşmesini ve dışa açılmasını sağlamış, istikrarın sağlanmasından sonra da dış ticaretin gelişimi için politikaların üretilmesini

¹⁰² Zeynep Karaçor, Ayşegül Atabey, "Türkiye Ekonomisinde Uygulanan İstikrar Politikalarının Tarihsel Süreç İçerisinde Analizi ve Bu Süreç İçerisinde Karar Birimlerinin Rolü", *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, C.4, S.1, 2001, s. 126.

¹⁰³ Ahmet Kılıçbay, *Türk Ekonomisi Modeller Politikalar Stratejiler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1992.

tetiklemiştir. Rekabetin artışı için uygun zemin hazırlanmış olup üretimin devamının sağlanmasında gerekli kaynakların doğru bir şekilde kullanılması hedeflenmiştir. Liberal ekonominin gereği piyasanın çeşitlendirilerek serbestleşmesi, işletmelere uygun kredi imkânı için bankacılık sektörüne önem verilmesi ve faizlerin uygulanabilir seviyede tutulması amacıyla çalışılmıştır.

24 Ocak İstikrar Programı, başladığı yıl itibariyle etkisini ilk on yıl içerisinde önemli değişikliklere sebep olarak göstermiştir. Günümüzde de bütçeye sağladığı katkı itibariyle etkili olan Katma Değer Vergisi (KDV), çıkarılarak uygulamaya konulmuştur. Ayrıca özelleştirmelere önem verilerek genel bütçeye olumlu etki sağlanmış, buna karşın firmaların ihracatı canlandırması amacıyla da devlet tarafından mali destek verilmesi uygun görülmüştür.¹⁰⁴

İstikrar programının bir diğer ekonomiye kazandırdığı önemli bir yenilik de sanayi politikalarında yapılan köklü değişikliklere gidilmesidir. Daha önce bahsedildiği üzere ihracat artışında hedefin yakalanması sanayi politikaları üzerinde doğru adımlar atılarak gerçekleşmiştir. Dışa dönük, serbest piyasa kuralları sayesinde pozitif sonuçlar elde edilmiştir. “Devletçilik ilkesiyle getirilmiş olan IV. planının politikaları bu planla değiştirilmiş ve V. Planla yeniden ele alınmıştır. İthal ikameci, dışa kapalı, kamu müdahalesinin yoğun olduğu bir ekonomik yapıdan ihracata dönük sanayileşme yaklaşımını benimseyen, dışa açık, serbest piyasa koşullarının hakim olduğu bir ekonomik yapıya geçiş için yapısal düzenlemeler amaçlanmıştır.¹⁰⁵

1980 istikrar programının başarıyı yakalamasındaki önemli dış faktör, uygulanmaya konulmadan önce IMF’den destek alınarak gerekli kaynak ihtiyacını belirlenmiş olmasıdır. Mali destek garantisiyle piyasaya aktarılacak likidite ekonomiyi canlandıracaktır. Kararlar, uygulanmasının yanlış olduğu anlaşılan ekonomideki devlet müdahalesi yerine liberal ekonomiyi getirmek ve piyasadaki gerilemeyi durdurarak tekrar canlandırmaktır.¹⁰⁶ Karar maddeleri incelendiğinde göze çarpan özellik, müdahale etmeyerek piyasanın kendi içinde çalışmasını sağlamak ve ona kendi mekanizmaları doğrultusunda işlevlik kazandırmaktır. 24 Ocak Kararları doğrultusunda yapılan çalışmalara baktığımızda uygulanmakta

¹⁰⁴ Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998.

¹⁰⁵ Köse, 2002, 124.

¹⁰⁶ Süreyya Yıldırım, “Türkiye’de 24 Ocak 1980 Öncesi ve Sonrası Sanayileşme ve Ekonomik Büyümeye Etkileri”, *Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* C.7, S.1, s.12.

olan beş yıllık kalkınma planında olduğu gibi küçük ve orta vadeli çözümler hedeflenmektedir. Bu kararların yürütülmesi dördüncü beş yıllık kalkınma planı dönemine denk gelmektedir.¹⁰⁷

- Faizlere müdahale edilmeyerek “serbest faiz” sistemine geçilmesi, Paraya müdahale edilerek devalüe edilmesi,
- Bütçede oluşan açıkların kapatılabilmesi için kamu ve diğer harcamaların kısılarak azaltılması,
- KİT’lere yetki verilerek üretim mallarına zam yapabilme müdahalesi verilmesi,
- Daha önceki dönemlerde uygulanmakta olan döviz kararlarına müdahalenin bu kararlar çerçevesinde vazgeçip, serbest bırakılması,
- Ülke içindeki döviz artışının sağlanabilmesi için yabancı sermaye girişini etkileyecek her türlü önlemlerin alınması,
- Sanayinin gelişmesi ve üretimin arttırılması için ihracat vergileri dâhil birçok özendirici etkiyi gerçekleştirmeyi amaçlayarak önlemler alınmıştır.

Özel sektör için alınan tedbirlere ek olarak, 06.12.2012 tarihinde Sermaye Piyasası Yasası yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁸ Alınan tedbirlerin parasal arz üzerinde de olumlu etkisi olmuştur. Ayrıca enflasyonda gözle görülür bir olumlu etki bırakmıştır. Üç haneli enflasyon rakamlarından % 25 seviyelerine kadar düşerek etkisini göstermiştir.

Ekonomik iyileştirmeler için alınan 24 Ocak kararları genel anlamda liberalizmi desteklemekle birlikte bu piyasa şartlarının oluşabilmesi için müdahaleler de içermektedir. Önemli kararlarından biri de Türk Lirası üzerinde yapılacak müdahaleyle devalüasyon yapılmasıdır. Yani paranın dış alım gücü zayıflatarak ihracatı güçlendirmek amaçlanmıştır.¹⁰⁹ Yatırıma verilen desteğin daha etkili olması için vergilerdeki düşüş dâhil birçok alanda önceki uygulamalarda var olan kısıtlamalar kaldırılmıştır.

Kararlar doğrultusunda Türk Lirası’na yapılan müdahaleler ve diğer ekonomik tedbirler şunlardır:¹¹⁰

¹⁰⁷ Hayrettin Tüleykan, Selçuk Bayramoğlu, “Türkiye’de 24 Ocak Kararları İle Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları”, *International Journal of Social Science*, S.44, 2016, s.405.

¹⁰⁸ Sermaye Piyasası Kanunu (2012), *T.C. Resmi Gazete*, 28513, 06.12.2012.

¹⁰⁹ Tüleykan, Bayramoğlu, 2016, 407.

¹¹⁰ Mevlüt Karabıçak, “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.5, S.2, 2000, s.56.

- Türk Lirası'nın devalüe edilmesi kararlaştırılmıştır. Dolar karşısında değeri düşürülerek takip eden yıllarda değerinin dolar karşısında 1/1000 oranına kadar düştüğü görülmektedir.
- Türk parasına yapılan müdahalenin yanında piyasa üzerinde de bazı tedbirler alınmıştır. Baskın bir şekilde kontrol edilen piyasa, serbest bırakılarak kendisine faaliyetleri doğrultusunda geliştirme imkânı verilmiştir. Bu sayede devletin belirlediği fiyat mekanizması kaldırılmış olup, işletmeler kendi kararlarıyla piyasa şartlarını göz önüne alarak fiyatları belirleyebilmektedir.
- Ekonomik canlılığı etkileyen ve rekabetin oluşmasını zorlayan işçi maliyetleri, yapılan çalışmalarla gözden geçirilerek maliyetlerin düşüşü sağlanmıştır. İhracatın önündeki büyük engel olan maliyetlerdeki düşüşle beraber tekrar hareketliliğin sağlandığı görülmektedir.

24 Ocak 1980 Kararları ile “ Türkiye ekonomisinde yapısal bir dönüşüm başlatılmıştır. Fiyatların piyasa mekanizması çerçevesinde oluşması amacıyla fiyat kontrolleri kaldırılmış ve serbest dış ticaret politikasına geçiş yaşanmıştır.” Finansal serbestleşme sürecinde Merkez Bankası'nın piyasayı oluşturan ekonomik unsurlarla uyumlu çalışması sağlanmıştır.¹¹¹

1980 öncesi ekonomi politikaları devletçi politikaların etkisinde ithal ikame stratejisiyle yürütülmüştür. Dışa bağımlılığı azaltmak amacıyla gerçekleştirilen ekonomi politikaları gerçeklikten uzak sonuçlar vererek olumsuzluklar kendini göstermeye başlamıştır. İthal ürünlerle yapılacak üretimin yerine bunun ikame edilebilecek bir farklı ürünle üretimin devamlılığı amaçlanmıştır.¹¹² Ekonominin çöküş noktasına gelmesiyle alınan tedbirler kapsamında öncelik ihracatın artırılması için Türk Lirası'nda devalüasyona gidilmiştir.

2.2.2. İhracat Odaklı Büyüme Stratejisi

Türkiye, 1980 sonrasında ekonomisini küresel ekonomiyle bütünleştirebilmek ve ülke içi kaynak dağılımını arttırmak için ihracat odaklı ekonomik stratejiler geliştirmiştir. Ekonomik sistem değişikliği, yasal düzenlemeler ve iç piyasada yeni uygulamalara gidilmesi ilerleyen yıllarda

¹¹¹ TCMB, 1980 Sonrası Ekonomik Durum, (25.12.2017).

¹¹² Cem Saatcioğlu, “Devalüasyon ve Etkileri”, *İ.Ü. İktisat Fakültesi Dergisi*, S.32, 2005, s.4.

olumlu sonuçların alınmasını sağlayacaktır. Ayrıca ihracat ürünlerinin katma değeri yüksek olanlarının ağırlıklı olması 1980 yılında imalat sanayinin ekonomideki payını % 36.6 oranından 1983 yılında % 64 oranına yükseltmiştir. Devam eden yıllarda da oran yükselerek 1990 yılında % 79.9 seviyesini görmüştür.¹¹³

24 Ocak Kararları çerçevesinde alınan tedbirler birçok alanda uygulamaya konulmuştur. Bıraktığı sonuca baktığımızda ihracat üzerindeki etkisi gözle görülür bir iyileşmeyi sağlamaktadır. Politika tercihinin liberalizme kaymasıyla ihracat artışı, beraberinde ithalatın artışını da getirecektir. Çünkü daha önceki sistemde ithal ikame yoluna başvurulmuş ve bunun verdiği zararlar sonucunda da liberalizmin yönelttiği doğrultuda ithalat üzerindeki sıkı baskılı politika kaldırılmış, yüksek vergiler düşürülmüştür. Önceki dönemde ihracatın yok denecek kadar az oluşu gelirlerdeki zayıflığı meydana getirdiğinden yeni sistemde alınan olumlu sonuçlar neticesinde devlet bütçesine önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca ihracatın getirdiği kazanç oranı, ithalatın götüreceği kayıp oranını karşılamasa da etkisini gösterecektir. İhracat yapan firma sayısında artış gözlenmiştir. Yurt dışına yapılacak ihracatın yetkili firmalarca gerçekleştirilmesinde finans krizi yaşanmaması içinde yerli bankalar bu konuda destek olmuştur.

24 Ocak 1980 Kararları, ülke ekonomisine önemli pozitif etkiler bırakmıştır. Bu etkiler sayesinde toplumsal refah seviyesinde de artış görülmüştür. Alım gücü artmış ve GSMH' da artışlar görülmüştür. Bu durum etkisi yıllar geçtikçe azalacak, hatta 1990 yılı başlarından itibaren ülke içerisinde ve dışında büyük problemler yaşanacaktır. Türkiye'nin önemli bir sorunu olan kamu harcamaları yüksek miktarlara çıkınca ödemeler için iç ve dış borçlanmalar baş gösterecektir. İhracatın yeterli boyutlara ulaşmaması, yabancı yatırımların duraksaması ve gelirlerdeki düşüş nedeniyle vergiden elde edilen gelirlerde de düşüş gözlenmektedir. Elde edilen gelir vergileri borç ödemelerini karşılayamayacaktır. Bu krizin çözümü için yetkililerce “ 5 Nisan Ekonomik Kararları” adı altında yeni tedbirler alınması uygun görülmüştür.

İncelenen 10 yıllık dönem boyunca ülke ekonomisini küresel ekonomiye entegre edebilmek ve ileriye dönük katkıların sağlanması amaçlanmış olmakla

¹¹³ Yağmur Sağlam, Hüseyin Avni Egeli, “İhracata Dayalı Büyüme Hipotezi: Türkiye Örneği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.17, S.4, 2015, s.515.

birlikte kayıt dışı ekonomi de kendini belirgin bir şekilde göstermiştir. Aşağıdaki tabloda 1980 yılı itibariyle oluşan kayıt dışı ekonomi, yüzdesel olarak, dolanımdaki para ile hesaplanabilen dolanımdaki para, vergiler düşülerek hesaplanan dolanımdaki para, illegal para ve bu paranın gelir hızı oranları verilmiştir. Öncelikle dolanımdaki para ile hesaplanan dolanımdaki para arasındaki ciddi farklılıklar göze çarpmaktadır. İlk yıllarda hesaplanan dolanımdaki para miktarı daha fazla olurken 1990 yılı itibariyle dolanımdaki para miktarı daha fazla çıkmıştır. 218 milyar ile başlayan dolanımdaki para miktarı 1990 yılında yaklaşık 5 katına çıkmış olup; paranın gelir hızı da 3 katı oranında artış gerçekleşmiştir. İncelenen dönemin ilk yılında 6.9 oranı görülürken; dönem sonuna doğru 13.0 oranı gibi ciddi bir artış geçirmiştir. Kayıt dışı ekonomideki artış yüzdeleri incelendiğinde 1980 yılında % 21.3 oranıyla oldukça yüksek seviyeye ulaşmıştır. Türkiye’de 60’lı yıllarda başlayan kayıt dışılık, kısa sürede ekonominin beşte birine denk gelerek 1990 yılında % 21.0 seviyesinde görülmüştür. Yıllar içerisinde inişler çıkışlar olmasına rağmen düşüşte süreklilik sağlanamamıştır. Dönem içerisindeki kayıt dışı ekonominin en yüksek olduğu 1988 yılında bu oran % 23.1 seviyesini görerek rekor kırmıştır.¹¹⁴

¹¹⁴ Hünkar Güler, Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.11, S.1, 2018, s. 216.

Tablo 8: Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü, (1980 – 1990)
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Dolanımdaki Para	İllegal Para	Paranın Gelir Hızı	Kayıt dışı Ekonomi	Yüzde
1980	218.000	164.693	6.9	1.136.382	21.3
1981	280.000	206.643	7.7	1.591.151	20.9
1982	411.000	302.813	7.4	2.240.816	21.8
1983	548.000	359.905	6.7	2.411.364	16.8
1984	736.000	574.911	8.8	5.059.217	22.5
1985	1.011.000	722.878	10.1	7.301.068	21.4
1986	1.300.000	991.775	10.1	10.016.928	20.4
1987	2.208.000	1.420.784	8.9	12.644.978	16.8
1988	3.424.000	2.612.073	11.7	30.561.254	23.1
1989	6.833.000	3.936.353	11.9	46.842.601	21.6
1990	11.377.600	6.096.688	13.0	79.256.944	21.0

Kaynak: Hünkar Güler, Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.11, S.1, 2018, s. 216.

2.3. 1990 – 2000 YILLARI ARASINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN DURUMU

Türkiye, 1980 sonrası ekonomi politikasını liberalleştirmesiyle açık piyasa sistemini sürdürmüştür. Kısa ve orta vade de bu uygulama pozitif etki oluşturmuştur. Bununla birlikte piyasanın dış müdahalelere açık hale gelmesi, sermayenin etkisi altına girmesi ve sosyal temel ekonomik etkenler, (petrol gibi) kırılganlığı arttırmış, krizlerin beklenmeden oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönemde ülke içinde olumlu verilerin gelmesi büyümeyi arttırsa da yaşanan körfez krizi, sanayi üretimi sıkıntıya sokmuştur.¹¹⁵ Enerji problemi sonrası oluşan

¹¹⁵ İstanbul Ticaret Odası, “2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi”, *İlmi Etüdler Derneği*, Yayın no: 2011-31, İstanbul s. 49.

yüksek fiyatlar, arz-talep dengesini bozmuş ve enflasyonda yükselmesine neden olmuştur.¹¹⁶

2.3.1. Mali Serbestlik Süreci ve 32 Sayılı Karar

1990 sonrası dönem incelendiğinde bir önceki 10 yıl içerisinde gerçekleşen siyasi politikaların toplum ihtiyaçları doğrultusunda serbestleştirilmesi, iç piyasanın canlanmasına ve ticari faaliyetlerin gelişmesine yol açmıştır. Şirketlerin ekonomik taleplerinin karşılanması uluslararası ekonomiye uyum açısından oldukça olumlu etki bırakmış buna karşın ithalat miktarında devam eden yıllarda dikkate değer artış kaydedilmiştir. Para alım satım işi ile paranın yurt dışı transferi Türk vatandaşları ve yabancılar için serbest hale gelmesiyle yüksek oranlarda faiz üzerinden finans piyasası işlemiştir.¹¹⁷

Bu dönemde öncesinden belirlenen ihracata dayalı büyüme modeli dünya genelinde yaygınlaşan yüksek işgücü maliyetleri sebebiyle duraksama dönemine girmiştir. Ayrıca Türkiye, askeri darbe dönemini atlatmasıyla popülist siyasi yaklaşımlarda artış görülmüş bununla birlikte bu dönemde yine kendini gösteren sendikacılık faaliyetlerinin ciddi oranda önem kaydetmesi devlet bütçesinin yatırımlardan çok toplumsal ihtiyaçlarının giderilmesinde kullanılmasına neden olmuştur. Devlet gelir gider dengesindeki açıklığı kapatacak yollar aramak yerine, iç borçlanmayla daha kötü bir durum haline geldiğinden mali serbestleşme dönemi iç piyasa faaliyetlerini beklenildiği üzere yeterli seviyeye taşıyamamıştır. “ Finansal serbestleştirme söyleminin aslında, kamu kesimi maliye politikasının bir uzantısı olarak işlediğini ve devletin özel sermaye lehine gerçekleştirdiği bir rant transferinin temel ideolojik aracı olduğunu belgelemektedir.”¹¹⁸

Türkiye’de finansal serbestleşme 1980 tarihinden itibaren alınan tedbir ve uygulamalarla başlanılarak 1989 yılında yürürlüğe giren 32 Sayılı Karar ile büyük ölçüde tamamlanmıştır. 24 Ocak Kararları, gerek finans alanında gerekse diğer alanlarda düzenlemeler getirerek sıkı politikalardan ülke ekonomisi kurtarılmaya çalışılmıştır. Dönem sonunda ticari faaliyetlere ve parasal alış verişe getirilen

¹¹⁶ Meliha Ener, Esra Siverekli Demircan, “Müdahaleci Devlet Anlayışının Erozyonu: İktisat ve Maliye Politikalarında Değişim - Türkiye Örneği”, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.2007, S.2, s. 217.

¹¹⁷ Kezban Akyol Eser, *Finansal Serbestleşme Sürecinde Artan Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri: Türkiye Ekonomisine Etkileri, Riskler ve Politika Araçları*, (Mesleki Yeterlik Tezi), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2012.

¹¹⁸ Petrol İş Sendikası, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisinde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış*, 1997/99 Yıllığı, Petrol İş Sendikası, Ankara, 2000.

serbestlikle ülke ekonomisi dışı bağımlı bir hal almıştır. “ 32 Sayılı Karar ile uygulamaya konulan düzenlemeler aşağıdaki gibi belirtilebilir.¹¹⁹

- Türkiye’de yerleşik kişiler, bankalar ve özel finans kurumlarından hiçbir sınırlama olmaksızın döviz alabilirler ve döviz bulundurmak için herhangi bir kısıtlamaya tabi değildirler.
- Türkiye’de yerleşik kişiler, Türkiye’de yerleşik olmayan kişilere verdikleri her türlü hizmet karşılığında aldıkları dövizini ülke içine getirebilirler.
- Yurt dışında yerleşik kişilerin İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nda (İMKB) kota edilmiş ve SPK izniyle çıkarılmış her türlü menkul kıymeti almaları ve satmaları serbesttir.
- Türkiye’de yerleşik kişilerin bankalar ve özel finans kurumları aracılığıyla, yabancı borsalarda kota edilmiş menkul kıymetleri; TCMB tarafından alım satımı yapılan yabancı para birimleri cinsinden hazine bonusu ve devlet tahvillerini satın almaları ve satmaları ve bu kıymetlerin alış bedellerini yurt dışına transfer etmeleri serbesttir.
- Türkiye’de yerleşik kişilerin, yurtdışında menkul kıymet çıkarmaları, piyasaya sürmeleri ve satmaları serbesttir. Türkiye’de yerleşik kişilerin yurt dışından menkul kıymet getirmeleri ve yanlarında yurtdışına çıkarmaları serbesttir.
- Yabancı sermaye satışlarında elde edilen gelirlerin yurt dışına transferi bankalar ya da özel finans kurumları aracılığıyla yapılabilecektir.
- Döviz kredilerinin yurt dışından alımları serbestleşmiştir.
- Türkiye’deki sürekli ikamet etmeyen kişilerin hesap açmaları ve para transferleri serbest hale gelmiştir.
- Gayrimenkul satışındaki yasak kaldırılarak gelirin transferi serbestleşmiştir.
- Bankalar ve özel finans kurumları ithalat, ihracat ve görünmez transferler dışında 500.000 ABD doları ya da eşdeğeri döviz tutarını aşan transferleri bildirmekle yükümlüdürler.
- Türkiye’deki sürekli ikamet eden kişilerin yurt dışında temsilcilik açmaları serbest hale gelmiştir.”

¹¹⁹ Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar (1989), *T.C. Resmi Gazete*, 14391, 11.8.1989.

1980’li yılların sonlarına doğru küresel ekonomide sorunlar yaşanması, Türkiye’de de var olan ekonomik bozulmalar ileriki yıllarda alınacak istikrar tedbirlerinin zeminini oluşturmuştur. 1994 yılında alınan önlemler temel unsurlara dayandırılarak çözülmeye çalışılmış; kamu maliyesinin kontrolü, mali dengenin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. Harcamaların denetimi ve kesintileri ile gelirlerdeki artışın arttırılmaya çalışılmasıyla borçların ödenmesi sağlanacaktır. Bunun yanı sıra birtakım ek vergiler getirilerek hazineye aktarılacak gelir oluşturulacaktır. Gelir ve kurumlar vergisi için %10 eklenerek arttırılması, birden fazla konutu olanlardan emlak vergisine ek yapılması, taşıt değerinin miktarına göre %4 ve %8 ek taşıt vergisi alınması kararlaştırılmıştır.¹²⁰ Ayrıca kamu tesis ve lojmanlarından alınacak gelir o günkü piyasa şartlarına göre yeniden belirlenerek düzenlenecektir. Ülke kaynağının ciddi bir bölümünü harcamak zorunda olduğu enerji alanında da yeniden fiyat belirlenmesine gidilmiştir. Dönemin şartlarına göre önemli oranlarda artışlar yapılarak bütçeye yük bindirilmemeye çalışılmıştır. Zorunlu ithal edilen petrol fiyatlarına da %100’e yakın zam yapılmıştır. Kamu harcamalarında kesintiler yapıp, teşvik amacıyla firmalara verilen ödeneklerden de belirli oranlarda kısılarak bütçe dengesi korunmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de ihracat yapan firmalara rekabette gerekli direnci gösterebilmeleri ve ticari canlılığın sürekliliği için Türk Eximbank, kısa, orta ve uzun vadede krediler sağlamıştır.¹²¹ İhracattaki bu gelişmeler ihraç ürünlerinde de zamanla değişikliğin görülmesini sağlamış, ihracatın ülke ekonomisine getireceği kazançta atışlara neden olmuştur. İhracatın yapısını incelediğimizde o dönem için büyük oranının tarım ürünlerini oluşturmasıyla birlikte 1995’li yıllara doğru ve 2000’li yıllara baktığımızda sanayi ürünlerinde artış yaşandığı dönem verilerinden anlaşılmaktadır. Bununla birlikte sanayi ürünlerindeki çeşitliliğin artışı da dikkati çekmektedir. Ağır sanayi ihracının gerçekleştirilmediği bu dönemde daha çok tekstil üretim mallarının ihracı olmaktadır. Tekstil üretim malları yüksek kazançlı ürünler olmadığından ithalatın verdiği mali kaybı karşılayamamaktadır.

1980 öncesi ve sonrası ekonomik problemler yapısal sorun olarak devam etmiştir. Ekonomik zayıflık, bağımlılığı arttırmıştır. Alınan kararlar etkili olsa da

¹²⁰ Ozan Altan, *Ekonomik İstikrar Politikaları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulaması* (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Programı, İzmir, 2009.

¹²¹ Türk Eximbank İhracatın Finansmanı Pazarlama Müdürlüğü, s.52.

yeterli olmamıştır. Kalıcı ve dengeli çözümler üretilmediğinden inişli çıkışlı ihracat oranları belirsizlikler içerisinde yetersizliğini korumuştur.¹²² İthal ikame stratejisi ile ekonomide oluşan birtakım gelişmelere karşın, daha çok olumsuz sonuçları ile sanayileşmenin önündeki ciddi bir problem olarak kalmaya devam etmiştir.

2.3.2. 5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Programı

1980 yılından itibaren ekonomik sistem üzerinde yapılan köklü değişiklikler, serbest piyasa alanını oluşturarak bazı ekonomik sektörlerde olumlu etki bırakmıştır. Alınan tedbirler kapsamında döviz kuruna müdahale de bulunmaktadır. TL'nin değer artışıyla yurtiçi piyasalarda enflasyon üzerine baskı uygulanarak serbestlik sağlanacaktır. Bu duruma karşın ülke içerisindeki finans merkezlerinin dış borçlanmaya gitmesi ve bununla birlikte dış ticaret dengesinin giderek bozulması beklenenin aksine enflasyonu arttırarak üretim üzerinde olumsuz koşullar oluşturmuştur. Döviz kurunun düşürülmesi, TL'nin değerlenmesine ve iç piyasada yüksek maliyetli işgücünün oluşmasına neden olmaktadır. Hükümet, olumsuz ekonomik şartlardan dolayı sermaye ithal ederek kısa vadede çözüm üretmiştir. Serbest piyasanın zeminini oluşturan bu yolla, "ihracata yönelik büyüme" den sermaye ithali sebebiyle " ithalata yönelik büyüme" ye geçiş bu dönemde gerçekleşmiştir.¹²³

5 Nisan Kararları da 1980 yılında uygulamaya konulan program gibi öncelikli uygulamalara yer verildikten sonra yapısal düzenlemeler daha sonra uygulanmıştır. Daha disiplinli uygulanması sayesinde kısa vade de olumlu veriler alınmıştır. "1994 yılı içerisinde dış ticaret açıkları bir önceki yıla göre % 73,4 oranında azalarak 5,2 milyon dolara inmiş, 1994 yılında ihracat bir önceki yıla göre % 18 artarak 18,1 milyar dolar, ithalat ise % 21 azalarak 23,3 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

Alınan tedbirler incelendiğinde 5 Nisan 1994 istikrar Programı, kararlarıyla ekonomik sistemde devletin müdahale oranını da belirtmiştir. Mali disipline verilen önem, ihracat amacıyla teşvik verilmesi yerine düzenlemelerin

¹²² Sema Ay, "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C.19 S.2, 2012, s.335.

¹²³ Ulvi Sandalcı, İnci Sandalcı, "Vergi Ahlakı ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi: OECD Ülkeleri Özelinde Bir İnceleme", *Sakarya İktisat Dergisi*, C.6, S.1, 2017, s. 70.

uygulanabilirliğini denetlemek ve iç piyasanın işleyişini gözetlemek devletin sistemdeki rolü olarak benimsenmiştir.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı temel politikalarından olan para politikası, özellikle bankacılık sektörüne güven sağlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Yeniden düzenlemeler getirilerek bankacılık kanununda faaliyetler ile öz kaynakların kullanımı hakkında yeniden kurallar belirlenerek daha güçlü sistem kurulmuştur. Ayrıca bankaların kredi sağlamalarında faizle borç verenin yanında ipotekle verebilme imkânı da sağlanmıştır.¹²⁴ Mevduatta vade yapısı daha esnek hale getirilerek, 7 gün ihbarlı mevduat uygulaması sisteme dâhil edilmiştir.¹²⁵ 80’li yılların sonlarına doğru döviz kuru karşısında değerlenen TL müdahaleler sonucu % 30 oranında değer kaybetmiştir ve bu sayede iç piyasada canlılık kazanılmıştır.

İstikrar programı kapsamında alınan temel politikalardan bir diğeri de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) üzerinde yapılan yapısal reformlardır. Var olan düzenlemeler üzerinden çalışmaya devam eden KİT’ler genel bütçe üzerinde mali yük oluşturduklarından yeni ekonomik sisteme göre dönüştürmek gerekmektedir. 5 Nisan 1994 Kararları içerisinde önemli bir yere sahip KİT dönüşüm tedbirleri uygulamaya konulmuştur. Kurumlardaki gelir artışlarının sağlanması amacıyla, denetim artışı, prime esas olan ücretlerdeki artış ve kurumun gayrimenkullerinin kira bedellerinin piyasa şartlarına yükseltilmesi ile gayrimenkul satışı programa alınmıştır.¹²⁶

Yaşanan olumsuzluğun engellenmesi amacıyla yeni bir istikrar programı açıklanmıştır. 5 Nisan 1994 yılında açıklanan program çerçevesinde öncelikli amaç, yeniden istikrarı sağlamak cari açığı kontrol altına alarak piyasa canlılığını sürdürmektir. Alınan önlemler, kamuda oluşan açığı azaltmış ve döviz rezervlerinde önemli ölçüde artışlar kaydedilmiştir.¹²⁷ Kısa vadede olumlu sonuçlar alınmış olursa da ihracat karşısında ithalattaki hızlı yükseliş, orta vadede krizi devam ettirmiştir. Bu nedenle başarılı olunamamıştır.¹²⁸

¹²⁴ Salih Köse, “24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması”, *Planlama Dergisi*, Özel Sayı – DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı, DPT, Ankara, 2002.

¹²⁵ DPT, *5 Nisan Kararları ve Uygulama Sonuçları*, DPT, Ankara, 1995.

¹²⁶ Seyhun Doğan, *IMF İstikrar Programları ve Türkiye*, Nesil Matbaacılık, İstanbul, 1997; akt. Altan, 2009, s.38.

¹²⁷ İlker Parasız, *Enflasyon Kriz Ayarlamalar*, Ezgi Yayınevi, Bursa, 2001.

¹²⁸ Oğuz Yıldırım, *Kura Dayalı İstikrar Politikası*, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003.

Merkez Bankası açıklamalarında da belirtildiği gibi genel ekonomik dengelerinin bozulmasıyla tedbir almak kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu nedenle 5 Nisan Ekonomik Kararları olarak açıklanan tedbir uygulamalar şunlardır:¹²⁹

- Türk Lirası'na müdahale edilerek yeniden devalüasyonu uğratılmıştır. Bu dönemde paranın değeri %39 oranında devalüe edilmiştir.
- Hazine bonosu, tahvil ve repo gelirlerinden alınan % 5'lik oran kaldırılmıştır.
- Döviz müdahale devlet tarafından yapılmayarak serbest bırakılmıştır. Özel ve kamu bankaları aracılığıyla kurlar belirlenmiştir.
- 1980 kararlarında olduğu gibi 5 Nisan Kararlarında da Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) tarafından üretilen ürünlere ek zamlar yapılarak üretimden daha fazla gelir elde edilmesi amaçlanmıştır.
- Akaryakıt ürünlerindeki vergi kesintileri % 10'dan % 25'e çıkarılmıştır.
- Kamu giderleri için ayrılan bütçelerin sadece Merkez Bankası ve Ziraat Bankası tarafından tutularak işletilmesi belirtildi.

Önlemlerin alınması, iç ve dış harcamalardaki dengesizliğin oldukça büyük oranlara ulaşması sebebiyledir. Kamu harcamalarının önü kesilemediği ve vergi gelir gider dengesi sağlanamadığı için cari açık, o güne kadar gelinen en yüksek noktaya ulaşmıştır. Ülke içindeki likitideye olan ihtiyacın çok yüksek olması ve faizlerdeki yüksek oranlar sebebiyle var olan dövizin ihtiyacı karşılayamamasına neden olmuştur. Ekonomik veriler beklentileri karşılayamamıştır. Siyasi otoritenin aldığı bu kararlar, ülkeye döviz girişini tetikleyebileceği gibi zıt etki bırakacağı da çok açıktır.

Borçlanma faiz oranının % 400 gibi rakamlara ulaşmasıyla elde edilecek döviz girdisinin yanında yüksek devalüasyonla alım gücünün düşmesi, işsizlik ücretlerinin düşürülmesi, yüksek enflasyon ve üretimin düşüşü gibi ağır problemler de beraberinde gelecektir.¹³⁰

Tüm bu olumsuz duruma karşın, 1995 yılında “Gümrük Birliği” kapsamında Türkiye'nin de bu birliğe dâhil edilmesiyle ticaretin gelişeceği, AB

¹²⁹ Cengiz Aktaş, “5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Programı Öncesi ve Sonrası İthalat Fonksiyonu Katsayılarının Değişip Değişmediğinin Belirlenmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, C.5, S.2, 2000, s.16.

¹³⁰ Yavuz Altaşlı, Murşit Işık, “Türkiye’de Yaşanan Ekonomik Krizlerin İstihdam Üzerine Etkileri (1980-2013)”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, S.2, 2017, s. 73.

ile ekonomik faaliyetlerde uyum sağlamayı ve piyasanın daha gerçekçi bir canlılığa ulaşacağı ümit edilmiştir. AB ile uyumun gerçekleşmesi için eski dönem çalışma prensiplerinin bir kenara bırakılarak daha dinamik işgücü ile üretimin gerçekleşmesi vurgulanmıştır.

2.3.3. 18. Stand-By Anlaşması

Türkiye, geçmiş tarihinden beri parasal güçlük çektiği durumlarda iç borçlanmaya ek olarak Uluslararası Para Fonu (IMF) ile çeşitli anlaşmalar yaparak gerekli kaynak ihtiyacını gidermeye çalışmıştır. 1961-2005 tarihleri arasında toplam 19 stand-by anlaşması uygulamaya koyularak taraflar arasında belirlenen taahhütlerin yerine getirilmesi şartıyla ödemeler gerçekleştirilmiştir. 1999 yılının ikinci yarısında son altı ay içerisinde yakın izleme anlaşmasıyla 18. Stand-by Anlaşması için taraflar uzlaşmış olup, Türkiye gerekli şartları yerine getirmesiyle 2000-2002 yılları arasında yeni anlaşma kuralları çerçevesinde istikrar programları uygulamaya konulmuştur. Amaç, yüksek oranlara tırmanan enflasyonu düşürmek, kamu maliyesinin sürdürülebilir duruma getirilmesi ve artan kalkınma düzeyinin oluşturulmasıdır.

“Anlaşma çerçevesinde diğer hedefler şu şekilde sıralanabilir:¹³¹

- Tüketici enflasyonu 2000 yılı sonunda %25’e, 2001 yılı sonunda %12’ye ve 2002 yılında %7’ye çekmek.
- Reel faiz oranlarını makul seviyelere indirmek.
- Ekonominin büyüme potansiyelini arttırmak. Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak.
- Enflasyon hedefi ile gelirler politikası
- Enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesine yapacağı katkıyı desteklemek ve ekonomik birimlere uzun vadeli bir bakış sağlamak için enflasyonun geriletmesine kilitlenmiş döviz ve para kuru politikası.”

Hedefler doğrultusunda öngörülen enflasyon 2000 yılı için %5.5; 2001 yılı için % 10 ve 2002 yılında ise % 5 olarak açıklanmıştır. Aynı yıllarda büyüme oranı ise % 5-6 aralığında gerçekleşmesi ile faiz dışı fazlanın % 3.7 olması

¹³¹ Mehmet Özçelik, *Türkiye – IMF İlişkileri*, Konya Ticaret Odası, Etüd-Araştırma Servisi, s.9.

planlanmıştır. Diğer bir önemli veri olan cari işlem açığının bu dönemde GSMH oranının % 1.5-2 seviyesinde olması öngörülmüştür.¹³²

Bu dönemde uygulanan kalkınma programları beklentileri karşılamamıştır. Yabancı sermayenin ülkeye getirdiği döviz etkisi ticareti canlandırmakta, üretimi arttırıp alım gücünü yükseltmektedir. Bunun kesintisi tam tersi etki bıraktığından, bu önlemler orta ve uzun vadede yetersiz kalmıştır. Alım gücünün zayıflığı, enflasyonu tetiklediğinden 2000’li yılların başında enflasyonu düşürmek için program uygulanmıştır. Amaç, döviz kurunu kontrol altına alarak istikrar sağlamaktır.¹³³

Tablo 9: Ekonomik Göstergeler (1990-2000)

Yıllar	1990	1995	2000
GSMH’nin Değeri (milyar \$)	84.592	99.028	119.144
Büyüme Hızı (%)	9,4	8,0	6,3
İhracat (%)	11,5	19,5	4,5
İthalat (%)	41,2	53,5	34
Dış Ticaret Dengesi	-9,343	-14,072	-26,728
İhracatın ithalatı karşılama oranı (%)	58,1	60,6	51

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ekonomik Göstergeler.

1990 yılından itibaren bu dönemin ciddi problemlerinden biri de ihracatın beklentileri karşılayamaması, oldukça düşük seviyelerde sürdürülmesidir. Yapılan ihracat sanayi ürünlerinden çok tarıma dayalı olması ve ithalattaki aşırı artış, ileriki dönemlerde patlayacak bir büyüme hızını vermektedir. 1990 yılında GSMH değeri 84.592 milyar \$’ dan 2000 yılında bu miktar 119.144 milyar \$’ a çıkmıştır. Buna karşın büyüme hızı % 9.4 oranından % 6.3 oranına düşmüştür. İhracat artış oranı 2000 yılı itibariyle % 4.5; ithalat artış oranı ise % 34 olarak verilmiştir. Ayrıca dış ticaret dengesi negatif olarak ciddi miktarda artarak ihracatın ithalatı karşılama oranı da % 58.1 oranından 2000 yılında % 51’ e düşmüştür.

Dış ticaret dengesi dönem başlangıcından sonuna kadar ciddi oranda açık vererek önemli problem teşkil etmiştir. Aşağıdaki tabloda da verildiği gibi

¹³² Nadir Eroğlu, İlhan Eroğlu, “IMF –Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Turhal Meslek Yüksekokulu KMU İİBF Dergisi*, C.11, S.17, 2009, s.124.

¹³³ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Katılım Öncesi Ekonomik Program*, Ankara 2001.

ekonominin beşte birini, bazı yıllarda da yaklaşık üçte birini oluşturan kayıt dışılık piyasada var olan dolanımdaki parayı da etkilemiştir. Dönem içerisindeki en fazla kayıt dışılık, 1995 yılında görülerek % 31.3 oranında dönemin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2000 yılında % 24.7 oranıyla ekonominin dörtte biri kayıt dışı haline gelmiştir.

Tablo 10: Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü (1990 – 2000)
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Dolanımdaki Para	İllegal Para	Paranın Gelir Hızı	Kayıt dışı Ekonomi	Yüzde
1990	11.377.600	6.096.688	13.0	79.256.944	21.0
1991	17.448.900	10.528.024	14.2	149.497.941	23.6
1992	30.388.900	18.318.280	14.3	261.951.404	22.9
1993	51.645.100	31.475.480	15.7	494.165.036	24.1
1994	102.328.400	67.998.290	16.9	1.149.171.101	28.5
1995	189.465.200	128.865.240	20.2	2.603.077.848	31.3
1996	319.024.000	217.848.700	16.7	3.638.073.290	22.8
1997	610.871.000	432.100.900	19.3	8.339.547.370	26.1
1998	1.057.863.500	841.561.000	21.5	18.093.561.500	29.9
1999	1.887.153.000	1.401.293.000	18.0	25.223.275.800	26.8
2000	3.196.942.000	2.046.190.000	18.8	38.468.364.480	24.7

Kaynak: Hünkar Güler, Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.11, S.1, 2018, s. 216.

2.4. 2000 YILI SONRASI EKONOMİK DURUM

2.4.1. 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

2.4.1.1. Kriz Öncesi ve 2001 Krizi

Türkiye’de geçmişten gelen ekonomik düzensizlikler, yıllar içinde tedbir almaya zorlamıştır. 1980 sonrası köklü değişiklikler ve sonraki dönemlerde ara

ara uygulanan düzenlemeler kalıcı iyileştirme yapmamıştır. Faizlerin düşürülmesi, enflasyona müdahale edilerek kontrol altında tutulma çabaları ve birçok alanda yapılan teşviklerde bu olumsuzluğu durduramamıştır. Cari işlemlere baktığımızda alım ve satımlardaki tutarsızlık sadece ülke içindeki ekonomik problemlerden değil, küresel problemlerin baş göstermesiyle de oluşmuştur.¹³⁴ Güçlü ekonomilerin içine düşmüş olduğu parasal denge bozuklukları faizlerin artmasına neden olduğundan bu durumun vereceği kötü etkiden Türkiye’de payına düşeni almıştır.

Zincirleme gelişen olumsuzluklar, beraberinde krizleri getirmiştir. 2001 krizi de kendini toparlamaya çalışan Türkiye ekonomisine bir darbe vurmuştur. Önceki dönemlerde yaşanan krizler için bir takım tedbirler alınmış olmakla birlikte 2001 krizi için de siyasi iktidar tarafından bir çok tedbirler uygulamaya konulmuştur.¹³⁵ Dışsal sebeplerden kaynaklı 2001 krizi için alınan tedbirler, iç piyasadan kaynaklı krizler için alınan önlemlere kıyasla daha sert tedbirleri içermektedir. Kriz sonrası uygulanan mali disiplin, siyasi iktidarı kaynakların kullanımını sınırladığı için uygulanabilirlik açısından daha zordur.

Krizin verdiği yıkımla beraber ülke içindeki işletmelerin kapanmasıyla arz-talep dengesinde bozulmalar olmuştur. Piyasanın daralmasıyla ihtiyaçlar karşılanamamış, enflasyonda artışlar gözlenmiştir. Üretimdeki düşüş ve ardından gelen ihracattaki daralma yüksek işsizlik oranlarını oluşturmuştur. Yaşanan bu kötü gelişmelerin sonlanabilmesi beklentileri, devletin iç ve dış borçlarını ödeyemez duruma gelmesiyle ortadan kalkmıştır. Bu nedenle dönem hükümeti tarafından Dünya Bankası Genel Başkan Yardımcısı olan Kemal Derviş, ekonomiden sorumlu devlet bakanlığına atanmıştır. Krizden çıkmak ümidiyle geniş yetkiler verilen Kemal Derviş, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” hazırlayarak 14 Nisan 2001 tarihinde kamuoyuna bilgilendirip gerekli düzenlemeleri uygulamaya koymuştur.¹³⁶

¹³⁴ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *Yetmiş birinci Hesap Yılı Hakkında Banka Meclisi’nce Hazırlanan Faaliyet Raporu Bilanço, Kâr Ve Zarar Hesabı, Denetleme Kurulu Raporu*, TCMB, Ankara 2003.

¹³⁵ M. Okan Taşar, “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.3, S.1, 2010, s.84.

¹³⁶ Hidayet Keskin, Hakan M. Kiriş, Canan Şentürk, “2001 Krizinin Ekonomik Ve Siyasi Yönleri Üzerine Bir Değerlendirme Çabası”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* S.4, 2006, s.67.

2.4.1.2. 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Uygulamaları Öncesi Türkiye'deki Ekonomik Durum

Türkiye'deki ekonominin asıl köklü sorunlarından biri finansal problemlerin bir türlü giderilmemesidir. 1980 sonrası ekonominin daha önceki dönemlerin bıraktığı enkazı toparlaması kolay olmamıştır. Çünkü finansal krizler uzun dönem devam edecek olup, 2000'li yıllarda dahi çözüme kavuşturulamamıştır.¹³⁷ Bankacılık sektörü için her dönem yeni düzenlemeler getirilmiştir. Fakat beklenen istikrarın yakalanması daha sonraki tedbir uygulamalarında gerçekleşecektir. Döviz kurunun istikrarlı bir duruma gelmesi ancak Merkez Bankası'nın kuru sabitlemesiyle yapılabilmektedir. 2000'li yılların maliye politikalarına baktığımızda alınan tedbirler istikrarın sağlanmasına ve yatırımların yapılabilmesi için gerekli güvenin oluştuğuna olan inancın gerçekleştiğine yönelik olduğu görülmektedir. Merkez Bankası'nın aldığı tedbirlerin dışında, örneğin faiz dışı fazlanın oluşturulması hedefine baktığımızda maliyenin ülke içindeki yatırımın artması için bu şekilde bir amaç planlamış olması olasıdır. Bu sayede alınan diğer kapsayıcı tedbirlerin işe yarayarak uluslar arası derecelendirme kuruluşlarına ve yatırımcılara karşı ülke ekonomisinin güvenli bir liman olduğu vurgusu yapılmaktadır.¹³⁸ Faiz dışı fazlanın oluşması, parasal tedbirlerin dışında kamu harcamalarında gidilen kısıtlamaların işe yaradığı ve politikaların belirli bir disiplinle yürütüldüğü mesajını da vermektedir. Uluslararası kuruluşların ülkeye vereceği kredi miktarı, bu disiplinin sağlanma yüzdesiyle doğru orantılıdır.

Alınan önlemlerin 2000 yılı bütçesini incelediğimizde olumlu etkilerini görebilmekteyiz. Mali disiplinle yapılan harcamalar, ödemeler, gelir ve giderler dönem tablosu incelendiğinde başarılı bir şekilde yürütüldüğü görülmektedir. Aşağıda verilen 2000 yılı konsolide bütçe tablosundaki sayısal veriler, hedeflenen ve gerçekleşen tutarları bize vermektedir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde hedeflenen toplam gelirlerin yaklaşık 32,585 trilyon olması beklenirken gerçekleşen miktar yaklaşık 33,756 trilyondur. Toplam dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerindeki hedefin 24,000 trilyon, gerçekleşen tutarın yaklaşık 26,526 trilyon olduğu görülmektedir. Harcamalar

¹³⁷ Ali İhsan Yiğitoğlu, "2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinin ve Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi", *Sosyo ekonomi Dergisi*, S.1, 2005, s.120.

¹³⁸ Erinç Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

tutarına baktığımızda hedeflenen tutarın yaklaşık 46,713 trilyon olması amaçlanmış; gerçekleşen tutarın ise yaklaşık 46,602 trilyon olduğu görülüyor. Tüm bu oranların GSMH' ye oranına baktığımızda bütçe açığının GSMH' ye oranının % 10,3 olduğu, faiz harcamalarının oranı % 16,4 olduğu, faiz dışı bütçenin % 6,1 oranında kaldığı görülmektedir. Bir önceki yıl bütçe tablosu incelediğinde alınan tüm tedbirlerin gözle görülür olumlu sonuçlar verdiği anlaşılmaktadır.

Tablo 11: 2000 Yılı Konsolide Bütçesinde Gerçekleşmeler (Kat. TL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	33,756.4	32.585.5
Vergi Gelirleri	26,526.8	24,000.0
Dolaysız Vergiler	10,861.9	9,585.0
Dolaylı Vergiler	15,664.9	14,415.0
Harcamalar	46,602.6	46,713.3
Personel Harcamaları	9,982.1	9,899.8
Yatırım Harcamaları	2,472.3	2,351.7
Faiz Harcamaları	20,439.9	21,132.3
KİT'lere Transferler	885.9	594.6
Diğer Transferler	9,211.1	8,894.5
GSMH'ye Oran (%)		
Bütçe Dengesi	-10.3	
Faiz Harcamaları	16.4	
Faiz Dışı Bütçe	6.1	
Net Yurt İçi Borçlanma	7.5	
Yurt İçi Borç Stoku	29.0	

Kaynak: Hayal Ayça Şimşek, Türkiye'de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 2007 Cilt: 44, s.55.

Bu dönemin bir diğer gelir kaynağı da özelleştirmelerdir.¹³⁹ Özelleştirmeler yoluyla hedeflenen yaklaşık 7 milyarlık bir tutarın bütçeye önemli fayda sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak beklenen tutar değil, özelleştirilmesi beklenen Türk Telekom, Petkim ve THY ihalelerinin dahi sonuçlandırılmaması

¹³⁹ Bağımsız Sosyal Bilimciler – İktisat Grubu, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, *Mülkiye Dergisi*, C.25, S. 229, 2001, s.39.

sebebiyle yaklaşık 3,5 milyarlık özelleştirme gerçekleşmiştir. Yatırımcıların genel görüşü, bu durumun istikrarsız bir politikanın devam edişi ve güvensizliğin yoğun olduğu kanısındadır.

Uygulamaya konulan istikrar programı var olan bütçe açığını kapatmasa da piyasa hareketliliği açısından etkili olmuştur. Dönemin ihracat ve ithalat rakamlarına baktığımızda üretimin gerçekleşmesi için ithalatın arttığı görülmektedir. Fakat bu artış ihracatla eş değer oranda değildir. İhracatın artışı daha yavaş bir şekilde gerçekleşmiştir. Ülke içine döviz girişinin oldukça kısıtlı olması ve gelirler ile ihracattaki beklentilerin karşılanmaması, beraberinde cari açığın, dönem bütçesinin oranla oldukça yüksek olmasını getirmiştir. 2000 yılı için Cari İşlemler Açığı / GSMH Oranı % 4,8 değerine çıkmıştır.¹⁴⁰ Toplam tutar olarak belirttiğimizde yaklaşık 10 milyar dolar olarak açıklanmıştır. Bütçe dengesinin sağlanmasında hazine, uluslar arası piyasalardan tahvil borçlanarak belirli miktar finans kaynağı sağlayabilmektedir. Hazinesinin yapacağı bu borçlanma üretim yapmadan tüketim artışını oluşturacak ve borçlanmadan doğan faiz ödemeleri de ayrıca bütçe üzerinde bir yük oluşturacaktır.

2.4.1.3. 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Ekonomideki Sonuçları

Güçlü ekonomiye geçiş programı, ekonomideki olumsuz verilerin gelmesi, kontrolsüz enflasyon, yüksek işsizlik oranı, engellenemeyen cari açık gibi problemlerin baş göstermesi sonucunda açıklanmıştır. Programla hedeflenen bu olumsuzlukların planlandığı gibi belirli oranlara getirilerek dengelenmesidir. Yeni reformların yapılmasıyla işsizliğin düşmesi, maliye politikalarıyla gelirlerin artışı, sanayinin geliştirilerek ihracatı arttırması gibi hedefler planlanmıştır. Uluslararası ticaret koşulları göz önüne alındığında ülke şartları doğrultusunda döviz üzerinde devletin bir müdahalesi söz konusuydu. Döviz müdahalesiyle yatırımcılar korunacak ve ülke ekonomisinin dış kaynaklı olumsuzluklar da etkilenmemesi sağlanacaktı. Bu nedenle programın uygulamaya konulduğu ilk dönemlerde ülkede uygulanan sabit bir kur rejimi bulunmaktadır. İlerleyen yıllarda sabit kur politikasının bütçeye ve piyasaya verdiği önemli ölçüde zararların baş göstermesiyle bu politikada vazgeçilmiştir. Çünkü uluslar arası ticaretin ülkeler politikası dikkate alınırca oldukça dalgalı olması kur üzerinde büyük baskılar

¹⁴⁰ Zafer Yükseler, "Türkiye'de Cari Açık Sorunu Ve Nedenleri", *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.6, S.10, 2011, s.17.

oluşturmuştur. Sabit kurdan vazgeçilip, serbest bırakılarak dalgalı kura geçilmiş, dışsal etkilerin oluşturacağı olumsuzlukların kendi içinde giderilmesi amaçlanmıştır.¹⁴¹ Bu kez dalgalı kurun enflasyon üzerindeki baskısı sonucu plan çerçevesinde hedeflenen enflasyon oranlarına bir türlü varılamamıştır. İdarecilerin enflasyon oranlarıyla ilgili beklentileri boşa çıkmıştır.

Belirtildiği üzere Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Enflasyonu Düşürme Programı çerçevesinde alınan tedbirlerden sabit döviz kuru sisteminin getirdiği krizi önlemek amacıyla uygulamaya konulmuştur. Sabit döviz kuru sonrası dalgalı kura geçilince meydana gelen artış, paranın değersizleşmesini sağlamış beraberinde üretim eksikliğinden kaynaklı işgücüne olan ihtiyaç azalmıştır.¹⁴² İstihdamdaki düşüş, toplumsal sorunları oluşturarak yeniden krizi tetiklemiştir. Bu dönemde beşer yıllık kalkınma programlarına ek olarak acil eylem planları oluşturulmuş ekonominin temel unsurlarına müdahale edilerek büyüme sağlanmıştır.

Türkiye “2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile yeni bir canlanma planlamıştır. Açıklanan güçlü ekonomiye geçiş programı, kendi içerisinde aşamalarla uygulanarak olumlu sonuçlar alma düşüncesiyle önce finans sisteminin düzeltilmesi daha sonra iç ve dış borç sorununun giderilmesi ve son aşama olarak enflasyon konusunda daha kontrol edilebilir bir sistemin oluşturulması için gerekli çalışmalar yapılmıştır. Buna göre birçok problemle boğuşan ekonominin bu programla problemlerden arındırılarak yeniden büyümeye geçilmeye düşünülmektedir. Türk toplumsal yapısında kötü etkilerin olduğu bu dönemde uygulamaya konulacak tedbirlerle yeniden sosyal yapının iyileştirilmesi ve refah seviyesinin yükseltilmesi planlanmaktadır.¹⁴³

Finans krizinin aşılmasıyla acil dengelenmesi gereken borçlanmaların düzeltilmesi, daha sonraki dönemlerle ticaretin canlanabilmesi ve piyasanın hareketlenmesi, sanayinin iyileşip geliştirerek ihracata yönelik ürünleri üretebilmesi ve bu sayede işsizliğin azaltılıp kayıtlı istihdamı arttırmak bu programda ulaşılması planlanan hedeflerdir. Piyasadaki hareketlilik, ticareti geliştirecek ve insanların arz ve talepleri artacaktır. Üretim artarsa ihracat artar

¹⁴¹ Bağımsız Sosyal Bilimciler – İktisat Grubu, 2001, s.41.

¹⁴² Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001, 10.

¹⁴³ Taşar, 2010, 81.

ülke ekonomisi güçlenir.¹⁴⁴ GSMH, bu sayede artacağından kişi başı alım gücünde artacaktır. Toplumsal refahın sağlanabilmesi için bu açıklanan programın uygulanarak olumlu etkisini göstermek gerekmektedir.

Türkiye 2000’li yıllarda siyasi problemleri de ekonomik krizle birlikte yaşadığından gerekli önlemleri alması oldukça güçlenmiştir. Siyasi otorite, karar almada tam mutabakata varamadığından sürekli istikrarsız ortamın oluşmasına sebebiyet vermişlerdir. Öncelikle siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanması gerektiği için güçlü ekonomiye geçiş programı da kendi içerisinde de bu iki alanı ilgilendiren kurum ve kuruluşları kendi kararlarını alması konusunda bağımsız olmayı amaçlamıştır. Ekonomi ve siyasetin iç içe olması karar vermede sonuçların alınamaması etkisini bırakacaktır.¹⁴⁵ Bu programla böyle bir durumun yaşanması önemli ölçüde engellenmiştir. Kurumlara kendi politikalarını yürütme yetkisi verilmiştir ve müdahalenin söz konusu olamayacağı kararlaştırılmıştır.

Kaynaklarda rahatlamının sağlanması, verimliliğin artırılarak üretimin çoğalması ve rekabetin güçlenmesi içinde uygulanan güçlü ekonomiye geçiş programı pek başarılı olamamıştır. Ülkemizdeki problemlerin giderilmesi sadece idarecilerin alacağı kararlarla çözülememektedir. Türkiye’nin jeopolitik konumu neticesinde çevresinde yaşanan ülkelerin siyasi krizlerle boğuşması nedeniyle ülkemizde de istikrar kolay oluşturulamamaktadır. Yatırımın gerçekleştirilmesi için istikrar çok önemli bir faktördür. Yatırımcılığı ülke içindeki istikrara önem verdiği gibi istikrarı bozacak ülke dışındaki etkenleri de dikkate almaktadırlar. Komşu ülkelerdeki krizlerden dolayı ülkemizin de etkilendiği ve kendi krizinden çıkamadığı bir gerçektir.

2.4.2. 2002 Acil Eylem Planı ve Etkileri

2001 krizi ve öncesi Türkiye’deki ekonomik durumunun ödemeler dengesini karşılayamayacak derecede kötü olması Uluslararası faiz borçlarını ve diğer ödemelerini gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda yapılan anlaşma gereği IMF direktifleri doğrultusunda bazı tedbir uygulamalarını hayata geçirmek zorunda kalmıştır. Acil Eylem Planı, bu direktiflere paralel olarak mali boyuttaki tedbirleri, ticari tedbirleri ve reformu gerçekleştirmek suretiyle alınacak tedbirleri

¹⁴⁴ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2017, 27.

¹⁴⁵ Salih Köse, “24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması”, *Planlama Dergisi*, Özel Sayı-DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı, 2002, s.122.

içermektedir.¹⁴⁶ Mali politikalar çerçevesinde alınacak tedbirler vergi gelirleri ile harcama giderlerini kapsamaktadır, buradaki temel amaç, harcamaları tasarruflar yoluyla azaltarak, daha fazla vergi geliri elde etmek için var olan kanunları, tüzük ve yönetmelikleri gelir arttırma doğrultusunda değiştirip, daha fazla insanın devlete olan vergisini ödemesini sağlamaktır. Daha fazla denetim yapılarak vergi kaçakçılığının önüne geçilmesi ve kayıt dışılığı önleyerek ödenmesi gereken vergi, borcu ile prim yükünün tahsili hedeflenmektedir. İdarecilerin tedbirler bağlamında kanuni düzenlemelere ek olarak vergi affı uygulamasını da getirmiştir. Bu sayede biriken vergi borcunun faizi silinerek yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmiş ve hedeflenen vergi borcunun toplanması kolaylaştırılmıştır. Vergi affı uygulaması,¹⁴⁷ vergi gelirlerinde artış hedeflese de buna karşın vergi ödemeyen kişiler ile vergi borcu olanlar arasında finansal açıdan eşitsizliğe yol açmıştır.¹⁴⁸

Yapılan bir diğer tedbir konusuna baktığımızda reforma yönelik yapılanlar görülebilir. Reform kapsamında Türkiye'nin kendi kaynaklarını özelleştirme yoluyla gelir elde etme ihtiyacı doğduğu anlaşılmış ve bu doğrultuda KİT'lerin belirlenen bir bölümünün özelleştirilerek gelir elde edilmesi planlanmıştır. Elde edilen gelirlerin dönem ihtiyaçları ve ülkenin dış borç ödemeleri çerçevesinde kullanılması, ekonomik büyüme bağlamında etki edememiştir. Türkiye'nin önemli kaynaklarından olan bor işletmelerinin, özelleştirmeyle özleştirilmesi planlanmıştır. Ayrıca madencilik sektörü için de özelleştirme hızlandırılarak kamuya ait maden alanlarının özel sektöre devri düşünülmüştür.¹⁴⁹

Ticaretin gelişmesine yönelik alınan tedbirlere baktığımızda işletmelerin ticari faaliyetlerinin desteklenmesi, teşvikler, yerli ve yabancı yatırımın arttırılması planlanmaktadır. Piyasa canlılığı için küçük ve orta boy işletmelere destek verilmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Alınan tedbirler doğrultusunda Acil Eylem Planı'nın 2002 yılı bütçesine sağladığı faydayı aşağıdaki tablodan görebiliriz.

Alınan tedbirlerin bir önceki yıla göre olumlu geri dönüşü nedeniyle 2003 yılı içinde bu plan doğrultusunda tedbirlerin desteklenmesi ve 2003 İstikrar

¹⁴⁶ T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 03 Ocak 2003, s.5.

¹⁴⁷ Sevinç Yaraşır, "Vergi Afları ve Türkiye'deki Vergi Aflarının Değerlendirilmesi", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı 379, 2013, s.184.

¹⁴⁸ Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2003: 15.

¹⁴⁹ Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2014, 11.

Tedbirleri başlığı altında yeni önlemlerin alınması planlanmıştır. 2003 yılı bütçe gelir ve giderlerine baktığımızda uygulanan programlar beklentileri karşılayamamıştır.

Programlar uygulamaya devam ederken siyasi istikrarsızlık, inişli çıkışlı bir dönemin geçmesine neden olmuştur. Yeni kurulan hükümet, kurulma şekli itibariyle tek başına iktidara gelmesi siyasi istikrarı sağlamış beraberinde ekonomik alanda yapılacak düzenlemelerde de tek fikir hakim olduğundan beklenen etkilerde olumlu olmuştur. Alınan kararlar çerçevesinde kamusal tasarrufların etkisi kendini göstermekte ve finans piyasasında var olan kırılmalı dahi stabil bir duruma gelmiştir. Bu dönemde uygulanan istikrar tedbirleri IMF direktifleri doğrultusunda hedeflenen tutarlara yaklaşılmaya etki etmiştir. 2004 yılı bütçe hedefleri ve gerçekleşen tutarlarını gösterir tablo aşağıda belirtilmiştir.

2008 yılında meydana gelen dünya geneli ekonomik kriz dönemine kadar Türkiye’de aynı siyasi iktidarın hükümeti yürütmesi alınacak kararlardaki istikrarın olumlu tepki vermesine neden olacaktır. Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor’u incelendiğinde hedeflenen gelir tutarlarında gerçekleşen tutarın beklentileri aşması atılan adımların doğru olduğunun göstergesidir. 2008 krizine kadar yıllara göre bütçe hedefleri ve gerçekleşen tutarlar dış etkilerden arındığında belirli bir istikrar yakaladığı; fakat uluslararası ekonomik şartların bozulmasıyla beklentilerin karşılanmadığı görülmektedir. Buna rağmen siyasi istikrar, tek merkezli bir hedefin belirlenmesi ve mali disiplin, 2002-2008 yılları arasındaki dönemin daha kontrolü ve pozitif geçmesine katkı sağlamıştır. Enflasyon politikalarının sürekliliği, piyasayı ayakta tutan tüm sektörlerle geniş imkânların verilmesi, finans sisteminin daha sağlam temeller üzerinde güvenilirliğinin sürdürülmesi, borçlanma oranlarının olumlu gidişatı ile uluslararası güvenin Türkiye’de hissedilmesiyle istihdam üzerinde önemli pozitif etkiler yaşanmıştır.

2.4.3. 2008 Küresel Ekonomik Krizi ve Türkiye’nin Ekonomi Planlarına Etkisi

2008 yılı küresel ekonomik krizi öncesi Türkiye ekonomisi politikaları daha iyi sonuçlar alabilmek için kararlılıkla sürdürülmüştür. Daha çok sanayinin gelişmesi için ciddi tedbirler alınmış, bu sayede istihdamda önemli artışlar beklenmiştir. Sabit döviz kuru yerine dalgalı kur tercih edilerek dövizin

ekonomiye baskı kurması önlenmiştir. Yabancı yatırımlar için alternatifler sunularak onların ülke içinde yatırım yapmaları amaçlanmıştır. Türk Lirası'nın yabancı paralar karşısında değerlenmesi sağlanmış, fakat bu durumun ihracat üzerinde olumsuz etkileri görülmüştür.¹⁵⁰ TL'nin değerlenmesiyle ihraç edilecek ürünlerin üretiminde kullanılarak malzemede ithal edilerek üretim açısından bağımlılığı oluşturmuştur. Bu dönemde kalkınmanın devamlılığı için daha önceki dönemlerde beş yıllık yapılan kalkınma planları bu kez yedi yıl olarak planlanmıştır. 2007-2013 yılları arasında 9. Kalkınma Planı uygulanmak üzere yürürlüğe girmiştir.¹⁵¹ Plan kapsamında özelleştirmelere önem verilmiş olup, buralardan elde edilecek gelir ile kalkınma amaçlı projelerin uygulanması amaçlanmıştır. Uluslar arası yaşanan gelişmeler, bazı problemlerin yaşanmasına neden olmuş, ticari ilişkiler açısından yeni döneme girilmiştir. Türkiye'nin ticaret hacmi bulunan Bulgaristan ve Romanya'nın AB'ye katılımı ile yapılan ticari anlaşmalar bu durumdan etkilenmiştir. Yaşanan olumsuz durumlar karşısında ülke içindeki borçlanma faizi yüksek tutularak sıcak paranın girişi gerçekleşmiştir.

2.4.4. 2008 Küresel Krizi Sonrası Türkiye'nin İleriye Dönük Aldığı Önlemler

Türkiye; geçmiş tarihinden 2008 krizine kadar olan sürede birçok içsel ve dışsal kaynaklı ekonomik krizler yaşamıştır. Krizleri aşabilmek için kendi programına ek olarak IMF destekli programları da yürütülmüştür. Dünya geneli yaşanan krizlerin etkisinin ülkemizde de görülmesi sebebiyle IMF ile yakın işbirliği kurularak birlikte çalışmalar yapılmıştır. Asya krizi sonrasında Türkiye ekonomisi üzerindeki denetimi daha da derinleştirmeye ihtiyaç duyulan IMF bu çerçevede 1998 yılında Türkiye ile 10 yıl sürecek bir Yakın İzleme Anlaşması¹⁵² imzalanmıştır.¹⁵³ Uygulamaya konulan programın ekonomiye verdiği olumlu katkı gözle görülür bir değişime etki etmiştir. Temel hedef kamu harcamalarının kısıtlanması ve faiz dışı gelirlerin artışı olmakla beraber; ekonomik bir takım düzenlemelerle piyasa canlılığına da önem verilmiştir. Programa baktığımızda yalpan uygulamalar ve elde edilen veriler, doğru adımların atıldığını ifade etmektedir. Olumlu harcama kısıtlamalar verileri ve dünya geneli oluşan

¹⁵⁰ Serdar Öztürk, Bekir Gövdere, "Küresel Finansal Kriz Ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.1, 2010, s.386.

¹⁵¹ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013), *T.C. Resmi Gazete*, 26215, 01.07.2006.

¹⁵² Erinç Yeldan, *Ekonomi Politik İstihdamsız Büyüme, İstihdamsız Toparlanma*, Bilkent Üniversitesi Ekonomi Bölümü, Ankara, 2009.

¹⁵³ Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, 2006: 12.

ekonomik kriz, Türk ekonomisine zararlar vermiştir. Başlangıç noktası ABD olan bu krizin zincirleme etkisi altında Türkiye’de payına düşeni almıştır. Kriz kaynağı olarak belirtilen gayrimenkul alımından kaynaklı geri ödenemeyen krediler nedeniyle farklı sektörlerin bağlantılı olduğu aynı finans kuruluşlarına olan kredi ödeyememeleri ile geri dönüşümün olmaması Türkiye’deki birçok sektörü buralardaki etkiden maruz kaldığı görülmüştür. Sektörlerin üretim faktörlerine olan arz talep dengesi değişmiş, talep düşüşü duraksamaya neden olmuştur.

IMF’nin desteklediği programla elde edilen kazanımlar, bu krizin olumsuz etkisiyle tekrar kaybedilmeye başlanılmıştır. İşletmelerin geri ödemelerle sıkıntı yaşamalarıyla üretimde düşüş yaşanmış ve belirli bir süre sonra üretim düşüşüne bağlı olarak çalışan kişi sayısı da azaltılmıştır. İdarecilerin giderek kütükleşen bu durum için aldıkları tedbirler piyasa hareketliliğine oldukça etkili katkı sunmuştur. Hükümet tedbirlerine ek olarak bağımsız önlemler alan Merkez Bankası’ da faizleri indirerek krizi aşma çabalarına girmiştir. Alınan tedbirler çerçevesinde Katma Değer Vergisi (KDV) ile Özel tüketim Vergisi (ÖTV) oranlarında indirim yapılarak bölgesel teşvik paketleri uygulamaya konulmuştur.

2.4.4.1. Kamu Harcama Politikaları

Bütçe gelirleri kontrol edildiğinde kamu harcamaların giderler üzerindeki etkisi oldukça fazladır. Kamusal yatırımlar dahi yeterli gelişme göstermezse ve rekabet içerisinde oldukları sürece beklenen kar kazancını sağlayamayacaklardır. Türkiye’nin belirli bir dönem neoklasik anlayışını benimseyerek ekonomik politikalar yürütmeyi kamuya yapılacak yatırımların göstergesidir. Bu anlayışa göre krizle karşı karşıya kalan ekonomilerin durumlarını düzeltmeleri için öncelikli tedbirleri kamusal yatırımlar olmalıdır. 1929 Büyük buhran krizinde de çözüm olarak İngiliz ekonomist John Maynard Keynes’in önerisiyle kamusal yatırımlara önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Farklı ülkelerin bu uzmanların kamu yatırımları görüşünü benimsemiş, Türkiye’de çözüm için aynı paralelde politikalar yürütmüştür. Piyasanın hareketlenmesi ve güven duygusunun yerleşebilmesi için kamusal yatırımlar yanında sektörel yatırımlar da gerçekleşmiştir. Sanayinin duraksaması hatta bazı sektörlerdeki gerileme beraberinde ihracatın düşüşünü de getirmiştir. Bu kapsamda üretimin düşmemesi ve kayıtlı çalışan işçi sayısının artması için devletin aldığı bazı tedbirler bulunmaktadır. Özel sektörün kendi üretim

faaliyetlerinde çalıştırmak üzere alacağı işçinin sigorta ve ücret ödemelerinde yardım edilmiştir. Kısa çalışma ödeneği oluşturulmuş, bu ödeneğin yararlanma süresi 3 aydan 6 aya çıkarılmış, miktarı da % 50 arttırılmıştır.¹⁵⁴ Uzun vadeli sigorta primlerinin % 15'lik kısmı istihdam edilenler için Hazinece karşılanacaktır.¹⁵⁵ “ Mali zorluk yaşayan mükelleflere 1 Eylül 2008 öncesi vergi borçlarına yıllık % 3 faiz ve ilk taksit Aralık/2008 ayından başlayarak eşit taksitler halinde olmak üzere 18 ay vade ile taksitlendirme olanağı sağlanmıştır.”¹⁵⁶

2.4.4.2. Kamu Gelir Politikaları

Türkiye, kriz dönemi aldığı tedbirlerden olan kamu harcama politikasıyla üretim faaliyetlerinin artışı ve piyasa hareketliliğini sağlamak suretiyle talep canlılığını hedeflemiştir. Uygulamaların beklentilere cevap verildiği görülmesiyle ek politikalar görülmüştür. Gelir arttırıcı önlemlerin alınması vergi ve prim yükünün arttırılmasıyla değil, arz ve talep arttırıcı üretim faaliyetlerinin gerçekleşmesi için tam aksine vergi ve primlerde indirimle gidilmiştir. Bu hedef doğrultusunda sektör teşviki ve talep canlılığının sağlanması amacıyla “Vergi İndirimleri Politikası” uygulamaya konulmuştur.¹⁵⁷

Türkiye’de gerçek kişilerden alınan vergi oranlarının % 15 - % 35 olması sebebiyle bireylerin kazançlarına ek gelir sağlaması amacıyla 1 Ocak 2008 tarihinde asgari geçim indirimi uygulamasına geçilmiştir. Asgari geçim indirimi uygulamasıyla; kişilerin kazançları üzerinden elde edilen gelir vergisinden, bireylerin durumları dikkate alınarak (evlilik, çocuğun bulunması ve eşlerin sigortalı olma durumu gibi) belirli oranlarda indirimle gidilerek kişi lehine kazanç sağlanması amaçlanmıştır.¹⁵⁸ Parasal sorunların yaşandığı 2008 yılından sonra iç piyasaya sermaye girişinin sağlanması için kurumların kazançları üzerinden alınan kurumlar vergisine düzenlemeyle %20 indirim getirilip uluslararası yatırımcıya cazip hale getirilmiştir.¹⁵⁹ Tüm bu yatırım teşvikleriyle ve vergiler üzerindeki

¹⁵⁴ 5838 sayılı Kanun (2009), Mad. 1 *T.C. Resmi Gazete*, 27155, 18.02.2009 ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (1999), Md. 8, *T.C. Resmi Gazete*, 23810, 25.08.1999.

¹⁵⁵ 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun(2008), *T.C. Resmi Gazete* ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun’un G. Md.81.

¹⁵⁶ MB Tahsilât Genel Tebliği (2017), *T.C. Resmi Gazete*, 30279, 23.12.2017.

¹⁵⁷ Kamil Güngör, “Vergi Yapısında Bir Reform Önerisi Olarak Vergi İndirimleri Politikası ve Türk Vergi Sistemi”, *AKÜ İİBF Dergisi*, C. XVIII S.1, 2016 s. 133.

¹⁵⁸ 193 Sayılı GVK, Md. 32-(Mülga: 4.12.1985-3239/138 md. ; yeniden düzenleme: 28.03.2007-5615/2 md.)

¹⁵⁹ 5520 Sayılı KVK (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26205, 21.06.2006.

indirimlerin sağlanmasıyla yeniden toparlanma yaşanacak, ihracatın artmasıyla da bütçe gelirleri üzerinde artışlar yaşanacaktır.

Küçük ve ortak büyüklükteki işletmeler (KOBİ) ve ihracat yapabilen işletmeler için kredi imkânı tanınmıştır. Birçok teşviklerin yanında güvence sağlanarak faaliyetlerinin devam ettirilmesi amaçlanmıştır. Sağlanan teşvikler için bazı yasal düzenlemelerde de değişikliğe gidilmiştir.¹⁶⁰

2008 krizi ekonomik faaliyetlerinin devamlılığı için alınan birçok teşvik ve indirimlere ek olarak ayrıca önemli bir konu olan Varlık Barışı Kanunu ile kişilerin yurt dışındaki tüm menkul kıymetlerini vergi indirimi ve muafiyetlerle ülkeye getirilerek ekonomiye katkı sunması açıklanmıştır.¹⁶¹

Bakanlar Kurulu'nun aldığı bir dizi kararlara göre KDV ile ÖTV üzerindeki indirimler birçok sektörlere uygulanmıştır. İnşaat, beyaz eşya, mobilya, elektronik eşya ve büro makineleri üretim sektörleri için KDV ve ÖTV' ye ait belirli oranlarda düşüş gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca “Gelir İradesi Başkanlığı tarafından Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010” hazırlanarak kayıt dışılığın önlenerek kamu gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir.”¹⁶²

2.4.4.3. Kamu Borçlanma Politikaları

Devletin öngörülemeyen harcamaları sonucunda kaynak arayışlarına girmek mecburiyetindedirler. Hızlı tüketim ve üretim yetersizliği, kamusal borçlanmaya yöneltmektedir. Bunun dışında olağan dışı harcamalar için de (Doğal afet, savaş, büyük çaplı kamusal yatırımlar gibi) kaynak oluşturabilmek amacıyla borçlanma yoluna gidilebilmektedir. Olağandışı sebepler sonucu yüksek girdiler oluşacağından vergi artışları gibi çözümler yetersiz kalabilmekte toplumsal sorunların da oluşmasına neden olabilmektedir. Bununla birlikte altyapı çalışmalarındaki yüksek maliyetlerin de karşılanabilmesi için bütçe dengesine zarar vermeden kaynak bulunması suretiyle borçlanmaya gidilmektedir. Sebepler incelendiğinde devletin olağan veya olağanüstü durumlarda ihtiyaç duyulması halinde iç düzenlemelere gitmek yerine borçlanma yoluyla finansal ihtiyacı giderebilmektedir. Özellikle son dönemlerde tüketim toplumu olmamız sebebiyle

¹⁶⁰ 5904 Sayılı GVK ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2009), *T.C. Resmi Gazete*, 27277, 16.06.2009.

¹⁶¹ 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun (2008), *T.C. Resmi Gazete*, 27062, 13.11.2008.

¹⁶² 2009/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi (2009), *T.C. Resmi Gazete*, 27132, 05.02.2009.

de üretimin tüketimi karşılayamadığı da bir gerçektir. Bu durumda devlet, toplum refahını bozacak birtakım tedbirler almak yerine gerek zorunluluk gerekse yatırım amaçlı kamusal borçlanmaya gitmektedir. İç veya uluslar arası borçlanma, hizmetlerin devamlılığı için gerekli mali bir süreç olarak görülmelidir.

Kriz dönemlerinde diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de dış borçlanmaya ait borç stokunda artışlar görülmüştür. Gerekli yatırım ve teşviklerin gerçekleştirilebilmesi için borçlanmaya gidilmiş kamu borçlanması ortak devam etmiştir. Aynı şekilde kamu sektöründe kamu paralelinde üretim faaliyetlerinin devamı için dış borçlanmaya bu dönem ağırlık verilmiş ileriki dönemler için önlemler alınmıştır. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı’nın istatistiki verilerine baktığımızda 2007 yılı için kısa vadeli toplam dış borcun, toplam borç içindeki oranı % 17,3; uzun vadeli toplam dış borcun, toplam borç içerisindeki oranı % 82,7 olmaktadır. 2008 yılı için bu veriler toplam borç içerisindeki kısa vadeli dış borç oranı % 18,7; uzun vadeli dış borç oranı % 81,3 olmuştur. Bu veriler içerisindeki kamu kesiminin toplam dış borç içindeki oranı 2007 yılı için % 35,7 iken 2008 yılı için % 32,9 olmuştur. Yıllar itibariyle kamu kesimi dış borcun toplam borç içerisindeki oranında düşüş gözlemlenmektedir.¹⁶³

¹⁶³ Ayşe Atılğan Yaşa, “Türkiye’de Bütçe Politikası Uygulamalarının Mali Alan Üzerine Etkileri”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C.24, S.1, 2017, s.35.

Tablo 12: Ekonomik Göstergeler (2000-2016)

YILLIK	GSYH-Cari fiyatlarla (Bin TL)	ihracat (Milyon \$)	ithalat (Milyon \$)	ihracatın ithalatı karşılama oranı (%)
2000	170.666.714,8	27.775	54.503	51
2001	245.428.759,6	31.334	41.399	75,7
2002	359.358.871,4	36.059	51.554	69,9
2003	468.015.146,4	47.253	69.340	68,1
2004	577.023.497,3	63.167	97.540	64,8
2005	673.702.942,7	73.476	116.774	62,9
2006	789.227.555,1	85.535	139.576	61,3
2007	880.460.879,2	107.272	170.063	63,1
2008	994.782.858,4	132.027	201.964	65,4
2009	999.191.848,1	102.143	140.928	72,5
2010	1.160.013.978,3	113.883	185.544	61,4
2011	1.394.477.165,5	134.907	240.842	56
2012	1.569.672.114,9	152.462	236.545	64,5
2013	1.809.713.086,7	151.803	251.661	60,3
2014	2.044.465.875,8	157.610	242.177	65,1
2015	2.338.647.493,7	143.862	207.207	69,4
2016	2.608.525.749,3	142.530	198.618	71,8
2017	3.106.537.000,0	157.094	234.156	67,1

Kaynak: TÜİK Temel İstatistikler, (2000-2017).

2000 yılı sonrası alınan kararlar ve uygulanan programlar ile yukarıdaki tabloda verilen GSYH, ihracat ve ithalat verileri elde edilmiştir.

Ekonomik göstergeler incelendiğinde gerek GSYH'deki artış, gerekse ihracatın ithalatı karşılama oranındaki artış ülke ekonomisinin büyüme eğilimine girdiğini göstermektedir. 1999 yılında IMF'ye verilen "Niyet Mektubu¹⁶⁴"nda enflasyonu kontrol altına alabilmek için Enflasyonu Düşürme Programı uygulanmış ve dış ticaretteki olumlu havanın iç piyasada enflasyonu kontrol altına

¹⁶⁴TCMB, Temel Politika Metinleri, IMF Niyet Mektupları, 09.12.1999, (10.12.2017).

olarak devam ettirilmesi planlanmıştır. Yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelir ile birtakım reformların uygulanabilirliğinin önu açılmıştır.

Tablo 13: Makroekonomik Göstergeler (2002-2016)

Yıllar	GSYH (Milyar USD)	Kişi Başı Gelir (USD)	Büyüme (%)	Enflasyon (%)	İşsizlik (%)	Bütçe Dengesi (%)
2002	231	3.492	6,2	29,8	10,8	-11,2
2003	305	4.565	5,3	18,4	11,0	-8,8
2004	390	5.775	9,4	9,3	10,8	-5,4
2005	482	7.036	8,4	7,7	10,4	-1,5
2006	526	7.597	6,9	9,6	9,5	-0,5
2007	649	9.247	4,7	8,4	9,9	-1,6
2008	742	10.444	0,7	10,1	12,7	-1,8
2009	617	8.561	-4,8	6,8	12,6	-5,5
2010	732	10.079	9,2	6,4	10,6	-3,6
2011	774	10.444	8,8	10,5	9,0	-1,3
2012	786	10.497	2,2	6,2	9,3	-2,2
2013	823	10.822	4,2	7,4	9,6	-1,2
2014	800	10.404	2,9	8,2	10,9	-1,3
2015	856	10.877	6,1	8,8	10,8	-1,0
2016	857	10.807	2,9	8,5	10,9	-1,1 ¹⁶⁵

Kaynak: TÜİK Temel İstatistikler ve İşgücü İstatistikleri, (2002-2016).

2001 krizi sonrası ekonomideki bulanık hava, bir sonraki yıl erken genel seçimlerin yapılmasına zemin hazırlamıştır. Yeni bir siyasi iktidarın yönetime geçmesiyle IMF ile yapılan yazışmalarda alınan ekonomik tedbirler niyet mektuplarında belirtilmiştir. Bu tedbirler kapsamında ekonomik tablodaki iyileşme yukarıda verilmiştir.

Kişi başına düşen gelir miktarı 2016 yılına kadar artış göstererek 10.807 USD (Amerikan Doları) seviyesini görmüştür. Büyüme rakamları 2009 küresel krizi öncesi olumlu sonuçlar vermiş, buna bağlı olarak da enflasyon, yine küresel

¹⁶⁵ Türkiye İş Bankası, *Ekonomi İşbank İktisadi Araştırmalar Bölümü Bütçe Dengesi*, Türkiye İş Bankası, İstanbul, 2016.

kriz öncesine kadar tek haneli rakamı görerek % 8.4 seviyesine düşmüştür. Bu dönemde İşsizlik oranlarında dikkate değer düşüş yaşanmamıştır ve kriz döneminde bu oran % 12.6 seviyesine ulaşmıştır. Tablo 12’de verilen ihracat ve ithalat verilerine bakılırsa cari dengenin pozitif sonuç vermediği, tam aksine artarak açık verdiği görülmektedir. 2011 yılında bu oran en yüksek seviyesine ulaşarak % -9.7 olarak hesaplanmıştır. 2009 küresel kriz sonrası toparlanma pek kolay olmamıştır. Hatta işsizlik oranları artarak % 10.9 seviyesine, büyüme oranı da % 2.9 gibi 2009 yılı sonrası istikrarsız büyüme trendine girmiştir.

2000 yılı sonrası ekonomik veriler belirtilen tablolardaki gibi olmasına ek olarak kayıt dışı ekonomi verileri de gözden kaçmamalıdır. Birtakım unsurların olumlu sonucu kayıt dışılığın yok olduğu veya olacağı anlamına gelmemektedir. Aşağıdaki tabloda 2001-2016 yılları arasındaki kayıt dışı ekonomi verileri hakkında bilgi verilmektedir.

Kayıt dışı ekonominin incelenmesi gereken bir diğer kısmı da 2001-2016 yıllarını kapsayan bölümdür. Küresel ekonomideki köklü değişimler, uluslararası ticaretin gelişimi, ekonomideki serbest ticaret anlamaları ve ülkemizdeki yapısal reformlar 2000 yılı sonrasında kayıt dışı oranlarına etkili müdahalelerde bulunmuştur. Ayrıca küresel krizlere ek olarak Türkiye’de oluşan ekonomik krizler toplumu gelirlerdeki düşüş nedeniyle kayıtsızlığa yöneltmiştir. Dolanımdaki para miktarı incelenen dönemde yaklaşık 33 kat artmıştır. Paranın gelir hızı % 25.6 seviyesinden % 6.1 oranına düşerek piyasadaki krizin ne durumda olduğu hakkında açık bilgi vermektedir. 2001 krizi Türkiye ekonomisi için ciddi problemleri meydana getirdiği, kayıt dışı ekonomi miktarının yaklaşık 4 katına çıkmasından anlaşılmaktadır. 2001 yılındaki kayıt dışı ekonomi 14.275.533.265 iken; 2016 yılında 56.008.012.509 seviyesine ulaşmıştır. Yüzdesele oranlara bakılırsa dönem sonuna doğru düşüş görülse de % 59.4 oranından % 27.3 oranına düşmesi ekonominin üçte birinin kayıt dışı olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır. İlegal paranın da piyasada ciddi miktarlarda yer alması kayıt dışılığın yüksek oranlarda var olduğunu ortaya koymaktadır. 2001 yılındaki illegal para miktarı, 558.546.955 iken; bu miktar 2016 yılında 9.215.698.779 rakamına ulaşmıştır. 16 yılda yaklaşık 19 kat artmış olması piyasadaki ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmasındaki güçlüğü de ortaya koymuştur.

Tablo 14: Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü (2001 – 2016)
(Cari Fiyatlarla Milyon TL)

Yıllar	Dolanımdaki Para	İllegal Para	Paranın Gelir Hızı	Kayıt dışı Ekonomi	Yüzde
2001	939.904.850	558.546.955	25.6	14.275.533.265	59.4
2002	1.295.682.350	881.994.834	27.0	23.857.552.801	68.1
2003	1.782.164.458	1.215.246.998	25.5	31.011.213.806	68.2
2004	2.579.470.341	1.525.029.053	21.7	33.051.033.414	59.1
2005	3.531.057.629	1.885.102.157	18.4	34.644.083.968	53.4
2006	6.498.796.272	2.250.806.382	11.7	26.266.261.443	34.6
2007	6.976.828.505	2.559.091.422	12.1	30.927.672.401	36.7
2008	8.026.300.798	2.938.351.829	11.8	34.798.148.266	36.6
2009	9.329.788.403	2.946.560.304	10.2	30.083.975.908	31.6
2010	11.520.984.966	3.492.238.721	9.5	33.306.784.455	30.3
2011	14.590.965.529	4.270.639.927	8.9	37.982.858.926	29.3
2012	16.125.440.878	4.668.092.755	8.8	41.014.362.409	28.9
2013	19.873.312.388	5.245.889.827	7.9	41.371.194.238	26.4
2014	23.669.805.673	5.925.471.224	7.4	43.763.426.861	25.0
2015	28.824.054.698	6.821.742.768	6.8	46.212.779.862	23.7
2016	33.734.342.570	9.215.698.779	6.1	56.008.012.509	27.3

Kaynak: Hünkar Güler, Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.11, S.1, 2018, s. 216.

2.5. UYGULANAN EKONOMİ POLİTİKALARININ KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA İLİŞKİSİ

Ekonomi politikalarının oluşturulmasında istihdam unsurunun ayrı tutulması düşünülemez. Toplumun refah seviyesini artırma çabası, politikaların geliştirilmesi, uluslararası sisteme uyum sağlanması ve ticari faaliyetlerde kısıtlamaların kaldırılmasıyla gerçekleşmektedir. İstihdam imkanlarının oluşturulması işgücü kullanımının artmasıyla ve toplam üretimde oluşacak artışla sağlanmaktadır. Devlet, politikalarıyla firmalara gerekli imkanları sağlayarak üretim artışına katkıda bulunur ve bu sayede istihdam artışı da gerçekleşir. Özel sektör ile kamu sektörünün yatırımları teşviklerle artarak ticaret hacmi büyür ve istihdamdaki kayıtlılıkta artış gerçekleşir.¹⁶⁶

Vergi ve sosyal güvenlik kesintileri üzerinden alınan ücretler, yüksek olması durumunda bireyleri kayıt dışılığa yönlendirmektedir. Ülkeler, politikaları sonucu genel bütçesini oluşturarak sosyal güvenlik sistemine kaynak aktarırlar. Aktarılan kaynakların etkin kullanılmaması, yeni ihtiyaçlar doğuracak ve bireylerin kazançları üzerinden ek kaynaklar temin edilecektir. Bireyler yaşamsal ihtiyaçların gereği ek gelir için kayıtlı sistemin dışına çıkarak kayıt dışı istihdamla gerekli olan mali kazancı sağlamaktadır. Ekonomi politikalarının başarısız olmasıyla ve doğrudan istihdamla ilişkisi sebebiyle, şartlar doğrultusunda toplumu yasa dışı yollara başvurarak yanlışa yönlendirmekte ve ülke ekonomisine zarar vermektedir.¹⁶⁷ Türkiye’de önceki konularda bahsedildiği üzere yaşanan siyasi istikrarsızlıklar, yanlış politikalar, popülist yaklaşımlar ile ekonomik krizler işsizliği arttırarak insanları belirli miktarda kazanç elde etmeleri için kayıt dışı tercihe yönlendirmektedir. Ekonomik krizler, firmaları da işgücünün karşılanmasında kayıt dışılığı tercih ettirmiştir. Yüksek maliyetli işgücünün karşılanması üretimi kısıtlamakta ve bu nedenle kar oranını düşürdüğünden ticari faaliyeti durağanlaştırmaktadır. Devletin kayıt altındaki işletmelere getirdiği yükler kayıt dışılığı teşvik etmektedir. Kayıtlı işletmelerin ağır vergisel yükleri ile

¹⁶⁶ Elif Çelik, Ahmet Güney, “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, *İktisadiyat*, C.1, S.1, 2017, s. 213.

¹⁶⁷ Cemalettin Kalaycı, Emine Kalan, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi”, *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, C.1, S.1, 2017, s.17.

çalıştırdıkları kişiler için kanuni birtakım hakları toplu sözleşme, sendikal haklar gibi onlara ayrıca külfet oluşturmaktadır.¹⁶⁸

Ekonomi politikalarının kayıt dışı istihdamla ilişkisi işçi ve işveren olarak çift yönlü düşünülebilir. İşveren için belirtildiği üzere yüksek işgücü maliyetinden kaçış sebebi; işçi açısından ise düşük de olsa gelir elde etmek için tercih edilebilecek bir yol olarak görülmektedir. Vergi ve diğer kesintilerin ödenmemesi ek gelir açısından işçi için avantaj olup, işin niteliği, gerekli olan işgücü, iş güvenliği veya mesai saatleri gibi unsurların ne derecede dikkate alındığının bir önemi yoktur. İşçi için iş hayatında hatta toplumsal yaşamında oldukça önemli bir yeri olan sendikal faaliyetlerinin de yeterince yürütülememesi kayıt dışı istihdamın gerçekleşmesiyle olmaktadır. Kayıt dışı ekonomi sosyal güvenlik kurumlarının finansal pozisyonlarını zarara uğratabilir. Ayrıca vergi gelirlerinde düşüş yaşattığından idarecilerin toplum refahı için sağladığı sosyal yardımlar azalacaktır. “Sosyal transferlerin sınırlanması düşük gelirli insanlar için daha zorlu yaşam standartlarına neden olabilir ve toplumdaki sosyal tansiyonu arttırabilir.”¹⁶⁹

Kayıt dışı faaliyetlerin oluşmasındaki ekonomik sistemin ilişkisine ek olarak bir sonraki bölümde de belirtileceği üzere esnek çalışma biçimleri de eklenebilir. 1980’lerde itibaren Türkiye’de ekonomik büyümenin sağlanması için alınan tedbirler ve gerçekleştirilen uygulamalar, kayıt dışı sektörü de canlandırarak istihdamda kayıt dışılığa yönelmeye neden olmaktadır. Ekonomi politikaları, sistemi canlandırmasına karşın bazı kararlar sebebiyle de olumsuz sonuçları doğurmuştur. Örneğin, işsizlik sigortası uygulamasıyla sektörü ve işsiz kalanları kayıt dışı faaliyetlere yöneltmektedir.¹⁷⁰ 1980 sonrasında ihracata yönelik büyüme modelinin uygulamaya konulması ekonomide liberal bir takım kararların alınmasını sağlamıştır. İç piyasalarla birlikte dış ticarete de serbestliğe gidilerek küresel ekonomik sisteme uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Finans sistemi üzerindeki sıkı para politikası yerine rahatlatıcı uygulamalar ve kur rejiminin serbestliğiyle Türk Lirasının değer yitirilmesi gerçekleştirilerek sanayi sektörüne yönelik ihracatın artışı amaçlanmıştır. 1980-1990 dönemi boyunca alınan bu

¹⁶⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, (Yayın No:116), Ankara, 2004.

¹⁶⁹ Cuma Bozkurt, “Kayıt dışı Ekonominin Bir Değerlendirmesi ve Türkiye”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, C.13, S.1, 2014, s.41.

¹⁷⁰ Şerife Türcan Özşuca, Gülay Toksöz, *Sosyal Koruma Yoksunluğu, Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2003.

tedbirlerle iç piyasaya yönelik canlılık sağlanmış olmasına karşın, serbest piyasa beraberinde denetimin eksik kaldığı kayıt dışı faaliyetleri de doğurmuştur. 1990 dönemi sonrası alınan kararlar ise geçen on yılın sonucunda ortaya çıkan bazı aksaklıkları gidermeye yöneliktir. Aşırı kamu borcunun kapatılmaya çalışılması, finans sektörünün serbestliğiyle oluşan bozulmalar sonucu sıkı para politikasının uygulanması ve bunların dışında küresel sisteme ayak uyduramama sonucu meydana gelen ekonomik krizler, alınan tedbirlerin nedenleridir.

Belirtildiği üzere alınan ekonomik kararlar, ekonominin büyümesine yönelik olmasına karşın, beraberinde kayıt dışı faaliyetleri de doğurduğundan kayıt dışı istihdamda meydana gelmektedir. Serbestlik döneminde piyasanın rahat bırakılması sonucu kayıt dışılık artarken, sıkı politikaların uygulandığı dönemde yüksek maliyetlerin oluşturduğu kayıt dışılık bulunmaktadır. 2000 yılı sonrasında ekonomik sistem üzerinde ve işgücü piyasasında yapılan önemli değişiklikler de kayıt dışılığı tercihe yönlendirmiştir. Küresel ekonomide yüksek işgücü maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla uygulamaya konulan esnek çalışma ve var olan atipik çalışma biçimleri, ülkemizde de geçmiş dönemlere oranla daha fazla görülmeye başlamıştır. Atipik çalışma bilinen tipik çalışmanın esnetilmiş halidir.¹⁷¹ Zaman, ücret, mekan, güvence vb. iş güvencesinin temel unsurlarının esnetilerek düşük ücret amaçlı ortaya atılan bir biçimdir. Atipik çalışma, kayıt dışılığa yönlendirilen, standart çalışma şekline farklı olarak hiçbir güvence sağlamadığından ve geçici iş ilişkisinin temel alındığı bir biçim olduğundan son yıllarda başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere Türkiye’de de yaygın bir şekilde görülmeye başlamıştır. Yapılan çalışmalara bakıldığında güvencesiz çalışan kişilerin işsiz görülmemek için atipik olarak veya Toplum Yararına Çalışma Programı¹⁷² (TYÇP) kapsamında işgücüne dahil edilmek üzere esnek çalışmaya yönlendirilmektedirler. Bu durum kayıt dışılığı azaltmış gibi görünse de esnek çalışmanın alt başlıklarına yoğunlaştığında standart kabul gören çalışma biçimlerinin oluşturduğu tüm unsurları işçi aleyhine esnetilerek kayıt altına almak adına sunulan yanlış uygulamalardan biridir. İdareciler tarafından kanuni dayanağının da yürürlüğe girmesiyle esnek çalışma, bireyleri kayıt dışılığa yönlendiren bir diğer etken olmuştur. 1980 sonrası günümüz dönemine kadar

¹⁷¹ Oğuz Karadeniz, “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, *Çalışma ve Toplum*, S.2, 2011, s. 83.

¹⁷² Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği (2008), *T.C. Resmi Gazete*, 27097, 31.12.2008.

yürürlüğe giren ekonomi politikalarının Türkiye ekonomisine etkisi ve bu politikaların kayıt dışı istihdamla ilişkisini aşağıdaki tabloda görebiliriz.

Tablo 15: 1980 Sonrası Türkiye'de Büyüme Hızları Kişi Başına Gelirin Ortalama Yıllık Artış Hızı (%)

Yıllar	Büyüme Hızları
1980-1987	3.2
1987-2002	1.5
2002-2010	3.4
1980-2010	2.4
2010-2017	6.85

Kaynak: Şevket Pamuk, *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, İş Bankası Kültür Yayınları, 4.Basım, İstanbul, 2014, s.304.

Tabloda da görüldüğü üzere ekonomi politikaları Türkiye'nin büyüme hızına önemli ölçüde etki etmemiştir. 2010-2017 döneminde % 6.85 ortalama büyümeyle dikkate değer artış yaşanmıştır. Buna karşın kayıt dışı istihdam 1980 yılından itibaren % 48 seviyelerinden 2017 yılı itibariyle yaklaşık % 33 seviyesine gerilemiştir. Bu gerileme önemli olmasına rağmen uygulanan ekonomi politikalarının kayıt dışılığı aynı oranda düşürmediğinden yetersiz kaldığı görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. 1980 SONRASI TÜRKİYE'DEKİ EKONOMİ POLİTİKALARININ KAYIT DIŞI İSTİHDAMA ETKİSİ

3.1. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMA GENEL BİR BAKIŞ

Türkiye'de çalışanlar ve istihdam edilenler için farklı düzenlemelere yer verilmiştir. Zaman içerisinde günün şartlarına göre yeni kanunlar ve bu kanunların içeriğinde yeni maddeler eklenmek suretiyle düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. İstihdam edilenler ile bağımsız çalışanlar için, 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'ndan önceki yürürlükteki diğer kanunlar, çalışma hayatının düzenlemelerini içermektedir. 506 ve 5434 Sayılı Kanunlar, istihdam edilenleri; 1479 Sayılı Kanun ise bağımsız çalışanları sosyal güvence altına almıştır. 5510 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, tüm çalışanları tek çatı altına alarak ortak güvenceye almıştır. Bu sayede tüm çalışanlar arasında ayırım yönetilmeksizin ortak güvence sağlanmıştır.¹⁷³

Türkiye' de kayıt dışı istihdam, 1980'li yıllardan sonra neoliberal politikaların hız kazanmasıyla ekonomiye etki eden ortaya çıkmış bir problemdir. İşverenlerin işgücü maliyetlerini düşürme isteği ve emek piyasasını kurlsızlaştırma istekleri, ülkemizde yüksek oranda, kayıt dışılığı ortaya çıkarmaktadır. Çalışan kişiler, kendi menfaatleri doğrultusunda kayıt dışılığı tercih edebileceği gibi işverenlerinde aynı sebeplerden işçilerini kayıt dışı olarak çalıştırmayı tercih edebilir. Bu ana unsurlar, belirli süreçlerden geçtikten sonra bir yığın haline gelip, ülke ekonomisini yıkıma sürüklemektedir.

Kayıt dışı istihdam, gelişmiş ülkelerde daha az görülmekle birlikte gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde oldukça yüksek oranlarda görülmektedir. Türkiye'de 1980 sonrası kayıt dışılık hızla artarak günümüze kadar alınan önlemlere rağmen her üç kişiden birinin kayıt dışı çalıştığı açıklanmıştır. Aktif nüfusun kabul görüldüğü 15-64 yaş grubu bireylerinin çalıştırılıp da sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlarının yapılıp yapılmadığına bakılarak kayıt dışı istihdam sayısı ve oranı hakkında bilgi alınabilmektedir.

TÜİK Ocak 2017 verileri incelendiğinde 15 ve daha yukarı yaştaki işgücü nüfusunun 30 milyon 658 bin olduğu, istihdam edilenlerin 26 milyon 672 bin;

¹⁷³ Bk. 506, 1479,5434 ve 5510 Sayılı Kanun.

işgücüne dahil olmayanların ise 28 milyon 835 bin olarak hesaplandığı açıklanmıştır. Kayıtlı istihdam oranı % 49; kayıt dışı istihdam oranının ise % 32,5 olduğu belirtilmiştir.¹⁷⁴

3.2. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ARTIRAN FAKTÖRLER

Kayıt dışı istihdamın arttıran faktörlerden biri vergi ve prim yükünün fazla olmasıdır. Sosyal güvenliğe ilişkin primlerin yüksek oluşu ve devlet tarafından kesilen yüksek vergi oranları, küçük ve orta boy işletmeler için ciddi maliyetler olmasından dolayı ticari faaliyetleri kısıtlı olan işletmeler, kayıt dışılığa yönelmektedir.

Kayıt dışılığın yüksek oluşu sadece kayıtlı istihdama zarar vermeyecek işçi alımında kalifiye eleman seçimini de etkileyecektir. Daha ucuz işçi alımı için kalifiye eleman yerine yetersiz, sosyal haklardan yoksun olmayı kabul edecek kişiler tercih edilecektir. Yapılacak ticari faaliyetler sonucu ortaya çıkan ürünlerde de kalite düşüklüğü oluşacaktır. Kayıt dışı istihdam çok yönlü olarak olumsuz etkiler meydana getirir, fakat işverenlerin kayıt dışılığa yönelmesindeki asıl neden yüksek primler ve vergi oranlarıdır. Ücretlerden yapılan kesintiler ve işverenlerce karşılanan ilave yükler nedeniyle işçi gelirlerinde düşüş, işveren maliyetinde de ek külfet meydana gelmektedir.¹⁷⁵

Kayıt dışılığı arttıran bir diğer faktör köyden kente göçtür. Bireylerin geçimlerini sağlayabilmeleri ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin yaşam devamlılığı için belirli miktarda kazanç elde etmeleri gerekir. Yeterli ekonomik geliri olmayan kırsal kesimde yaşayan bireyler kentlere göç ederek yaşamlarını devam ettirmek için istihdam koşullarını arttırmaları. Zayıf ekonomik büyüme, yeterli işgücü talebini oluşturamamakta ve var olan işgücünü de kayıt dışılığa yönelmektedir. Çünkü yüksek işgücü arzının oluşması ve yetersiz işgücü talebi, bireylerin geçimlerinin devamlılığı için kayıt dışı istihdamı oluşturmakta ve maliyetler açısından da var olan kayıtlılığı azaltmaktadır.

Aynı bağlamda, Tuncer Bulutay ve Enver Taştı'nın iç göçler ve kayıt dışı istihdam arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir çalışmada, Türkiye'deki kayıt dışı istihdam payının belirleyicileri arasında "gelir", "nüfus" ve "istihdam" değişkenlerinin öne çıktığı belirtilmiştir. Kurulan ekonometrik modellerde

¹⁷⁴ TÜİK, *İşgücü İstatistikleri*, Ankara, Ocak 2017.

¹⁷⁵ A. Fazıl Özsoyulu, *Türkiye'de kayıt dışı ekonomi*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996.

değişkenler, öncelikle iç göçe neden olmakta ve göçün sonucunda da kayıtlı ve kayıt dışı istihdam artmaktadır.¹⁷⁶ Dolayısıyla, kırsal kesimde gelir yetersizliği nedeniyle kente gelen vasıfsız ve deneyimsiz işçi, kayıtlı sektörde iş bulamaması durumunda kendi hesabına işportacılık yapmak ya da düşük ücretlerle kayıt dışı çalışmak durumunda kalacaktır.¹⁷⁷

Ekonomik gelişmeler tüm sektörlerde aynı etkiyi bırakmaktadır. Tarım sektöründeki gerileme göçü oluşturan diğer bir sebeptir. Ayrıca bölgesel dengesizlikler Türkiye'nin bir bölgesinin diğer bir bölgesini tercihe yönlendirmektedir. Özellikle ülkemizin doğusu ve güneydoğu ile batı bölgeleri arasındaki ekonomik farklılıklar sürekli artmaya devam etmektedir. Bu nedendir ki kentlere göç eden insanlar yoksullukla mücadele edebilmek için elverişsiz ortamlarda ve şartlarda kayıt dışı olarak çalışmayı kabul etmektedirler.

Kayıt dışı istihdamın artmasındaki bir faktör de işletmelerin durumudur. Gelişmekte olan ülkelerde büyük ölçekli işletmeler genel olarak büyük bir paya sahip değildir. Küçük ve orta ölçekli işletmeler daha fazla yer almaktadır. Bazı işletmeler risk almamak ve yüksek vergi yükümlülüğünden kaçmak için işletmelerini büyütmeyle sıkı denetim faaliyetlerinden kaçıp, kayıt dışı faaliyetleri gerçekleştirmektedirler. Ayrıca büyük işletmelere getirilen ek yasal yükümlülükler de mali yük getirdiğinden bu işletmeler kendilerini küçülterek yüklerini azaltmakta ve kayıt dışılığı tercih etmektedir.

Büyük işletmeler, yapılan her türlü ticari faaliyetlerini kayıt altına aldıklarından yasa dışı işler yapmaları oldukça zordur. Yasal zorunluluklar gereği kayıtlı defterleri uzmanlarca belirli dönem aralıklarında incelendiğinden kayıt dışı istihdamı ve kayıt dışılığı faaliyetleri gerçekleştirmeleri oldukça zordur. Küçük işletmeler, kendi imkânlarınca ticari faaliyetlerini devam ettirirler ve inceleme durumlarının az olması onları kayıt dışı istihdam dâhil vergiden düşüş sağlayabilmek için diğer her türlü kayıt dışılığı da gerçekleştirme olanağı sağlar. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler daha çok şirketleşmemiş girişimler ve küçük işletmeler tarafından uygulanmaktadır.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Ozan Bahar, F.Korkmaz Bingöl, "Türkiye'de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2, 2010, s.49.

¹⁷⁷ Mahiroğulları, 2017, 555.

¹⁷⁸ M. Ali Sarılı, "Türkiye' de Kayıt dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gerekli Tedbirler", *Bankacılar Dergisi*, S.41, 2002, s. 41.

Türkiye’de siyasi yapının değiştiği 80’li yıllardan itibaren ekonomide de büyük değişimlere gidilmiştir. Kurumlar, gerek konularıyla, gerekse yönetmelik ve diğer düzenlemeleriyle çalışma hayatını belirli bir disiplin içerisinde güvence ve sosyal hakları göz ardı etmeden sürdürülebilir kılmaya çalışmıştır. Kayıt dışı ekonomiye yönelen işletmeler bunları hiçe sayarak çalıştırdıkları kişilerin ne iş sağlığı ve güvencesine ne de sosyal haklarına önem vermektedir. Kanunlara uyarak kayıtlı çalışan kişiler için uygulanan sigorta kolları ve genel sağlık sigortasının kayıt dışı çalışmada güvence olarak görülmesi imkânsız hale gelmiştir. Çalışma süreleri, ücretler, tatiller vb. hakları savunmada kayıtlı oldukları herhangi bir sendikanın olmayışı sebebiyle de söz sahibi olmaları olanaksızdır. Geçim sıkıntısını yaşamamak adına hiçbir sosyal hak ve güvence olmadan sadece düşük ücret karşılığında emek-yoğun işlerde çalışmayı kabul etmek kayıt dışılığın en belirgin özelliğidir.¹⁷⁹

3.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKASI KAPSAMINDA UYGULANAN YASAL VE İDARİ DÜZENLEMELER

Kayıt dışı istihdam, uzun bir süreç sonrasında ülkelerin ekonomilerine yerleşmiş bir yapısal sorundur. Bu sorun kısa vadede tamamen çözüme kavuşturulması olanaksızdır. Bunun yerine kısa orta ve uzun vadeli çözümler uygulanarak problem sistemli bir şekilde ortadan kaldırılabilir. Sistemli yapılacak işlemler idari ve yasal düzenlemeler uygulanarak gerçekleştirilebilir. Buna ek olarak idarecilerin elinde bulunan politika araçlarının doğru kullanılması suretiyle de kayıt dışı istihdamın azaltılması hatta sonlandırılması görülebilir.

Türkiye’de belirli dönemler içinde kayıt dışı istihdamla mücadele için yapılan faaliyetler, projeler ve yasal düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

3917 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler (1993): 3917 Sayılı Kanun¹⁸⁰ 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Daha öncesinde iptal edilen sigorta müfettiş yardımcılığı kadroları bu kanunla birlikte tekrar yürürlüğe girmiş ve kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir rol oynamıştır. Ayrıca bu kanunla birlikte ilk

¹⁷⁹ Tecim, 2008, 8.

¹⁸⁰ 1.12.1993 günlü, 3917 Sayılı “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 7. Maddesiyle 6570 Sayılı Yasa’ya eklenen geçici 5. maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarının, Anayasa’nın Başlangıç’ının 5. ve 6. paragraflarıyla 2., 9., 10., 12., 48. ve 65. Maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

kez yürürlüğe giren “asgari işçilik tutarını belirleme” yetkisi 616 Sayılı KHK ile kaldırılmış, 2003 yılında 4958 Sayılı Kanunla tekrar uygulanarak etkisini olumlu bir şekilde göstermiştir.

4447 Sayılı İşsizlik sigortası Kanunu İle Yapılan Düzenlemeler (1999):

4447 Sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler kayıt dışı istihdamın azaltılması yolunda önemli etkiler bırakmıştır. Bu kanunda yer alan düzenlemeler oldukça faydalı olmuştur. İşsizlik sigortası düzenlemesi, işverenin çalıştırılacak kişiyi daha önceden yetkili kurumları bildirme zorunluluğu, aylık bağlanmasında yeni yöntem, etkili denetimin oluşturulması, işverenlere çalıştırılacak kişilerin çalışma sürelerinin otuz günden (30) az olduğu durumlarda kayıtlarla bildirme mecburiyeti gibi yenilikler kayıt dışı istihdamın azaltılmasında büyük önem taşımaktadır. Bu düzenlemeler işsizlik sigortası, işverenin sigortalıyı önceden kuruma bildirme yükümlülüğü, yeni aylık bağlama sistemi, denetim sisteminin güçlendirilmesi ve işverenlerin 30 günden az çalıştırılan sürelerin belgeleme zorunluluğudur.

İşsizlik sigortasının kapsamı;

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. Maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar,

İstekleri halinde;

- 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar,
- Ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler,

işsizlik sigortasının kapsamındadır.¹⁸¹

Yeni yasayla yürürlüğe giren işsizlik sigortası, işyerinden ayrılmak zorunda kalan işsiz duruma düşen sigortalılar için geçici olarak maddi yardım alabilmelerine olanak sağlayan zorunlu sigorta türüdür. İşyerinin faaliyetlerinden

¹⁸¹ İŞKUR, Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası, www.iskur.gov.tr (26.05.2016).

dolayı işinden ayrılanlar, belirli sürelerde kayıt dışı olarak çalışmalarını için onlara maddi destek sağlanır.¹⁸² Bunun gerçekleştirilebilmesi için belirli şartların getirilmesi gerekmektedir. Sigortalı olarak bir işte çalışmalarını ilk koşuldur. Sigortalı olan ve işini kaybeden işsizler, iş bulamadıkları süreleri boyunca kendi mesleki yeteneklerini korudukları gibi ayrıca bu sürelerde yine kurum tarafından işsizlik sigortası fonunda belirli miktarlarda ücret ödemesi yapılır.

İşverenin sigortalıyı önceden kuruma bildirme yükümlülüğü: İstihdamda kayıtlılığın sürdürülebilmesi için kanun düzeyinde birçok yeni düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca var olan 4447 Sayılı Kanun'daki değişikliğe göre işverenin yanında çalışacak her kişiye ait işe giriş bildirgesi, işe başlama yapılmadan önce ilgili kurumlara bildirilmesi zorunluluğu kanuna eklenmiştir.¹⁸³ Bu sayede işverenin çalıştırdıkları kişileri kurumun denetlemesine gerek kalmadan kayıtsız çalıştırılması önlenmiştir. Bildirilmemesi durumunda ağır cezai yaptırımlara maruz kalacaklardır. Yürürlüğe giren bu yeni düzenlemeye göre herhangi bir işletme sahibi yanında çalıştıracığı kişiyi sigortalı olarak çalıştırabilmesi için öncesinde Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirmeleri gerekmektedir. Bu sayede kayıt dışı istihdamın önüne geçilecek ve kayıtlı çalışan sayısı artacaktır.

Yeni aylık bağlama sistemi: 4447 Sayılı Kanun'da yapılan bir diğer düzenleme emekli aylıklarının hesaplanması sisteminin değiştirilmesidir. Bu düzenlemeyle emekli aylıkları standart hesaplama yöntemi yerine ülke içindeki enflasyon ve büyüme verilerine bakılarak elde edilen kazanç üzerinden yapılacak hesaplar dikkate alınacaktır. Buna ek olarak bu yöntemle standart hesaplamanın önüne geçildiği için kazancın alt sınırı olarak da asgari ücret belirlenmiştir. Bu sayede asgari ücretle kazanç arasındaki farka dayalı prim yükü de ortadan kalkmış olmaktadır. İşverenlerin prim yükündeki düşüşten dolayı işçiler için kendilerinden oluşan maliyet hesabı da düşecektir.

¹⁸² 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (1999) (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf Ve Sanatkarlar Ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu İle İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun), *T.C. Resmi Gazete*, 23810, 25.08.1999.

¹⁸³ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik (2017), *T.C. Resmi Gazete*, 30261, 05.12.2017.

Denetim sisteminin güçlendirilmesi: 4447 Sayılı Kanun'da 506 Sayılı Sosyal sigortalar Kurumu'nda bazı değişikliklerin yapılması öngörülmüştür. Denetimin güçlendirilmesi amacıyla sigorta kurumunun müfettişlerine İş Kanunu'nda var olan kontrol ve denetleme yetkisi verilmiştir. Düzenlemeyle müfettişlerin teftiş ve denetleme yetkisi lehlerine artarak güçlenmiştir. Bu durumda kayıt dışı istihdam düşüncesi de zayıflamaktadır.

İşverenlerin 30 günden az çalıştırılan sürelerin belgeleme zorunluluğu: 4447 Sayılı Kanun'da belirtilen değişikliklerden bir tanesi de 506 Sayılı Kanunun 79. maddesindeki düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre “ ay içinde bazı iş günlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını bilgi ve belgelerin işverence prim bildirelerine eklenmesi şarttır.”¹⁸⁴ 30 günden fazla çalıştırılıp da daha az sigortalılık süresi bildiriminde bulunan işyerleri için kurum, süreler ait primleri 80.madde hükümlerine göre tahsil eder. Kanun maddesi, işverenlere otuz günden az çalıştırılan kişilerin çalışma süreleri yetkili kurumlara bildirilmesi zorunluluğu getirmiştir. Bu sayede kurumlara gerekli bilgi ve belgeleri verme mecburiyeti olduğundan kayıt dışı çalıştırılma durumu engellenmesi amaçlanmıştır.

4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler (2003): 4958 Sayılı Kanun, 06.08.2003 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. Bununla birlikte 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na ait 79. ve 130. Maddelerde değişiklikler yapılmıştır.

506 Sayılı Kanun'daki değişikliklerle var olan maddeye yeni eklemeler yapılarak daha verimli hale getirilmiştir. Yapılan eklemelere göre kamu idari kurumlarının ve müesseselerinin ihtiyaç halinde isteyecekleri tüm bilgi ve belgeleri yazılı olarak buralara verme zorunluluğu getirilmiştir. Yapılan bu düzenleme kayıt dışı istihdam teftişinde kayıt dışılığı tespitinde oldukça yararlı sonuçlar vermiştir.

506 Sayılı Kanunun 130. Maddesi, işletme denetimlerini sigorta müfettişlerine, sigorta yoklama memurlarına, genel ve katma bütçe denetim elemanlarına verilmiştir. Kurum personelleri denetim esnasında kendilerine verilen kanuni yetkiye dayanarak işyerinde yapılan işin durumuna göre gerekli personel sayısını belirlemektedir. Ayrıca sadece yapılan işe göre değil, işyerinin

¹⁸⁴ 4857 Sayılı İş Kanunu, 2003.

büyüklüğü, aynı işi yürüten diğer işletmelerle olan benzerliği gibi unsurlarda çalıştırılacak işçi sayısını belirlemede etkilidir. Bu sayının yaklaşık değerinin belirlenmesiyle kayıt dışı çalıştırılan personel miktarının tespiti de belirlenmektedir.

4857 Sayılı İş Kanunu (2003): 4857 Sayılı İş Kanunu, çalışma hayatını düzenleyen önemli kanunlardan biridir. Çıkarılan bu kanunla çalışma biçimleri, çalışma süreleri ayrıntılı bir şekilde belirtilerek yeni düzenlemeler oluşturulmuştur. Bu ayrıntılı düzenlemelerle çalışma koşullarında ve işçi haklarında esneklik oluşturulmuş olup, bu sayede kayıt dışı istihdam yerine esnek çalışma biçimleri kanunen yürürlüğe girmiştir.¹⁸⁵

4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (2003): Yabancıların çalışma izinleri, 2003 yılına kadar 10 ve 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ler ile yürütülmüştür. Bu durum ilgili düzenlemeyi tamamen kapsamadığından dolayı içerikler, bir takım karmaşıklığa neden olmuştur. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun 2003 yılında resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdikten sonra daha önce yürürlükte bulunan ve uygulamalarda belirtildiği üzere aksaklıklar oluşmasına neden olan düzenlemeler kaldırılarak yabancıların çalışma izinleri ve bu izinleri verme yetkisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilerek bakanlığa bağlı Genel Müdürlüğü'nce yürütülmesine karar verilmiştir.

Tek merkezde yürütülen tüm işlerin doğru bir şekilde devamlılığı sağlanmıştır. Yabancı işçiler hakkındaki bilgi birikimi de bu merkezde toplanacağından geri kontrol durumlarında erişim konusunda oldukça kolaylık oluşacaktır. Ayrıca işverenlerin ülkemizde sık sık dile getirdikleri problemde büyük oranda çözülecektir. Teknik ve beceri anlamda vasıflı işçi problemi bu şekilde kayıtlı işçi çalıştırılarak giderilecektir.

5073 Sayılı Devletin Sigorta Primleri Açısından İşverenlere Katkısı Hakkındaki Kanun (2004): Devlet, işverenlerin çalışan işçileri için ödemek zorunda olduğu primlerin belirli dönemlerde katkı sağlaması amacıyla kendisi bir kısmını ödemektedir. Zaman zaman geçici maddeler ilgili kanun maddelerine

¹⁸⁵ 5073 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (2004), Esnaf Ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu İle Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa Göre Gelir Veya Aylık Almakta Olanların Gelir ve Aylıklarında Artış ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 25360, 22.01.2004.

eklenerek belirli dönemlerde asgari ücret ile asgari ücretin üstünde gelir elde edilen işçilerin prime esas kazançlarına bakılarak aradaki farka denk gelen prim ödemeleri hazine tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Yapılan bu düzenlemede 506 Sayılı Kanun maddesine eklenmiş olan 90. Maddeye göre aynı kanunun 78. Maddesi'nde yer alan alt sınırın altında kazanç sağlanması durumunda, bu kazanç ile kazanca ait tüm sigorta ve destek primlerinin işverene ve işçiye ait tüm hisseleri, belgelendirilerek bildirilmesi halinde hazine tarafından karşılanır.¹⁸⁶ şeklindeki geçici ek maddeye göre işverenlere ek yardım sağlanması ve kayıt dışı istihdam tercihinde bulunulmaması için ekonomik duruma göre hükümet tarafından katkı sağlanır.

5350 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2005): Kayıt dışı istihdamın azaltılması projesinde idareciler birçok uygulamalara yönelmişlerdir. Bu uygulamaların hayata geçirilebilmesi için gerekli yasalarında yürürlükte olması gereklidir. Dönem dönem çıkarılan kanunlar ileriki safhalarda değişikliğe uğrayarak (eklemeler yapılarak) yeniden yürürlüğe girebilir. Bu bağlamda daha önceden uygulana 5084 Sayılı Kanun'a ek yapılarak daha kapsamlı olabilmesi için 2005 yılında 5350 Sayılı Kanun, yasa koyucular tarafından çıkartılmıştır.

Çıkarılan 5350 Sayılı Kanun'la daha kapsamlı hale gelen 5084 Sayılı Kanun, istihdam teşviki için oldukça yararlı düzenlemeler içermektedir. Yeni iş alanlarının oluşması ve iş gücüne olan talebin arttırılmasıyla kayıtlı olarak işçi çalıştırmaya yönlendirilmiştir. Kayıt dışı istihdamın azaltılması asıl hedeftir. Getirilen yeniliklere bakılacak olursa gelir vergisi mükellefi sayılan işverenlerden en az 30 kişinin çalıştırılması şartıyla “ gelir vergisi ve sigorta primleri işveren hissesi teşviki”¹⁸⁷ düzenlemesine göre bunlara fayda sağlanacaktır. Ayrıca bu şartları taşıyan işverenler için arsa desteğiyle enerji desteği yardımı yapılacaktır.

Yapıla bu yardımlar, yeni iş sahaları için vasıflı işçi sayısını arttırmaktadır ve bu yardımlardan yararlanabilmek için işe yapılacak başvurularda kayıtlı işçi çalıştırılması esas alınmaktadır. Ülke ekonomisine büyük fayda sağlayacak olan bu düzenlemeyle işsizliğin de önüne geçilmiş olunacaktır.

¹⁸⁶ 5073 Sayılı Kanun, 2004.

¹⁸⁷ 5350 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 5084, 12.05.2005.

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (2006): Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir(Madde 3).¹⁸⁸ 5502 Sayılı Kanun, daha öncesinde var olan işçiler için Sosyal Sigortalar Kurumu'nu, memurlar için Emekli Sandığı'nı ve serbest meslek sahipleri için kurulan Bağ-Kur' u Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirerek toplum için verilecek hizmetlerin tek merkezi yönetim üzerinden sürdürülmesini gerçekleştirmiştir. Yapılan bu yenilikle tüm sigortalı kesime sunulan hizmetlerde ayrımcılık olmayacak, herkes aynı eşitlikteki uygulamaya bağlı olacaktır. Sosyal güvenlik kurumu kurulmasıyla gerekli inceleme ve denetim işlemleri daha da güçleneceğinden kayıt dışı istihdamın önlenmesi de öngörülmüştür.

5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu (2006): Amaç; ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve meslekî alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek; denetim, ölçme ve değerlendirme, belgelendirme ve sertifikalandırmaya ilişkin faaliyetleri yürütmek için gerekli ulusal yeterlilik sistemini kurmak ve işletmek üzere Mesleki Yeterlilik Kurumunun kurulması, çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi ile Türkiye Yeterlilikler Çerçevesiyle ilgili hususların düzenlenmesini sağlamaktır.¹⁸⁹ 5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu, resmi gazetede yayımlandıktan sonra bazı mesleki standartların oluşabilmesi için yeterlilik durumlarının belirlenmesi, denetimden geçebilmesi, bazı iş bazlı standartların yerine getirilmesi ve sertifika alınabilecek bilgi ve beceriye sahip olabilmesi gerekmektedir. Bu nedenle yürürlüğe giren 5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'na göre kaçak yollarla gelip kayıt dışı çalışan yabancıların engellenebilmesi için yabancılara ait mesleki yeterlilik sertifikalarının doğruluk ve denetimi belirlenmesi amacıyla gerekli tüm çalışmalar kanunla kurulan bu kuruma verilmiştir. Kaçak yola ülkeye giriş yapan yabancıların kayıt dışı olarak çalışabilmesi engellemeye çalışılmıştır ve gerekli tüm idari ve cezai işlemler bu kurum tarafından yürütülecektir.

5588 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2007): Daha önce de belirtildiği gibi zaman zaman

¹⁸⁸ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 3. Madde, 2006.

¹⁸⁹ Mesleki Yeterlilik Kurumu İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26312, 21.09.2006.

işsizliğin ve kayıt dışılığın önüne geçilebilmek amacıyla teşvik ve yardım uygulamaları hayata geçirilir. Var olan teşviklerin de daha verimli olabilmesi için işletmeler lehine değişiklikler yapılarak yeniden yürürlüğe koyulmaktadır. 2007 yılında çıkarılan 5588 Sayılı Kanun'la, daha önceden uygulanan 5350 Sayılı Kanun'da yer alan yeni işçi çalıştıran işletmelerin gelir vergisi ve sigorta primleri işveren hissesi teşviki ile enerji teşviki ve arsa tahsisi yardımlarından yararlanabilmeleri için işverenlerin en az 30 işçi çalıştırma koşulu, çıkartılan yeni kanunda belirtilen düzenlemeye göre 10 işçiye düşürülmüş ve daha fazla yatırımcının bu imkânlardan yararlanabilmesi amaçlanmıştır.¹⁹⁰

5615 Sayılı Kanun'un 32. Maddesindeki Asgari Geçim İndirimi (2007), (5615 sayılı kanunun 2. Maddesiyle değişen madde Yürürlük; 01.01.2008 tarihinden itibaren elde edilecek gelirlere uygulanmak üzere 04.04.2007) Ücretin gerçek usulde vergilendirilmesinde asgarî geçim indirimi uygulanır.

“Asgari geçim indirimi, ücretin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgari ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için % 50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için % 10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için % 7,5, **(6645 Sayılı Kanununun 8. Maddesiyle eklenen ibare Yürürlük;01.05.2015)** üçüncü çocuk için %10, diğer çocuklar için % 5'idir.”¹⁹¹

3.4. 1980-1989 YILLARI ARASINDAKİ İŞGÜCÜ DURUMU VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Türkiye'de ekonomik faaliyetlerin sürdürülebilir olarak devamlılığı açısından planlı ve programlı çalışmaların yapılması önemlidir. Kalkınma programlarının doğru kanallardan oluşturulması, uygulanabilirliği açısından büyük önem taşır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ülkenin planlı kalkınmasında etkili olacak olan günümüze kadar (2016 dâhil) on adet (10) beş yıllık kalkınma planları oluşturarak uygulamıştır. Bulunduğu dönemlerin iktisadi koşullarını taşıyan kalkınma planları, 1980 öncesi dönemlerinde ağırlığının daha çok devletin olduğu uygulamalar içermesiyle kendini göstermiştir. 1980 sonrası planlamalara

¹⁹⁰ Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2007), *T.C. Resmi Gazete*, 5615, 28.03.2007.

¹⁹¹ Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 5502, 20.05.2006.

bakıldığında küresel ekonomik sisteme ayak uydurabilmek için daha çok liberalizmin etkili olduğu görülmüştür.¹⁹²

Ekonomide rahat bir ortamın oluşması, beklentiler doğrultusunda büyümenin gerçekleştirilmesi ve enflasyonun kontrol altına alınabilmesi için liberal ekonomiye geçiş düşünülmüş ve beş yıllık kalkınma planında uygulanmıştır. 1980 dönemi ve sonrasında dördüncü beş yıllık kalkınma planı dâhil sonraki planların temel özelliklerine baktığımızda genel olarak sanayileşmenin artması yapılacak vergi ödemeleri ile gelir-gider dengesinin oluşturulması, enflasyon kontrolü ve dengeli büyümeye önem verilmiştir. Buna karşın 1978-1982 yıllarını kapsayan bu planda büyüme hızının düştüğü, yatırım hızında yavaşlama, üretimde duraksama, dış ödemeler dengesinde bozulmalar gibi olumsuzlukların yaşanacağı bir ortam hazırlanmıştır.¹⁹³ Nüfus planlaması, istihdam artırılması- kayıtlı ya da kayıtsız- ve işgücünün ülke içinde değerlendirilmesi için göçün önlenmesi gibi tedbirler uygulamaya çalışılmıştır. Bu dönemde enflasyon problem haline gelmiş, büyümenin gerçekleşmesini sağlayacak sanayinin de duraksadığı görülmektedir.

Tablo 16: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri (1979 - 1983)

İŞGÜCÜ VERİLERİ (BİN)(KİŞİ)	1979	1980	1981	1982	1983
İŞGÜCÜ	17.078	17.924	17.047	17.205	17.773
İSTİHDAM	15.702	16.437	15.839	16.006	15.577
İŞSİZLİK	1.375	1.487	1.208	1.199	1.100
İŞGÜCÜNE DAHİL OLMAYAN NÜFUS	9.882	11.860	10.494	11.161	-
İŞGÜCÜNE KATILIM ORANI (%)	63.3	60.2	61.9	60.7	63
İSTİHDAM ORANI (%)	58.24	55.19	57.51	56.43	-
İŞSİZLİK ORANI (%)	8.1	8.3	7.1	7	-

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri, (1979-1983).

¹⁹² Veysel Erat, İbrahim Arap, "Kalkınmadan Rekabete Türkiye'de Planlamanın Dönüşümü", *International Journal of Economic and Administrative Studies*, S.18, 2017, s.144.

¹⁹³ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, (Rapor No:DPT:1664), DPT, Ankara, 1979.

Dördüncü beş yıllık kalkınma programı döneminde (1979-1983) işgücünde dikkate değer bir artış yaşanmamakla birlikte istihdamdaki durumda da yatay hareketlilik az miktarda değişmiştir.¹⁹⁴ Alınan kararlar ile uygulanan programların işsiz sayısında önemli ölçüde düşüş oluşturduğu görülmektedir. 1980 yılında 1.486.722 olan işsiz sayısı, 1983 yılı sonuna doğru 1.100.000 sayısına düşerek yaklaşık 300.000 kişilik düşüş yaşanmıştır. Aynı şekilde işsizlik oranı % 8.3'lerden %7 seviyelerine düşmüştür. Buna paralel olarak işgücüne katılım oranı program öncesi % 60.2 seviyesinde iken; bu oran program sonrasında % 63 olarak görülmüştür.¹⁹⁵

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında beklenen gelişmenin oluşmaması nedeniyle ardından beşinci beş yıllık kalkınma planı (1985-1989) devreye girmiştir. Bu planda asıl amaç, önceki planda gerçekleştirilmek istenilen hedeflerin yerine getirilmesi, kaybolan toplum huzurunun tekrar toplanarak refah seviyesinin artırılması ve ekonominin iyileştirilmesidir. Liberalizmin etkileri kendini daha açık bir şekilde bu planda göstermiştir. Ekonomi, katı müdahaleler yerine daha açık hale getirilmiş, kamunun müdahalesi azaltılmış ve dışa açılmaların oluşabilmesi için teşvikler getirilmiştir. İstihdamdaki var olan problemlerin en aza indirilerek kayıtlı istihdamın artırılması ve bunun için de üretimin çoğalması hedeflenmiştir. Beşinci beş yıllık kalkınma planında da ilk iki kalkınma planında olduğu gibi öncelikli hedef istihdamı arttırmak, genç işsizliği azaltmaktır.¹⁹⁶

Beşinci beş yıllık kalkınma planı (1985-1989) dönemde dikkat çeken önemli unsur, işsizlik oranıdır. Ekonomik veriler incelendiğinde GSMH'de artış yaşanmasının sebebi ihracat artışı olmayıp harcamaların artmasıdır. Ayrıca ihracatın katma değeri yüksek sanayi ürünlerinin yerine tarıma dayalı tüketime ilişkin ürünler üzerinden yapılması düşük gelire ve ithalatın yaklaşık % 50'ye yakın yükselerek üretilmeden tüketilmeye devam edilmesi işsizlik oranının % 10.1 seviyesine çıkmasına neden olmuştur. İstihdamı arttıracak sanayi üretiminin düşük seviyelerde kalması, bu dönemde işgücü sayısının yaklaşık 1.000.000

¹⁹⁴ Demet Tüzünkan, "Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Politikaları Açısından Değerlendirilmesi", *Beşkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.8, S.2, 2015, s.103.

¹⁹⁵ Yaşar Akça, Gülsün Şahan, Ayşegül Tural, "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi", *Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi (UKSAD)*, C.3, S.2, 2017, s.394.

¹⁹⁶ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, (Rapor No:DPT:1974), DPT, Ankara, 1984.

artmasına karşın; istihdam oranının da % 53.43' ten % 52.61'e düşmesine etki etmiştir. Üretim olmaksızın harcamaya dayalı hızlı büyüme beraberinde ekonomik krizleri getirecektir.¹⁹⁷ Bunun sonucunda da tabloda da verildiği gibi işsizlik oranında artışlar gerçekleşmiştir. Belirtilen dönem başında %7.1 olan işsizlik oranı dönem sonuna doğru giderek artarak %10.1 seviyelerine kadar yükselmiştir. İşgücü sayısında artış olmasına rağmen istihdamda beklenen artışın yaşanmaması, işsizlik oranının yükselmesinde önemli etken olmuştur.

Tablo 17: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri (1985 - 1989)

İŞGÜCÜ VERİLERİ (BİN)	1985	1986	1987	1988	1989
İŞGÜCÜ	17.973	18.462	18.974	19.391	18.680
İSTİHDAM	15.702	16.437	15.839	16.006	15.577
İŞGÜCÜNE KATILIM ORANI (%)	57.5	57.8	58.1	57.5	-
İSTİHDAM ORANI (%)	53.43	53.23	53.29	52.61	-
İŞSİZLİK ORANI (%)	7.1	7.9	8.3	8.4	10.1

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri, (1985-1989).

3.5. 1990-2000 YILLARI ARASINDAKİ İŞGÜCÜ DURUMU VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Altıncı beş yıllık kalkınma planında (1990-1994) istikrarın devamlılığı için öncelik; istihdam, üretim ve enflasyonun kontrol altında tutulmasıdır. Yatırımın artırılması, üretim faaliyetlerin güçlendirilmesi, özel sektöre teşvik gibi uygulamalar yapılmış, bu sayede üretim artışı ve ihracat değerlerinin yükselmesi ön görülmüştür.

Bölgeler arasında var olan gelişmişlik farklılıkları doğru yatırımlarla en aza indirilmesi amaçlanmış, ihracatın artması amacıyla da özel sektöre teşvik yoluyla üretim sanayisine ağırlık verilmesi belirtilmiştir.¹⁹⁸ Bu dönemde gerçekleştirilen altıncı beş yıllık planı, beklentilerin bir kısmını karşılamıştır.

¹⁹⁷ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), 1984.

¹⁹⁸ DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, (Rapor No: DPT: 2174), DPT, Ankara, 1989.

Politik nedenlerin de etkili olduğu bu kalkınma hedefleri süreklilik arz etmemiştir. İhracatın artmış olması, üretimin artması veya istihdamın artması; istikrar sağlanamadığı için belirli periyotlarda değişkenlik göstermektedir. Buna istinaden altıncı beş yıllık kalkınma planında istihdam arttırıcı tedbirlerin alınması, girişimcilere teşvikler verilmesi, kalifiye elemanlar yetiştirilmesi ile küçük ve orta boy işletmelerin desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁹⁹

Daha önceden de belirtildiği üzere katma değeri düşük ürünlerin ihracatı ve yüksek miktarlardaki ithalat değerleri üretmeden tüketim gerçekleştirildiğini göstermektedir. Buna bağlı olarak yeterince vergi gelirin sağlanamaması ihtiyaçları karşılayamamış, iç ve dış borçlar ödenemez duruma gelmiştir. Sanayiye yönelik üretim faaliyetlerinin zayıf kalması aşağıdaki tabloda da verildiği üzere işgücüne katılma oranını düşürmüştür ve 1994 yılı itibariyle % 53.2 seviyesi görülmüştür. Tüketime ve ithalata dayalı büyüme rakamları, düzenli üretimin oluşmadığının ve tabloda da belirtildiği üzere kayıt dışı istihdam rakamlarının ciddi seviyelerde seyretmesinin bir sonucudur. İşgücü maliyetlerinin ek yük oluşturması zayıf olan üretimin devamlılığı için kayıt dışı istihdamın zorunluluğunu ortaya koymuştur. 1990 yılı itibariyle yaklaşık % 55 seviyelerinde görünen kayıt dışılık, 1994 yılı sonunda % 50 seviyelerine düşmüş olsa da çalışan her iki kişiden birinin kayıt dışı çalışıyor olması ileriki dönemlerde ekonomik ve sosyal yeni krizlerin meydana gelmesine neden olacaktır. Ayrıca işsizlik oranının da dönem sonunda çift hanelere ulaşması oluşacak krizin bir diğer unsurudur. Altıncı beş yıllık kalkınma dönemi başında % 8 olan işsizlik oranı, bu dönemin sonunda % 10.5 seviyesine ulaşarak ciddi artış göstermiştir.

Dönem boyunca işgücü ve istihdam sayısında dikkate değer artış görülmemesine karşın, işgücüne katılım oranında düşüş yaşanmış ve işsizlik oranında da belirtildiği üzere ciddi artış yaşanmıştır. Kalkınma planı yeterli tedbirleri içermediğinden beklentileri karşılaması da beklenmemelidir. Kapsamlı ve çözüm odaklı tedbirlerin uygulanamaması sebebiyle bu dönemde de ülke ekonomisinde beklenen refah yaşanmamıştır.

¹⁹⁹ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 1989.

Tablo 18: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri (1990 - 1994)

İŞGÜCÜ VERİLERİ (BİN)	1990	1991	1992	1993	1994
İŞGÜCÜ	19.954	19.967	20.196	20.232	20.424
İSTİHDAM	18.364	18.421	18.600	18.702	18.285
KAYIT DIŞI İSTİHDAM	10.314	9.878	9.578	8.784	9.138
İŞGÜCÜNE KATILIM ORANI (%)	56.7	56.2	55.5	54.2	53.2
İŞSİZLİK ORANI (%)	8	7.7	7.9	7.6	10.5

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri, (1990-1994).

Türkiye’de yapılan kalkınma planlarından tamamında olmasa da 7, 8, 9 ve 10. beş yıllık kalkınma planlarında kayıt dışı istihdam ciddi tehdit oluşturduğu için gerekli tedbirlerden bahsedilmiştir.

Türkiye’de uygulamaya konulan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996-2000) elde edilen kazanımları arttırmak ve çeşitlendirmek amacıyla getirilmiştir. Kayıt dışı çalışma ve istihdam, ekonomiye zarar verdiği, toplumsal düzeni ekonomik ve sosyal açıdan bozduğu; bu konu üzerinde var olan uluslar arası sözleşmelerin kabul edildiği fakat yasa ve yönetmelik gibi mevzuat kurallarına yansıtılmadığı belirtilmiştir. 1980 sonrası çalışma şartlarının esnetilmesi yasal olarak yetersiz kalmıştır.²⁰⁰ Bu dönemde ülkenin küresel ekonomiye ayak uydurabilmesi, Avrupa ekonomisiyle entegre olabilmesi, imkânlarının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Yatırımların artması için kamu ve özel sektör desteklenmiş küresel ekonomide kullanılan teknolojinin ülkemizde de kullanılması amaçlanmış, bilime ve bilimsel çalışmalara destekler verilmiştir. Ayrıca yerli ve yabancı yatırımların artması amacıyla sosyal ve ekonomik alanda reformlar gerçekleştirilecektir.²⁰¹ Rapordaki bu açıklamaya göre yapılacak düzenlemeler çerçevesinde öncelikle ekonomi alanında AB ile eş değer şartların oluşması hedeflenmiş aktif işgücü politikaları geliştirilerek kayıtlı istihdam oranının yükselmesi ve işgücü piyasasının daha etkili bir şekilde hareketlenmesi için çalışmalar yapılmıştır. Bu dönemde İş ve İşçi Bulma Kurumu, daha verimli

²⁰⁰ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, (Karar No:374), DPT, Ankara, 1995.

²⁰¹ *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, 1995.

bir şekilde istihdam hizmetlerini yürütebilmesi için kendi yenileyerek İş-Kur adını alarak yeniden örgütlenmiştir. Bu yenilikler tüm yurtda istihdamın gözle görülür bir biçimde olumlu yönde değişmesini sağlamıştır. Türkiye'nin 2000'li yıllara hazırlanmasının şartlarını oluşturmak için hazırlanan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, hazırlanan politikalar açısından çağın değişen ekonomik ve sosyal gelişmelerini dikkate almaktadır.²⁰²

5 Nisan 1994 tarihinde alınan önemli kararlardan Türk Lirasının devalüasyonu ile içeride iç piyasaya yönelik maliyetleri düşürücü etki bırakarak ticareti canlandırmayı hedeflenmiştir. Bu şekilde enflasyon kontrol altına alınarak istihdam artırıcı fayda sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca bu dönemde AB ile ticareti geliştirmek için yapılacak olan Gümrük Birliği vasıtasıyla ticari canlılık sağlanacak, işgücünün kayıtlı olarak istihdamı gerçekleşecektir. 1994 yılında % 10.5 olan işsizlik oranı 2000 yılında % 7.30 olarak görülmüştür. İşgücünün artışına karşın istihdam oranında % 50.17'lerden % 46.70 seviyelerine düşme olmuş; kayıt dışı istihdam sayısı durağan seyrini koruyarak 11 milyon dolaylarında kalmıştır. Aşağıdaki tabloda verilerin yıllara göre seyri ayrıntılı bir şekilde verilmiştir.

Tablo 19: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi İstihdam Verileri (1996 - 2000)

İŞGÜCÜ VERİLERİ (BİN)	1996	1997	1998	1999	2000
İŞGÜCÜ	22.697	22.755	23.385	23.247	23.078
İSTİHDAM	21.194	21.204	21.779	21.546	21.581
KAYIT DIŞI İSTİHDAM	11.307	10.507	11.306	11.014	10.925
İŞSİZLİK	1.503	1.552	1.607	1.701	1.497
İSTİHDAM ORANI (%)	50.17	48.97	49.17	48.66	46.70
İŞSİZLİK ORANI (%)	6.60	6.80	6.90	6,90	7.30

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri, (1996-2000).

²⁰² Volkan Özdemir, *Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimleri*, Marmara Üniversitesi, 2014, s.22.

3.6. 2000 YILI SONRASI TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ETKİLEYEN UNSURLAR VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAKİ DEĞİŞİM

3.6.1. Hükümet Programları

Kayıt dışı istihdamın ciddi boyutlarına ulaşması 1990’lı yıllardan itibaren gerçekleşmiştir. Buna rağmen alınacak önlemler için geç kalınmıştır ve ekonomiye verdiği zarar kalıcı hale gelmiştir. Ülkemizde yapısal bir sorun haline gelen kayıt dışı istihdam için 2000’li yıllardan itibaren birtakım tedbirler alınmaya başlamıştır. Devlet kurumlarınca alınan tedbirlere ek olarak işbaşına gelen hükümetler de kendi dönemlerinde yürütülmek üzere programlar oluştururlar. Hükümet programında yer almaya başlayan kayıt dışı istihdam da mücadele için Acil Eylem Planları uygulamaya konulmuştur. 2002 yılında iktidara gelen 58. Hükümet, meclise sunduğu programında kayıt dışı istihdamın boyutunu ve alınacak tedbirleri belirtmek amacıyla bilgilendirme yapmıştır. Buna göre kayıt dışılığın ve yabancı kaçak işçiliğın önüne geçilebilmek için istihdam kaynaklı alınan vergi ve primler daha verimli ve etkili kullanılarak istikrarın sürmesi sağlanacaktır.²⁰³

Hükümet programında alınacak önlemlerin ayrıntılı uygulaması ve gerekli sorumluluklar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülecektir. Program incelendiğinde 2 ana başlık önemle vurgulanmaktadır. “Kayıt dışı istihdam ve Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi” ve “Çocuk işçiliğinin önlenmesi” başlıkları üzerinde durulmaktadır. İlgili bakanlıkça bu tedbirlerin uygulanabilir duruma gelmesi için bakanlık, ilgili kurumlar ve sendika temsilcileriyle birlikte bir komisyon oluşturularak toplumu temsil edenlerce çözümler üretilmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, yapılan komisyon toplantıları sonucunda Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi” geliştirilmiş olup, 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle Resmi Gazetede yayımlanıp yürürlüğe girmiştir. Proje kapsamında Eğiticilerin Eğitimi, Çalışma Hayatında Stres ve Stres Yönetimi Eğitimi, İnsan İlişkileri ve Stres Eğitimi, Problem Çözüm Teknikleri/İletişim Becerileri Geliştirme Teknikleri Eğitimi, İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Eğitimi, Zaman Yönetimi ve Stres Eğitimi, Çalışma Hayatı

²⁰³ Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında Karar (2002), *T.C. Resmi Gazete*, 24951, 28.11.2002.

Müşteri İlişkileri ve İletişim Eğitimi, İşçi Geliştirme Eğitimi, Bireysel İş Hukuku Eğitimi, Sosyal Güvenlik Hukuku Eğitimi ve çalışma hayatı ile ilgili diğer konularda eğitimler düzenlenmiştir.²⁰⁴

Tablo 20: Performans Göstergeleri Tablosu (2014-2016)

Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2014	2015	2016
1	Düzenlenen Eğitim Sayısı	Adet	62	100	105
2	Eğitilere Katılan Kişi Sayısı	Adet	3.481	4.000	4.200
Çalışma hayatı ile ilgili konularda düzenlenecek eğitimlere katılan kişi sayıdır.					

Kaynak: 2016 Mali Yılı Performans Programı, Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Bilinçlendirme ve Eğitim Kampanyalarına harcanan kaynak da aşağıdaki tabloda verilmiştir. Kaynak sadece bütçeden değil bütçe dışından da karşılanmaktadır.

Tablo 21: Faaliyetler Tablosu

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1	Bilinçlendirme ve Eğitim Faaliyetleri	2.484.290	713.060	3.197.350
Genel Toplam		2.484.290	713.060	3.197.350

Kaynak: 2016 Mali Yılı Performans Programı, Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Kayıtlı istihdam üzerinde ağır baskılar oluşturan mali yükler için de 58. ve 59. hükümetler, kendi programlarında yapılacak tedbir uygulamaları şu şekilde belirtilmiştir:

- İşsizlik sigortası primleri için belirtilen oranların 3 puanlık indirimle yeniden revize edileceği, bu sayede prime karşılık gelen ücretin kurumlara değil de işverenlere kalması sağlanmıştır.
- Prim kesinti miktarını belirleyen kazanç alt sınırı, 1 Temmuz 2004 tarihi itibarıyla asgari ücrete denk hale getirilmiştir. 2004 tarihinde yapılan bu düzenlemeyle işverenlerin uygulamada var olan alt kazanç sınırı ve asgari ücret arasındaki farkı ödeme zorunluluğu kalkmıştır. Bu uygulamada iki taban arasındaki fark eşitlenerek işverenlere prim oranı üzerinden yaklaşık

²⁰⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *2016 Mali Yılı Performans Programı*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2016.

7 puanlık bir düşüş sağlanmış ve ücret karşılığı olarak oldukça olumlu etki bırakmıştır.

- Bu dönemde aynı şekilde yapılan bu prim oran düşüşlerine ek olarak kayıtlı istihdamı arttırmak için programları açıklanmıştır. Yürürlüğe girebilmesi için bu programları kapsayan ve yeni düzenlemeler getiren 5084 ve 5320 sayılı kanun maddeleri meclisten geçmiştir. Yürürlüğe giren bu kanunlarda yer alan teşvik programına göre işverenlerin kayıtlı olarak istihdam edeceği kişilerin sigortaya ilişkin mali yükleri devlet tarafından karşılanacak olup, yapılacak ödemeler işverenlerden değil, hazineden alınacaktır.
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 28. Maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, 6/3/2006 tarih 2006/10138 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile katma değer vergisi oranı % 8'e indirilmiştir.
- 5588 Sayılı Kanun ile 5350 Sayılı Kanun, beklentileri karşıladığından revize edilerek tekrar yürürlüğe girmiştir.

60. hükümetin göreve başlamasıyla meclise sunduğu hükümet programında bazı hususlar üzerinde çalışmalar yapılacağı açıklanmıştır. Örneğin; vergi politikalarında kayıt dışı ekonomiyi ve istihdamı baz alarak istikrar sağlayıcı vergi sistemi oluşturulmak istenmiştir. Daha şeffaf ve anlaşılır vergi sistemiyle geniş tabanlı kapsayıcı bir vergilendirme gerçekleştirileceği açıklanmıştır. Kurumlar vergisi % 33'ten % 2'ye; gelir vergisinin üst dilimini % 45'ten % 35'e düşürülerek kayıt dışılıkla mücadele edileceği ifade edilmiştir.²⁰⁵

2000'li yıllardan itibaren kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik alınan tedbirlerden biri de broşür, el ilanı ve afiş dağıtımıdır. Medya aracılığıyla yapılan sloganlar, toplumda bire bir yapılan görüşmeler ve dağıtılan broşürler sigortalı olarak çalışmayı, kayıt dışı çalışmanın kişilere ve devlete vereceği zararı anlatarak onların bilinçlenmesi için yardımcı olmaktadır. Hatta yapılan bu kampanya kapsamında ortaya çıkan bazı sloganlar da şu şekildedir; “bunları biliyor musunuz?”, “sigortalı çalışan güvensin çalışan övünsün” gibi.

Kayıt dışılıkla mücadele kapsamında hükümetin aldığı bir diğer tedbir de basın toplantıları ve eğitimlerdir. Eğitimler sigortalı çalışmanın önemini anlatabilmek için toplum içinde gruplar halinde kişileri toplayarak bilinçlendirme

²⁰⁵ 60. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr 31.08.2007, (12.10.2017).

amacıyla yapılmaktadır. Sigortalı çalışmanın kazandıracağı haklar, elde edilerek fayda unsurlarını ve devlete karşı olan sorumluluklarına, kişilerin sahiplenebilmesi, konu hakkında kapsamlı bilgi aktarılarak bilincin artırılması eğitimle gerçekleşir.

3.6.2. Uygulanan Projeler

3.6.2.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi

Proje, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca 04.10.2006 tarih ve 26309 Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁰⁶

Proje, geniş kapsamlı katılımı doğru bir amaç ve ileriye dönük hedefleri gerçekleştirebilmek için uygulamaya konulmak istenmiştir. Türkiye'deki kayıt dışı istihdamı azaltmak ve kaçak yollarla ülkemize giren yabancıların işverenler tarafından sigortasız bir şekilde çalıştırılmasını önlenmesi amaçlanmıştır. İleriye dönük hedefler arasında olan kayıt dışı istihdamın azaltılması, ekonomiye vereceği zararların en aza indirilmesi de ayrıca planlanmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanıp uygulamaya konulan KADİM projesi nedeniyle "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü" ve yerel düzeyde takip edebilmesi amacıyla da tüm il valiliklerinde "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele İl Koordinatörlüğü" kurularak projenin işbirliğinin ve etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

KADİM projesinin uygulamada hayata geçirilen bazı faaliyetleri bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır;

- Toplam 500.000'e yakın miktarda bilgilendirme amacıyla broşür ve afiş bastırılmıştır. Ayrıca açıklayıcı kitaplarda bastırılmıştır.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca ve illerde kurullar oluşturularak kayıt dışı istihdamı önleyici tedbirler alınmıştır.
- Proje hakkında bilgi vermek ve bilinçlendirmek amacıyla hazırlanan kitapçıklar, farklı dillerde de hazırlanarak ülke dışındaki teşkilatların da faydalanması sağlanmıştır.

²⁰⁶ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi (2006), Genelge 2006/28, T.C. Resmi Gazete, 26309, 04.10.2006.

- Proje kapsamında yapılacak olan teftişlerin arttırılarak 100.000 üzerindeki işyerinin denetimi gerçekleştirilmiş ve buralarda kayıt dışı istihdamın oluşmaması için bilgilendirme yapılmıştır.

3.6.2.2. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Projeler

Çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik uluslararası önlemler alınmaya çalışılmıştır. Kayıt dışı istihdam sorunun önemli bölümünü teşkil eden çocuk işçiliği, ekonomik alanında denge düzenini bozduğundan bir takım önlemlerin alınması kaçınılmaz hale gelmiştir. Uluslararası boyutta ILO'nun 1992'de çocuk işçiliğinin önlenmesi amacıyla alınabilecek önlemleri belirten (IPEC) programını açıklamıştır. Bu programa göre alınacak tedbirler bu sorunun çözümünde etkili olacağı gibi ülkelerinde program dâhilinde kendi tedbirlerini aynı doğrultuda uygulayabileceklerdir. IPEC Programı' ILO'ya üye ülkelerden Türkiye'nin de dâhil olduğu 6 üye ülkenin uygulamaya kabul etmesiyle hayata geçirilmiştir. Amaç, öncelikli çocuk işçiliğinin kademeli olarak azaltılması ve daha sonraki dönemlerde tamamen yok edilerek kayıtlı ve kurallı işçilik düzeninin oluşturulmasıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın ILO/IPEC Programı kapsamında 1993-2017 yılları arasında tamamladığı projeler aşağıda belirtilmiştir:²⁰⁷

- İş Müfettişlerinin Çalışan Çocuklar Konusunda Eğitimi (1993 – 1994)
- Çocuk Emeği Hakkında İş Denetim Politikalarının Uygulanması (1995-1996)
- İş Müfettişleri tarafından hazırlanan “Çalışan Çocuğun Bir Günü” filminin diğer ülkelerde kullanılmak üzere çoğaltılması (1996)
- Çocuk Emeği Hakkında İş Denetim Politikalarının Uygulanması (1997-1999)
- Kimyasalların Çalışan Çocuklar Üzerindeki Etkisi (1995 – 1999)
- Yapıştırıcı Üreticilerine Duyarlılık Kazandırılması (1996 – 1999)
- Yapıştırıcı Üreticilerinin Duyarlılıklarının Arttırılması (1996 – 1999)
- Çocuk İşgücünün En Kötü Biçimlerinin İzmir'de Seçilen Sınai Meslek Dallarında 2003 Yılı İtibariyle Sona Erdirilmesi (2000 – 2004)

²⁰⁷ Necati Kayhan, “Çocuk İşçiliği, IPEC Deneyimi Işığında Sanayide Çalışan Çocukların Sorunları”, *Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.4, S.1, 2012, s.193.

- Mobilya Sektöründe Çocuk İşçiliğine Yönelik Araştırma (2004 - 2007)

Çocuk işçiliği çok farklı biçimler alabilirken, 182 sayılı ILO Sözleşmesi²⁰⁸'nin 3. Maddesi'nde tanımlanan en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliği şu şekilde ifade edilebilir:

- Çocukların alım - satımı ve ticareti, borç karşılığı veya bağımlı olarak çalıştırılması ve askeri çatışmalarda çocukların zorla ya da zorunlu tutularak kullanılmasını da içerecek şekilde zorla ya da mecburi çalıştırılmaları gibi kölelik ve kölelik benzeri uygulamaların tüm biçimlerini;
- Çocuğun fahişelikte, pornografik yayınların üretiminde veya pornografik gösterilerde kullanılmasını, bunlar için tedarikini ya da sunumunu;
- Çocuğun özellikle ilgili uluslararası anlaşmalarda belirtilen uyuşturucu maddelerin üretimi ve ticareti gibi yasal olmayan faaliyetlerde kullanılmasını, bunlar için tedarikini ya da sunumunu;
- Doğası veya gerçekleştirildiği koşullar itibariyle çocukların sağlık, güvenlik veya ahlaki gelişimleri açısından zararlı olan işler.²⁰⁹

Doğası gereği ya da gerçekleştiği koşullar nedeniyle çocuğun fiziksel, zihinsel ya da ahlaki iyi olma halini tehlikeye düşürecek işler “tehlikeli işler” olarak tanımlanır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bakanlıkça oluşturulan 10 farklı proje geliştirerek hayata geçirmiştir. Projelerin uygulanabilmesi amacıyla geniş kapsamlı desteğe ihtiyaç duyulduğundan bazı görüşmeler yapılarak yardım istenmiştir. Bu konuda özellikle konfederasyonlardan Türkiye İşverenler Konfederasyonu (TİSK) ile Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş), gerekli desteğin verileceğini bildirmiştir.

3.6.2.3. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Ele Alınması Sosyal Diyalog Projesi

Uluslararası Çalışma Konferansı, üçlü yapı ve sosyal diyalogla ilgili kararı 2002 yılı Haziran ayında yapılan 90. oturumunda benimsemiştir.²¹⁰ Türkiye’de kayıt dışı istihdamın engellenebilmesi amacıyla oluşturulan ulusal eylem planı,

²⁰⁸ 182 No’lu En Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Eylem Sözleşmesi(2001), *T.C. Resmi Gazete*, 24307, 03.02.2001.

²⁰⁹ ILO Türkiye Ofisi, *Çocuk İşçiliği*, www.ilo.org (05.10.2017).

²¹⁰ ILO Türkiye Ofisi, *Sosyal Diyalog*, www.ilo.org (05.10.2017).

Ulusal Yönlendirme Komitesi tarafından tamamlanmış olup, sürdürülebilirlik açısından birtakım çıkarımlarda bulunulmuştur. Komitenin plan çerçevesinde Sosyal Diyalog Projesi²¹¹ kapsamında ortaya çıkan sonuç bildirgesine göre;

- Sosyal Diyalog Projesi'ne verilen önem arttırılmalı ve çıkacak sonuçlar dikkate alınmalıdır.
- Sosyal Diyalog Projesi'ne dâhil olan taraflar açıklanan kararlar kapsamında her türlü gerekli önlemleri alacaklardır.
- Kayıt dışı istihdam konusunda daha çok sivil toplum kuruluşları bilinçlendirilerek, her kurum ve kuruluşun kayıt dışı istihdam konusunda görüş ve fikirleri açık ve net olmalıdır. Kesinlikle taviz verilmemelidir.
- Çalışma hayatı konusunda uluslararası kuruluş olan ILO'nun kuralları dikkate alınmalıdır.
- ILO'nun sözleşme ve tavsiyeleri, taraf olan devletlerce kabul görüldüğünden ülkemizdeki hükümetlerinde bu kuralları benimsemesi gerekmektedir.
- Proje kapsamında İŞKUR'a bu konuda büyük görev düşmektedir. Aktif bir şekilde problem çözmeye yönelik tedbirleri almalıdır.
- Toplumun bilgilendirilmesi ve biçimlendirilmesi amacıyla ulusal ve yerel medya aktif olarak kullanılmalıdır.
- Medya aracılığıyla yapılacak bilgilendirmeye ek olarak broşür, afiş vb. materyaller de sıkça kullanılmalıdır.
- Yapılan sosyal diyalog projesi kapsamında görüşülecek konuların toplantıları belirli bir düzene oturtularak sürekliliği sağlanmalıdır.

Sosyal Diyalog Projesi içi alınan kararlar özet olarak yukarıda belirtildiği gibidir. Kayıt dışı istihdam probleminin daha çok kurum ve kuruluşlarca dikkate alınabilmesi için bu tür diyalog projelerinin devamlılığı esastır.

3.6.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler

Kayıt dışı istihdam, hem ekonomik alana hem de sosyal yapıya yerleşmiş yapısal bir sorun olduğundan toplum içinde sosyo-ekonomik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkenin ekonomileri kırılğan bir yapıya

sahiptir. Yeni ticari faaliyetler dönem içinde artacağı gibi küresel sorunların yaşanmasıyla da bu ticari işyerlerinin zıt doğrultuda azalabileceği de görülmektedir. Günümüz koşullarına bakıldığında küresel ekonomideki kırılan yapı, toplumsal şiddet olayları, son dönemlerde artan iç savaşa ek olarak devletlerin çöküşü ve sermayenin güven ve istikrarlı bir ortam bulamayışı sebebiyle ticari işletmeler, (buna ülke içindeki faaliyetlerde dahil) küresel rekabet ortamında çok yönlü olumsuzluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum karşısında sermaye birikimlerini ticari faaliyetlere yatırmaları durumunda karşılaşılabilecekleri mali yükümlülüğü sahiplenmek yerine çeşitli yollarla azaltma çabalarına girmişlerdir. Günümüz iş hayatının en önemli problemlerinden olan kayıt dışılık, bu nedenle çözülmesi gereken önemli bir sorundur. İşverenlerin kayıt dışı istihdamı tercih etmemeleri için alınması gereken tedbir ve uygulamalarda hükümetin ve yasa koyucuların görevidir. Bu sorun hakkında yapılması gereken mücadeleler, dönem dönem oldukça etkili olmuştur. Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), kayıtlı istihdamın artışı için 2013 yılında yaptığı çalışma raporunda birtakım önerilerde bulunmuştur. Bunlardan bazıları şunlardır:²¹²

- İstihdam üzerindeki vergi ve sigorta prim yükünün azaltılmasına devam edilmeli ve söz konusu yük takvimli ve programlı şekilde OECD ortalamasına indirilmelidir.
- Başlangıçta yüksek düzeyde belirlendiği anlaşılan işsizlik sigortası işveren prim oranı %0,5'e düşürülmelidir.
- Sosyal güvenlik mevzuatında esnek çalışma modellerine ilişkin boşluklar giderilmeli, çalışanların esnek istihdam modelleri ile emeklilik ve işsizlik ödeneği haklarına ulaşma koşulları kolaylaştırılmalıdır.
- Sosyal güvenlik sistemi, kayıtlı olmanın avantajlarını artıracak biçimde düzenlenmelidir.

Farklı ülkelere baktığımızda ise kayıt dışılıkla mücadele problemin sadece istihdam sorunu olmadığını görmekteyiz ve çok yönlü olarak “karma politika yaklaşımı”²¹³ başlığı altında birçok sorunun birbiriyle ilişkilendirilerek tek politika üzerinden sorunlardan çözüme kavuşmak hedeflenmiştir. Bu yaklaşımla

²¹² Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu, *Genel Kurul Çalışma Raporu* (Rapor no:25), TİSK, Ankara, 2013.

²¹³ Adnan Baki, Tuba Gökçek, “Karma Yöntem Araştırmalarına Genel Bir Bakış”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.11 S.42, 2012, s.4.

bir taraftan kayıt dışılığı önlemek için tedbirler içerirken, aynı zamanda da kayıtlı istihdamı artırıcı politikalar içermektedir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadelede birtakım stratejiler üzerinde durulmuştur. Bunlar şunlardır: mevcut sistemin değiştirilmesi, istihdama ilişkin mali yüklerin azaltılması, bürokratik işlemlerin azaltılması, denetimin etkinleştirilmesi ve cezaların caydırıcı kılınmasıdır.

Mevcut sistemin değiştirilmesi: Ülkelerdeki kayıt dışılık var olan sosyal ve ekonomik sistemlerden kaynaklanabilmektedir. Uygulama hataları ve yanlış düzenlemeler işverenleri kayıt dışı istihdama yöneltilebilir. Bu durumun yaşanmaması için sistemin kendisinden kaynaklanan probleminden dolayı kayıt dışı istihdam artıyorsa sistem üzerindeki bir takım değişiklikler yapılmalıdır. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibidir.

İstihdama ilişkin mali yüklerin azaltılması: İşverenlerin ticari faaliyetlerinin devamlılığı açısından istihdam edebilirlikleri oldukça önemlidir. Kayıtlı istihdamın sağlanabilmesinde işverene yüklenen mali yüklerin aşırılığı bu durumu negatif etkiler. İşçinin sigorta primlerinin yüksek oluşu, asgari ücret miktarının artırılması gibi nedenler, işverenlere ek yük getirmektedir. Buda işverenlerin sırtına yük bindirmekte ve kayıtlı istihdam yerine kayıt dışı istihdama teşvik etmektedir. Kayıtlı istihdamın artmasında önünde duran en büyük engellerden biri de çalışanlar için SGK’ya verilen sigorta primleridir. İşverenlerin sadece bu sebepten dolayı kayıt dışılığı tercih etme durumları dahi oluşabilmektedir.

Tablo 22: Ortalama İşgücü Maliyetindeki Gelişmeler (2005-2015)

YILLAR	İŞGÜCÜ MALİYETİ (TL/SAAT)
2005	12,06
2006	13,10
2007	14,32
2008	15,83
2009	17,36
2010	18,19
2011	19,03
2012	21,37
2013	23,01
2014	24,98
2015	28,44

Kaynak: TİSK, 2005-2015 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti Araştırması

Tablodaki verilere bakılırsa işgücü maliyetindeki artış 2005 yılından itibaren her yıl artarak devam etmiştir. Son on yıl içerisindeki artış oranı % 100'ü geçmiştir. 2015 yılında saatlik işgücü maliyeti işveren için 28,44 TL olarak açıklanmıştır.

İstihdam üzerindeki mali yük oranının belirlenmesinde etkili bir sistem olan vergi takozu (tax wedge) incelendiğinde Türkiye'de istihdam maliyetinin yüksek olduğu görülür.²¹⁴ OECD üye ülkeler bu sistemle değerlendirilmeye alındığında çıkacak orana göre en olumsuz şartların ülkemizde olduğu görülmektedir.²¹⁵

Vergi takozu, işgücü maliyetinin ücret üzerinden alınan toplam vergi ve prim kesintilerine oranı olarak ifade edilir. Vergi takozu oranının yüksek oluşu kayıt dışı istihdamı tetiklemektedir. Tablo 23'teki OECD'nin verilerine göre Türkiye'deki vergi takozu oranı 2017 yılı için 38,65 iken; bu oran OECD ortalamasında 35.92 olarak açıklanmıştır. OECD'ye kayıtlı üye ülkeler arasında bazı ülkelere kıyasla Türkiye'nin işgücü maliyet yüzdesi daha iyi olmasına rağmen oran olarak yüksek görülmektedir. İşçi kazancı üzerinden yapılan kesintiler, (vergi, sigorta primleri, zorunlu tasarruf ve fonlara aktarılacak ücret vb.) toplam kazanç içerisinde ciddi bir orana sahip olması onların kayıt dışılığı tercih etmesine neden olmaktadır.

²¹⁴ OECD, *Toplam işgücü maliyeti yüzdesi (2000–2017)*, <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm>, (erişim Tarihi: 16.05.2018).

²¹⁵ Reyhan Leba Tansöker, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Takozu Açısından Değerlendirilmesi", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.15, S.30, 2017, s.316.

Tablo 23: Toplam İşgücü Maliyeti Yüzdesi(%) (2015 - 2017)

YER	2015	2016	2017
Avustralya	28.35	28.58	28.64
Avusturya	49.62	47.33	47.41
Belçika	55.28	53.95	53.70
Kanada	31.54	31.37	30.87
Şili	7.00	7.00	7.00
Çek Cumhuriyeti	42.80	43.01	43.36
Danimarka	36.44	36.38	36.33
Estonya	39.05	38.99	38.99
Finlandiya	43.51	44.10	42.92
Fransa	48.39	48.03	47.60
Almanya	49.45	49.54	49.66
Yunanistan	39.14	40.49	40.80
Macaristan	49.03	48.25	46.15
İzlanda	34.26	33.96	33.22
İrlanda	27.33	26.96	27.20
İsrail	21.76	22.31	22,08
İtalya	47.85	47.79	47.70
Japonya	32.29	32.45	32.57
Kore	22,03	22.31	22.55
Letonya	42.51	42,61	42,90
Lüksemburg	38.39	38.50	36.74
Meksika	19.80	20,11	20.45
Hollanda	36.95	37,25	37.46
Yeni Zelanda	17.56	17.89	18.13
Norveç	36.78	36.25	35.94
OECD Ortalama	36.09	36.05	35.92
Polonya	35.73	35.58	35.63
Portekiz	42.15	41.62	41.40
Slovak Cumhuriyeti	41,37	41.52	41.60
Slovenya	42.57	42.69	42.94
İspanya	39.39	39.38	39.25
İsveç	42.61	42.84	42.92
İsviçre	21.84	21.79	21.76
Türkiye	38.19	38.24	38.65
Birleşik Krallık	30.81	30.92	30.91
A.B.D.	31.44	31.58	31.70

Kaynak: OECD Data, Tax wedge, 2018, (19.05.2018).

Bürokratik işlemlerin azaltılması: Bürokratik işlemlerin fazlalığı, mali yük kadar etkili olmasa da kayıt dışı istihdamın oluşmasında etkisi bulunmaktadır. İstihdam edilenler için gerekli evrakların farklı kurumlara iletilmesi, takip edilmesi, çıkacak sonuca göre işin devamlılığı veya büyük işletmelerde sayıca fazla istihdam edilirken alınacak işçiler arasında yabancı uyrukların evraklarının daha ayrıntılı olarak hazırlanması gerektiği sebebiyle işverenler kayıt dışı istihdama yönelebilmektedir. Bürokratik işlemler tüm kesime göre bir uğraş olduğu düşünüldüğünden işverenler içinde aynı etkiyi bırakmaktadır. Bu durumun düzeltilmesi duyarlı vatandaşları sorumluluk bilinci çerçevesinde yapacakları ticari faaliyetlerde devletine bağlı daha doğru işlere yöneltir.

Bürokratik işlemlerin fazlalığı, işverenler için olumsuz bakış açısı oluşturmaktadır. İşverenler sendikaları ve konfederasyonu bu konu hakkında bazı araştırmalar yaparak durumun ciddiyetini ilgili bakanlıklara bildirmiştir. Türkiye İşverenleri Konfederasyonu (TİSK) un yaptığı bir çalışma sonucuna baktığımızda anonim şirketi kurmak isteyen bir kişi 24 belge, fabrika kurmak istediğinde 123 belge, işle alakalı diğer kurumlara toplamda 38 belge, bu işyerinin herhangi bir odaya kayıt olabilmesi için 38 belge, gerekmektedir. Toplam sonuca baktığımızda sadece fabrika kurmak isteyen bir vatandaş, diğer tüzel kurumlara kaydının da olması koşuluyla 192 belgeyi hazırlamak zorundadır.²¹⁶

Bürokrasinin Azaltılması ve İşlemlerin Basitleştirilmesine Yönelik Başbakanlık, Bakanlıklar, Bazı Bağlı ve İlgili Kuruluşlar ve Üniversitelere Ait 84 Adet Yönetmelik 03.04.2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.²¹⁷ Bu sayede birçok kurum ve kuruluşa ait bürokrasi basitleştirilerek işlemlerin daha etkin ve verimli olması sağlanmıştır. Ayrıca teknolojinin sunduğu imkanlardan faydalanmak suretiyle kurumlara ait internet siteleri oluşturulmuş; vatandaşlara devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulması için **e- devlet** uygulaması getirilmiştir. Bu sayede, devlet hizmetlerinin vatandaşa en kolay ve en etkin yoldan, kaliteli, hızlı, kesintisiz ve güvenli bir şekilde ulaştırılması hedeflenmektedir.

Denetimin etkinleştirilmesi: İş denetiminin önemli bir dayanağı ILO'nun 19.06.1947 tarihli ve 81 nolu Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki

²¹⁶ Kamalioğlu, 2014, 62.

²¹⁷ Basın Kartı Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2012), *T.C. Resmi Gazete*, 28253, 03.04.2012.

Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi oluşturmaktadır. 81 sayılı ILO sözleşmesinin 4. Maddesinde “iş teftişinin merkezi bir makamın denetimi altında yapılacağı” belirtilmiştir. Birtakım sosyal hakların yanında asıl önemli olan kayıt dışılıkla mücadele hedeflenmiştir.²¹⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nde²¹⁹ görevler ile ilgili olarak; Çalışma şartları, çalışma ortamı, çalışma ilişkileri, iş kazaları ve meslek hastalıkları, **kayıt dışılık** vb. çalışma hayatını ilgilendiren konularda denetim, öncelik olarak belirtilmiştir.

Denetim, devlet için ve kurumları düzenli bir şekilde devamlılığının sürdürülebilmesi için vergi ve prim konularında oldukça büyük önem taşır. Kayıtlı ekonomik faaliyetlerin artırılması sadece vatandaşlık bilinciyle olmamaktadır. Düzenli bir teftişin oluşu da kayıtlılığı arttırmakta; işverenleri de vergilerini düzenli bir şekilde ödemesi için zorlamakta ve onların kayıt dışı istihdamı tercih etmelerini önlemektedir.

Tablo 24: SGK Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetim (2014 - 2016)

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt dışı Çalışan Sayısı
2014	4.477	2.144
2015	8.976	10.704
2016	8.401	11.371

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2016 Yılı İdari Faaliyet Raporu, Şubat 2017.

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun müfettişlerince son yıllarda denetim üzerinde durularak daha etkin olmaya çalışılmıştır. Denetim sonucu kayıt dışı çalışan sayısı önemli ölçüde tespit edilmiştir.2014 yılında denetlenen iş yeri sayısı, 2015 yılında yaklaşık iki kat artarak 8976 işyeri olmuştur. Buna rağmen aynı yıllarda kayıt dışı çalışan sayısı iki kat değil yaklaşık beş kat artmıştır. 2016 yılında denetlenen 8401 işyerinde toplam 11.371 kayıt dışı çalışan kişi tespit edilmiştir. Bir önceki yıla göre denetleme sayısı azalmasına rağmen kayıt dışı çalışan sayısının artması ciddi bir sorunun varlığını göstermektedir. 4447 sayılı Kanun ile Türkiye’de, kayıt dışı istihdamın denetiminde sorumluluk tüm kamu denetim sistemini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 5510 sayılı Kanun da kayıt

²¹⁸ 81 No’lu İş Teftişi Sözleşmesi (1950), *T.C. Resmi Gazete*, 17689, 22.12.1950.

²¹⁹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği (2012), *T.C. Resmi Gazete*, 28453, 31.10.2012.

dışı istihdamın denetimi açısından kurumlar arası işbirliği ve bildirim yükümlüğünü genişletmiştir.²²⁰

Koordinasyon sağlanması işbirliğiyle gerçekleşir. Kurumlar arasında iyi bir işbirliğinin olduğu durumda herhangi bir ticari faaliyet için başvuruda bulunan vatandaşın başvurduğu kurumun diğer bağlantılı kurumlarla koordineli çalışmasıyla doğru ve tam bir kayıtlılık söz konusu olur. Bu sayede vergi ve primlerde düzenli ödemeler gerçekleşir. Buna karşın koordinasyon eksikliği olması durumunda evraklarda hata ve eksiklik olacaktır. Bunun sonucunda da kişinin ödemekle yükümlü olduğu vergi ya da primde eksiklik görülebilecektir.

Kurumlar arasında koordinasyonun artırılması stratejisi gerçekleştirilmediği sürece bu tür problemlerin yaşanması oldukça olasıdır.

Cezaların caydırıcı kılınması: İşverenlere yaptıkları ticari faaliyetleri sonucunda veya buna bağlı olarak dolaylı bir şekilde oluşabilecek kanun ve düzenlemelere aykırılığa karşı cezai sorumluluk yüklenmektedir. Cezaların işverenlere yeteri kadar etki etmemesi onlara kayıt dışılığa devam ettirilebilir. Caydırıcı etki bırakması durumunda ise tekrar ceza almaması düşüncesiyle kayıtlı ekonomi ve kayıtlı istihdamın devamlılığı mecburiyetini işverenlerde doğuracaktır.

Sosyal diyalog mekanizması: Uluslararası Çalışma Konferansı'nın üçlü yapı ve sosyal diyalogla ilgili karar, yapılan 90. oturumda kabul edilmiştir. Buna göre sosyal diyalogun önemi vurgulanmış olup, geliştirilecek program ve politikaların uygulanabilirliğinde katkılar sağlanacaktır.²²¹ Sosyal diyalog işçilerin, işverenlerin ve hükümetin istihdam ve işyerine ilişkin konularda karar alma süreçlerine katılmasını ifade eder. Tarafların temsilcileriyle müzakereler yapılarak bilgi alış verişinde bulunulur. Bu sayede kişilere söz hakkı tanınarak bireylerin ekonomik ve sosyal gelişmelerinde katkı sağlanır. Sivil toplumun da karar alma süreçlerine dahil edilmesiyle gerçekleşen “genişletilmiş sosyal diyalog” ise daha demokratik toplumların inşa edilmesinde önemli bir rol oynamaktadır.²²²

²²⁰ Ş.Türcan Özşuca, Şenay Gökbayrak, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C.2, S.2, 2012, s.72.

²²¹ ILO, *Ulusal Üçlü Sosyal Diyalog (2. Protokol)*, Uluslararası Çalışma Bürosu Sosyal Diyalog ve Üçlü Yapı Birimi Yönetişim ve Üçlü Yapı Dairesi, Cenevre, 2013.

²²² Çalışma Hayatında Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi Projesi, <http://www.sosyaldiyalog.org/> (08.03.2017)

Tüm tarafların koordineli bir şekilde birbirleriyle ekonomik ve sosyal konularda fikir alışverişinde bulunması gerektiği açıklamıştır. Sosyal diyalog, amacı belirlenen konular üzerinde yapıldığı durumda ortak bir çözüm sunar. Buna karşın Türkiye’deki sosyal diyalogun işlerliğini sağlayan ekonomik ve sosyal konsey mekanizması gerektiği gibi belirli dönemlerde toplanmayarak işlevini zayıflatmıştır. Çeşitli dönemlerde, etkin hale getirmek için farklı görevler kanunlarla verilmiş olsa da asıl amaç olan diyalog ve işbirliğini beklenildiği gibi karşılayamamıştır. 2014 yılında sunulan tasarıyla yeniden şekillendirilen ekonomik ve sosyal konsey, doğru mekanizmaların çalıştırılmaması sebebiyle işlevini yitirmiştir.²²³

3.7. KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAKİ DEĞİŞİM

2000 yılı sonrası ekonomi politikalarından uygulanan kalkınma planlarının ekonomiye ve kayıt dışı istihdama etkisi şu şekilde açıklanabilir:

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2001-2005) daha önceki planda olduğu gibi istihdamın artmasına ağırlık verilerek AB ile ticari faaliyetlerde uyum, işbirliği şartlarını oluşturarak teknolojiyi de kullanmak suretiyle üretim artışının oluşması ve ihracatın artırılması hedeflenmiştir. Vergi yüklerinin ve işgücü maliyetlerinin düşürülmesine olanak sağlayan 4325 ve 4369 sayılı Kanunlar durumun düzelmesinde etkili olsa da beklentileri karşılayamamıştır. Ticari ilişkilerin devamlılığı sürdürülememiştir. Öneri amaçlı planda yer alan ifadelere göre piyasanın kalkınması ve güçlendirilmesi için yeni çalışmalarla esneklik sağlanacaktır.²²⁴ Bilgi toplumunun oluşum sürecinde en önemli üretim faktörü bilgi olduğundan iş gücünün niteliğinin yükselmesi ve gelişmiş bir iletişim alt yapısına sahip olmanın önemi artmaktadır.²²⁵ Plandaki bu açıklamaya göre teknolojinin getirdiği gibi kullanılabilmesi ve gerekli bilgiye daha çabuk ulaşabilmesi için yeterli alt yapı imkânların sağlanması ile Ar-Ge çalışmalarına önem verilmesi gerekmektedir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2007-2013) tüm dünyada büyük bir ekonomik krizin olduğu döneme denk gelmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) başlayan bu ekonomik kriz, Avrupa’da büyük işletmeler

²²³ Aziz Çelik, “Türkiye’de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konsey: Bir Başarısızlık Öyküsü”, *15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi*, Ankara, 2014, s.41.

²²⁴ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, (Karar No: 697), DPT, Ankara, 2000.

²²⁵ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2000.

krize girmiş ve işsizlik büyük artış göstermiştir. Zincirleme etki gösteren bu krizin ülkemiz üzerinde de olumsuz etkileri olmuştur. Bu kalkınma planının oldukça kapsamlı oluşu, öngörülebilir hedefleri kapsaması ve ekonomik alanda güçlü tedbirleri içermesi sebebiyle krizden etkilenmesi uzun sürmemiştir.²²⁶ Türkiye'nin diğer gelişmiş ülkelerle rekabet edebilir güce kavuşması için hedefler belirlenmiştir. Rekabet gücünün artırılmasıyla işgücü imkânlarının daha etkili kullanılması ve bu sayede istihdamda artışın yaşanması sağlanmıştır.

Ayrıca tarım sektörü ile imalat sektöründeki ticaretin tüketici üzerindeki etkisi, bakış açısı ve olmasını istediği durum üzerinde çalışmalar yapılarak etkin ve verimli bir ekonomik pazarın oluşması için gerekli zeminin hazırlanması gerektiği ile kayıt dışılık engellenerek kayıtlı sistemin standartlara uygun mal alım satımının gerçekleştiği modern sistemin kurulmasının önemi üzerinde durulmuştur.²²⁷

2007 yılından sonra sigortalı çalışanların sayısını arttırmak amacıyla çıkarılan teşvik programlarıyla yıllık yüzde 7.3 oranında bir artış sağlanmıştır. Aynı şekilde devlet personeli de sigortalı çalıştırıldığından memur sayısında da yıllık yüzde 3.5'lik artış görülmüştür. Bununla birlikte, kendi hesabına çalışan sigortalı sayısı yıllık ortalama yüzde 0,9 oranında azalmıştır. Pasif sigortalı sayısına bakılırsa sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar, (borçlanma ve prim yapılandırılması gibi) emekli sayısında ciddi artışlar sağlamıştır. Hizmet akdiyle çalışanlarda %5.2, kendi hesabına çalışan kişilerde %6.1 ile devlet memuru olarak çalışanlarda ise %2.6 oranında artışlar olmuştur. Böylece aktif çalışanlar ile pasif olan emekliler oransal olarak dengeyi aşırı bozmayacak şekilde devam ederek 1,7 seviyesinde kalmıştır.

Kayıt dışı istihdama yönelik alınan tedbirler sonucunda düşüş yaşanarak 2006 yılı için %47 olan kayıt dışı istihdam oranı, 2012 yılında %39 seviyesine düşmüştür. Kayıt dışılığı önlemek için daha önceden belirtilen tedbir ve teşviklerin ücretli ve maaşlı çalışanlarda dikkate değer olumlu etkisi olmuştur. Ücretli çalışanlarda kayıt dışılık 2006'da %31 olarak belirtilen oran, 2012'de

²²⁶ DPT, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, (Yayın No: DPT No: 2723), DPT, Ankara, 2007.

²²⁷ *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, 2007.

%22'ye kadar gerilemiştir. Buna ek olarak, kendi hesabına çalışanlarda kayıt dışılık 2006'da %57 iken; 2012 yılında bu oran %55 seviyesine gerilemiştir.”²²⁸

2001 ekonomik krizi sonrası Türkiye'de siyasi iktidarın değişimiyle ekonomik sistemde yapılan reformlar, toparlanmayı başlatmış ve kayıtlı istihdamda belirgin artışlar yaşanmıştır.²²⁹ Ekonominin unsuru durumuna gelen kayıt dışı istihdam, 2002 yılı sonrası sektörel bazda düşüş yaşasa da varlığını devam ettirmiştir. Tarım sektörü mevsimlik çalışmanın belirgin yaşandığı ve sosyal güvenlik kurumlarına kayıt altına alınmanın zorluğundan kaynaklı en yüksek oranlı kayıt dışılığın yaşandığı sektör olmuştur. 2002 yılında % 90.14 seviyelerini görmesiyle 2017 yılında bu oran % 83.33 olmuştur. Sanayi ve hizmet sektöründe kayıt dışı çalışma oranları 2014 yılından itibaren birbirine yakın oranlarda seyretmiştir. Bu oran yaklaşık % 20 civarlarında görülmüştür. Buna rağmen sanayi sektöründeki kayıt dışılık 2002 yılı için % 36.40 olarak belirtilmişken, 2017 yılında % 20.03 oranına düşmesi kayıt dışılıkla mücadelenin etkin faydasının sonucu olarak görülebilmektedir. Son yıllarda gayrimenkul sektöründeki gelişim inşaat alanında da ciddi kayıt dışılığın oluşmasına sebep vermiştir. 2014 yılı itibariyle kayıt dışı istihdam oranı % 36.61 iken; bu oran 2016'da % 35.76 olmuştur. Genel kayıt dışılığa baktığımızda 2002 yılında % 52.14 gibi oldukça yüksek seviyelerde görünen kayıt dışı istihdam oranı, alınan tedbirlerle 2016 yılı itibariyle % 33.49 seviyesine gerilemiştir. Yapılan mücadeleler olumlu sonuç vermiş olsa da her üç kişiden birinin kayıt dışı çalışıyor olması ülke ekonomisine büyük zararlar vermektedir.

2023 hedeflerine ulaşabilmek için Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018) devreye koyulmuştur. Hızla gelişen dünya şartlarına uyum sağlamak ve ekonomik tedbirleri güçlendirmek, asıl hedeflerin arasındadır. Bunun için idari birçok düzenlemelere yer verilmiş ve hedefler doğrultusunda kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması için birtakım uygulamalar gerçekleştirilmiştir.²³⁰

Vergi ve prim yükünde birtakım teşviklerin getirilmesi ticareti canlandıracağı, yatırımların artmasına olanak sağlayacağı ve yabancı yatırımcıyı ülke içine çekerek istihdama olumlu katkı sağlayacağı ifade edilmiş; ekonominin

²²⁸ Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)*, (Karar No: 4908), Kalkınma Bakanlığı, Ankara, 2013.

²²⁹ İstanbul Ticaret Odası, *2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi* (Yayın no: 2011-31), İlimi Etüdler Derneği, İstanbul, 2011.

²³⁰ Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018), 2013.

sadece merkezde yürütüldüğü düşünülmemesi, kırsal kesimin de dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu yüzden Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (UKKS)' ne uygun paralelde ekonomik canlılığın ve refah düzeyinin artmasına önem verilmiştir. Toplum bilinçlendirilerek kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında denetimler arttırılmıştır. Firmalara yönelik yürütülen olumlu süreç, kalite ve verimlilik açısından etkisini göstermiş olup, kurumsallığa önem verilmesiyle temel alınan kurallardan şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin işlerliği artmıştır. Bu sayede kayıt dışılıkla mücadele edilerek firmaların piyasada rahatlaması sağlanmış olup, yatırım fırsatları artmıştır. Firmalardaki üretim kapasitesinin artmasıyla uluslararası ticari faaliyetlerde hak edilen pay alınarak ülke ekonomisine katkı sağlanmıştır.

Tablo 25: Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) (2002 - 2017)

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90.14	31.74	36.40	29.19	-	52.14
2003	91.15	31.55	36.43	29.00	-	51.75
2004	89.90	33.83	37.28	31.96	-	50.14
2005	88.22	34.32	38.11	32.27	-	48.17
2006	87.77	34.06	38.12	31.88	-	46.97
2007	88.14	32.34	35.51	30.63	-	45.44
2008	87.84	29.76	31.61	28.77	-	43.50
2009	85.84	30.08	33.43	28.40	-	43.84
2010	85.47	29.06	32.68	27.11	-	43.25
2011	83.85	27.76	31.50	25.71	-	42.05
2012	83.61	24.51	27.89	22.73	-	39.02
2013	83.28	22.40	25.23	20.90	-	36.75
2014	83.27	22.32	20.26	21.09	36.61	34.97
2015	81.16	21.23	19.13	20.05	35.58	33.57
2016	82.09	21.72	20.20	20.35	35.76	33.49
2017	83.33	22.10	20.03	20.95	35.80	33.97

Kaynak: SGK, Kayıt dışı İstihdam Oranları, (2002-2017).

İktisadi faaliyet kollarına bakılırsa 2009 yılı için kayıt dışı istihdam en yüksek oranla % 54.29 ile inşaat ve bayındırlık işlerinde gerçekleşmiştir. İnşaat

sektörünün son zamanlarda gelişme göstermesinden kaynaklı istihdam ihtiyacının bir bölümü kayıt dışı olarak karşılanmaktadır. İşgücü maliyetini düşürmede kayıt dışılık önemli bir yoldur. Yetkililerin buradaki açıklığı görmesiyle gerekli denetimlerdeki artış 2016 yılında kayıt dışı oranını % 35.76 oranına düşürmüştür. İkinci yüksek oranlı sektör ise toptan ve perakende ticaret bölümüdür. 2009 yılı içinde % 38.42 gibi oldukça yüksek oranlı kayıt dışılık, 2016 yılı itibariyle % 27.09 seviyesine düşmüştür. Tablodan da görüldüğü üzere finans ve sigorta faaliyetlerinde işin niteliğinden kaynaklı kayıt dışı istihdamın pek tercih edilmediği görülmektedir. Küresel kriz sonrası % 5.86 olarak açıklanan oran, 2016 yılında % 3.32'ye düşmüştür. Genel itibariyle tüm iş kollarında kayıt dışı istihdam tercihi düşüş yaşanmıştır.

Tablo 26: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) (2009 - 2017)

İktisadi Faaliyet Kolu	Finans ve Sigorta Faaliyetleri	Madencilik ve Taş Ocakçılığı	İmalat Sanayi	Toptan ve Perakende Ticaret	İnşaat ve Bayındırlık İşleri
Yıllar					
2009	5.86	9.28	27.36	38.42	54.29
2010	5.13	7.83	26.64	36.56	52.34
2011	5.71	8.8	24.87	34	49.88
2012	4.55	12.39	21.47	30.27	45.35
2013	3.13	6.67	19.84	27.91	40.12
2014	3.32	6.72	20.15	26.55	36.61
2015	4.08	5.93	18.85	25.89	35.58
2016	3.32	4.03	19.90	27.09	35.76
2017	5.54	4.35	19.60	27.71	35.80

Kaynak: SGK, İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) (2009 – 2017), www.sgk.gov.tr (02.06.2018).

Tablo 27: Bölgelere Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%) (2009 - 2017)

BÖLGELER	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ankara	19,3	21,4	21,36	17,67	16,08	17,37	17,09	17,77	18,38
İstanbul	25,17	24,4	22,65	19,36	16,49	18,82	18,36	19,14	20,73
Bursa, Eskişehir, Bilecik	29,91	28,4	28,05	23,67	24,55	20,41	20,44	19,86	22,73
İzmir	28,97	30,5	32,91	30,13	30,38	27,48	23,47	25,93	24,44
Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	41,32	39,8	37,5	32,88	30,64	30,15	28,59	31,4	33,33
Antalya, Isparta, Burdur	46,01	44,2	41,86	38,64	36,86	32,89	28,97	31,48	31,7
Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	36,81	38,5	37,93	34,48	32,31	32,82	30,1	26,4	29,37
Kayseri, Sivas, Yozgat	42,07	45,3	50,87	50	39,11	32,85	34,83	32,79	31,13
Balıkesir, Çanakkale	48,39	45,8	45,22	42,25	41,4	38,21	34,89	37,4	38,58
Gaziantep, Adıyaman, Kilis	59,32	57,8	53,18	49,13	44,27	38,45	35,09	33,99	38,71
Aydın, Denizli, Muğla	43,04	42,6	45,86	48,1	44,3	36,62	35,63	35,15	34,22
Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	57,57	61,3	58,61	53,69	48,94	40,95	36,72	42,18	42,14
Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	47,65	51,2	46,41	43,13	44,71	38,38	37,91	38,26	38,3
Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	45,54	42,9	43,43	45,22	45,65	39,7	39,37	39,88	38,54
Konya, Karaman	52,95	54,3	50,13	43,99	43,99	39,69	40,17	41,74	42,44
Adana, Mersin	53,9	52,8	53,42	47,52	43,97	45,71	43,31	41,74	39,96
Zonguldak, Karabük, Bartın	60,67	52,9	53	51,72	52,4	49,37	46,32	44,81	44,44
Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	53,79	57,7	53,18	55,38	58,58	48,06	46,32	44,7	48,51
Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	62,69	55,8	50,5	46,92	47,82	46,61	46,52	45,88	44,67
Kastamonu, Çankırı, Sinop	59,07	62,7	62,96	57,19	50,95	50	48,8	53,77	55,15
Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	63,82	61,1	57,26	51,47	49,06	54,67	51,47	41,21	40,46
Erzurum, Erzincan, Bayburt	59,48	63,3	56,13	49,35	49,2	56,1	52,35	48,88	48,31
Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	67,26	64,7	61,78	62,27	55,74	54,09	52,46	50,87	50,51
Şanlıurfa, Diyarbakır	67,92	63,6	60,69	63,27	61,6	67,67	65,05	62,77	62,04
Van, Muş, Bitlis, Hakkari	66,75	71,6	74,85	72,74	69,75	70,42	70,8	66,92	62,98
Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	78,62	74,3	73,26	69,51	71,43	71,54	71,1	68,52	67,5
Toplam	43,8	43,3	42,1	39	36,8	35	33,6	33,5	33,97

Kaynak: SGK, Bölgelere Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%) (2009 - 2017),
www.sgk.gov.tr (02.06.2018).

Türkiye’de bölgesel olarak iktisadi sektörlerin gelişimi farklılık göstermektedir. Sanayi sektöründeki gelişim daha çok batıya yönelmişken; tarım ve tarıma dayalı sanayi sektörü iç ve güney bölgelerde yer almaktadır. Bölgelerin gelişmişlik düzeyine göre kayıt dışı istihdam oranlarına bakılırsa SGK verilerine göre 26 bölgeye ayrılarak inceleme yapılmaktadır. Sanayi sektörü için ilk sırada yer alan Marmara bölgesi birkaç bölüme ayrılarak incelenmiştir. Sektör yoğunluğunun bulunduğu en yüksek il olan İstanbul’da bu oran 2009 yılı için % 25.17 iken; 2016 yılında % 19.14 seviyesine gerilemiştir. Kayıt dışı istihdamı kontrol altına alabilmek için işgücü yoğun bölgelerde ilgili kurumların denetim ve incelemeleri daha sıkı tutması gerekmektedir. Tablo 27’ye baktığımızda ilk 10 sıradaki bölgeler, ihracat ağırlıklı sanayi ve tarım ürünlerini oluşturan işgücü yoğun bölgelerdir. Buralardaki kayıt dışı istihdam oranlarının genel ortalaması yaklaşık olarak Türkiye ortalamasının altındadır.²³¹ Diğer bölgelerdeki yüksek seviyeler, kayıt dışı istihdam oranını 2016 yılı itibariyle % 33. 49 noktasına taşımıştır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamda cinsiyet farklılığı, diğer oranlarda olduğu gibi çalışma alanında da kendini göstermiştir. Son yıllarda gelişmiş ülkelerde baş gösteren esnek çalışma biçimleriyle kayıt dışı çalışma kapısı dolaylı yollardan açılmıştır. İlgili kurumlara bildirilmeden düşük ücretlerle işe alınan kadınlar, aynı kolaylıkla işten çıkarılabilmektedir. Geçim sıkıntısı ve hayat şartlarının giderek güçleşmesi kayıt dışı istihdama yönelme sebebidir. Tüm ülkelerde yoksulluk belirli oranlarda yer alır ve Türkiye’de de gelişmekte olan ülkeler sınıfında yer aldığından yoksulluk oranı gelişmiş ülkelere göre daha fazladır.²³² Toplum içerisindeki yoksul oranının fazlalığı kayıt dışı çalışmayı zorladığından ve ağırlıklı olarak kadınlar tarafından istihdamı tercih edildiğinden kayıt dışı istihdamda cinsiyete göre yaklaşım temel olarak ele alınabilir. Disk/Genel-İş Sendikası “kayıt dışı istihdam raporu 2017” araştırmalarına göre kadınların yarısına yakını kayıt dışı çalışmaktadır.²³³ Sebep olarak da kadınların kayıtsız düşük ücretle çalıştırıldığı ve tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak çalıştırılıp, diğer

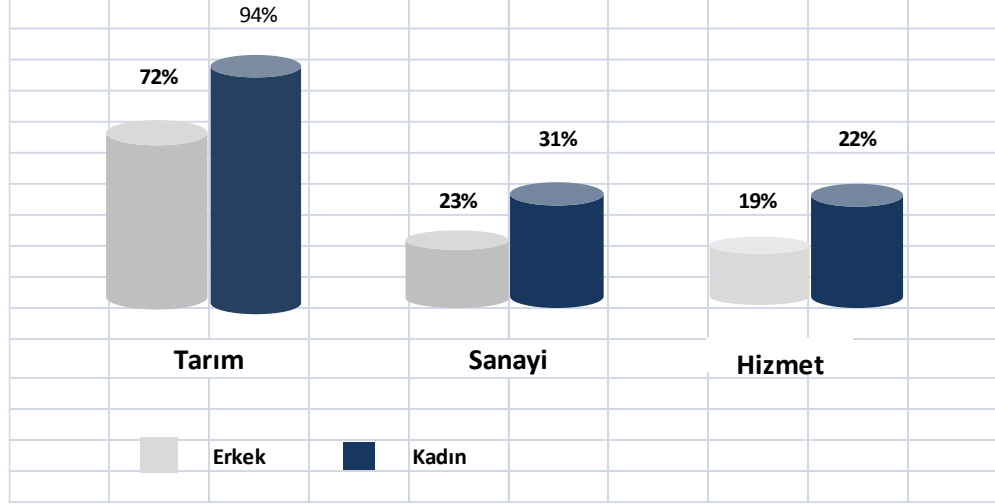
²³¹ TÜİK, *Basın Odası Haberleri* (Yayın no: 2015-43), TÜİK, Ankara, 2015.

²³² Oğuz Karadeniz, “Türkiye’de A tipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, *Çalışma ve Toplum*, C.2, S.29, 2011, s.89.

²³³ Disk/Genel-iş, *Kayıt dışı İstihdam Raporu* (Yayın no: Kasım 2017), Disk/Genel-iş, Ankara, 2017.

sektörler için ise ek gelir sağlayan işgücü olarak görülmektedir. Aşağıdaki tabloda 2016 yılı için sektörel bazda cinsiyete göre kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir.

Grafik 3: Sektör ve Cinsiyete Göre Kayıt dışı İstihdam Oranları (%) (2016)



Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri, Kasım 2017.

Tarım sektöründeki kayıt dışı istihdamdaki oranın diğer sektörlerle oranla oldukça fazla olmasının nedeni bu sektördeki mevsimsel ve esnek çalışma biçiminden kaynaklı işgücüne önem verilmesiyle birlikte, ücretsiz aile işçiliğinin de yaygın olmasındandır. Özellikle kayıt dışı çalışan kadın oranının tarım sektöründe % 94 seviyesine ulaşması bu sektörün çalışma biçimindeki esnekliği ve kuralsızlığı göz önüne sermektedir. Hizmet sektörünün kapsadığı turizm sektörü de ilgili kurumlara kayıtlarını bildirmek zorunda olduğundan ve denetim sıklığı, bu sektördeki kayıt dışılığı en aza indirmiştir. 2016 yılı için kadınlarda % 22; erkeklerde ise % 19 olarak görülmüştür. Hizmet sektörünü yakın oranlarda takip eden sanayi sektörü de kurallı ve denetimli çalışma koşulları sayesinde kadınlarda % 31; erkeklerde % 23 seviyesinde kayıt dışılık görülmüştür.

Kayıt dışı istihdam edilen kadın ve erkeklerin yıllar içerisindeki durumu tablo 27'de verilmiştir. 2000 yılından itibaren toplamda var olan sayı genel itibariyle düşerek 2017 yılı içerisinde 9 milyon 575 bin seviyesine gerilemiştir. Erkeklerde 7 milyon seviyesinde olan kayıt dışı çalışma günümüze kadar 5.5 milyon seviyesine düşerken; kadınlar 4 milyon olarak görülüp bu sayı geçen yıl itibariyle 3.8 milyon seviyesine gerilemiştir. Kadınlardaki kayıt dışı çalışma gözle görülür düşüşleri göstermese de yaklaşık 200 bin civarındaki azalma olumlu etki

olarak belirtilebilir. Toplamda kayıt dışı istihdam sayısındaki en fazla olan yıl 2004 yılı ile 11 milyon 529 bin sayısına ulaşırken; en az olan yıl ise 8 milyon 937 bin sayısı ile 2015 yılı olmuştur.²³⁴

Tablo 28: Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar İtibariyle Durumu (Bin Kişi, 15+ Yaş)

Yıllar	Toplam	Erkek	Kadın
2000	10.925	6.894	4.031
2001	11.382	7.005	4.376
2002	11.133	6.694	4.439
2003	10.943	6.742	4.200
2004	11.529	7.397	4.132
2005	9.666	6.348	3.318
2006	9.593	6.283	3.310
2007	9.423	6.170	3.253
2008	9.220	5.950	3.269
2009	9.328	5.902	3.426
2010	9.772	6.015	3.758
2011	10.139	6.109	4.030
2012	9.686	5.727	3.959
2013	9.379	5.405	3.973
2014	9.068	5.344	3.724
2015	8.937	5.226	3.711
2016	9.111	5.432	3.679
2017	9.575	5.686	3.889

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, (2000-2017).

Not: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

2000 yılı sonrası kayıt dışı istihdamın gerek cinsiyet olarak gerekse sektörel alanlarda incelendiğinde günümüze kadar bazı yıllarda düşüş gerçekleşse de son yıllarda arttığı ve önümüzdeki yıllar için ise artmaya devam edeceği kanısına varılabilir. Küresel ekonomideki bozulmalar ile ülkemizde var olan ekonomik kriz nedeniyle alınan tedbirlere rağmen kayıt dışılıkla mücadelede beklenen başarı sağlanamamıştır. 2017 yılı verileri yukarıdaki tablolarda incelendiğinde olumsuzluk açıkça görülmektedir ve bu durumun kısa vadede devam edeceği de anlaşılmaktadır. Bunun için gerekli planlamalar yapılarak sonraki yılların daha olumsuz sonuçlanması önlenmelidir.

²³⁴ TÜİK İşgücü İstatistikleri, <http://www.sgk.gov.tr> (03.05.2018).

SONUÇ

Türkiye’de kayıt dışı ekonomiden kaynaklı kayıt dışı istihdam oranı oldukça yüksektir. Son yıllarda düşüş yaşanmasına karşın bu tedbirler yeterli olmamıştır. Kayıt dışı istihdamın farklı unsurlar üzerindeki olumsuz etkisi toplumsal sorunları beraberinde getirmektedir. Ülkemizde de öncelikle maddi boyutundan bahsedilirse, insanların yaşam refahının düşük seviyelerde olması, zorunlu ihtiyaçların giderek ağırlaşan şartlar sebebiyle karşılanamıyor hale gelmesi, psikolojik etkilerin yaşanması gibi sebeplerden bahsedilebilir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemindeki aksamalar, toplum tarafından beklenen hizmetlerin sunulamamasına neden olmakta ve sağlık problemlerin giderek artmasına da yol açmaktadır. Bununla birlikte sigortasız, güvenceden yoksun her an işsiz kalma korkusuyla ağır şartlarda çalışan, işgücüne karşılık gelen ücretin çok altında çalışmaların olması da görülmektedir. Zincirleme etkisi olan kayıt dışı faaliyetler, devlet bütçesi üzerinde ciddi açıklığa yol açıp, ekonomik sistemin çöküşünü hızlandırarak, ülkenin dışa bağımlı hale gelmesine sebep olmaktadır.

Türkiye’deki kayıt dışı istihdama etki eden nedenlerden biri de göçmen işçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. 2017 yılı için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün verilerine bakılırsa farklı ülkelerden Türkiye’ye gelen kaçak işçilerin yanı sıra savaş sebebiyle Suriye’den gelen göçmen sayısının toplam 2.957.454 olarak kayıtlı olduğu belirtilmiştir. Gelen Suriyelilerin büyük çoğunluğuna “geçici koruma statüsü” verilmiştir. Bu durumda bulunanlar, geçici kimlik belgesi almalarından 6 ay sonrasında çalışma izni için başvuruda bulunabileceklerdir. Türkiye’deki mevzuat gereğince işyerleri, bu statüdeki kişileri kayıtlı olarak çalıştırmak istediklerinde % 10 kota uygulaması dahilinde çalıştırabileceklerdir. Kayıt dışı çalışanlar ise diğer kaçak işçiler gibi ülke ekonomisine zarar vererek, kayıt dışı istihdam oranının artmasına neden olmaktadır. 01.10.2015 tarihi itibarıyla Türkiye’de bulunan 18-59 yaş aralığındaki Suriyelilerin sayısı 897 bindir. Bunların içerisinde çalışma belgesi olan sayısı 80 bin olmasından dolayı büyük bir kısmı kayıt dışı olarak çalışmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede siyasi iktidarlar tarafından birtakım tedbirler alınmıştır. İdari ve yasal düzenlemelerin uygulama noktasındaki kararlılığı, kayıt dışı faaliyetleri azaltabilmektedir. İş piyasasının dengeleyici unsurları he zaman aktif bir şekilde tutulmalıdır. Kayıt dışı ekonomi ve istihdam,

tüm devletler için var olan bir problem olduğundan yasal sonuçlarına bakılmaksızın çözüm odaklı yapıcı tedbirlere gidilmelidir. Ülkemiz için ciddi yarar sağlayacak olan genç nüfus oranı üzerinde durularak sosyal güvenlik sisteminin problem oluşturacak kısımları yok edilmelidir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki yaşlı nüfus oranının sosyal güvenlik üzerindeki ek yükü, ülkemize oranla daha fazladır. Bu sebeple, sistemin daha sağlıklı yürütülebilmesi için kayıt dışı çalışma yolları kapatılarak düzenli vergi ve prim ödemelerinin gerçekleşmesi sağlanmalıdır.

Türkiye'deki kayıt dışı istihdam oranı incelendiğinde öncelikle cinsiyete göre farklılıklar dikkate alınmalıdır. Sektörel bazdaki durum cinsiyetin de etkisiyle kendi aralarında ciddi farklılıklar oluşturmuştur. Tarım sektöründe 2016 yılı için kadınlardaki kayıt dışı istihdam oranı %94 olarak açıklanmıştır. Bu oranın oluşmasındaki sebeplerden biri de kadınların atipik olarak çalışmasıdır. Türkiye'de tarım sektöründe kadınların çalışması kayıt altına alınmamakla beraber evde çalışma, ev işlerinde çalışma geçici iş ilişkisi vb. biçimler daha çok kadınlar üzerinden yürütüldüğünden kayıt dışılığında kadın oranı oldukça yüksek çıkmaktadır. Tüm sektörler incelendiğinde cinsiyete göre kayıt dışılığında kadınların oranı erkeklere göre daha fazladır.

Sektörler arasındaki kayıt dışılık incelendiğinde son yıllarda inşaat sektörü göze çarpmaktadır. Bu sektördeki iş sağlığı ve güvenli tedbirleri yasalarda belirtildiği şekilde uygulanması gerekirken uygulanmaması sonucu kazaların yaralanma ve ölümlerle sonuçlandığı tespit edilmiştir. Tarımdan sonra kayıt dışılığın en fazla görüldüğü yer, inşaat sektörüdür. İnşaat sektöründe çalışan kişilerin kayıt dışı çalışması sonucu iş güvencesi de bulunmamaktadır.

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Meclis İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği İnceleme Alt Komisyonu'na sunduğu İş Sağlığı ve Güvenliğinde Genel Yaklaşım Raporu'nda inşaat sektörü için kayıt dışılığın ve bunun etkisiyle meydana gelen iş kazaları sonucundaki ölümlerin sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. 2002-2013 yılları arasında ekonomideki büyüme % 69 olurken; inşaat sektöründeki bu oran % 85 olarak gerçekleşmiştir. İstihdamdaki toplam artış % 15 belirtilmesine karşın; bir artış kaydederken, inşaat sektöründeki çalışan kişi sayısı % 85'lik artışla 958 binden 1 milyon 768 bine yükselmiştir. Çalışanlar, sosyal güvenlik kurumunda kayıt altına alınmakla birlikte kurumun kayıtlarına göre 9 bin

209 iş kazası olmasına karşın TÜİK verilerine göre bu oran aynı yılda 101 bin sayısındadır. Buna göre yaklaşık % 91 oranında kayıt dışı iş kazaları olmaktadır. Yukarıda ifade edildiği üzere iş güvenliğinin olmadığı iş ortamlarında özellikle inşaat sektöründe genelde kayıt dışı istihdamında yer aldığı ve buralarda ölümle sonuçlanan ciddi iş kazalarının olduğu görülmektedir. Kayıtlı ekonomik sistem için alınacak önlemler kapsamında şu tedbirler uygulanabilir:

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin istihdamı da kayıt dışına aldığı çalışmada çeşitli şekillerde açıklanmıştır. Kayıtlı ekonomik sistem için alınacak önlemler kapsamında şu tedbirler uygulanabilir:

- Bürokratik işlemler azaltılmalı. Bu yolla yasal yükümlülükler daha basite indirgenerek çalışma hayatının daha aktif işlemesi sağlanabilir.
- Kayıt dışılıkla mücadele oldukça zor ve karmaşık olduğundan alınacak önlemler kapsamında yasal dayanak olmaktadır. Uygulanacak tedbirlerin yeni sorunları doğurmaması açısından kanuni güvence yetkililere sağlanmalıdır.
- Bahsedildiği üzere kayıt dışılıkla mücadele yereli kapsamadığından genel ve kapsayıcı önlemler alınmalıdır. Merkezi yönetim ile ilgili tüm tarafları toplayarak her kesime düşen görevler konuşulup; işçi, işveren ve devlet tarafından sosyal diyalog mekanizmasıyla bu işlemler yürütülmelidir. Demokratik çerçevede sivil toplum kuruluşlarının da katılımı, kayıt dışılığa yönetmeyi engelleyecektir.
- İş yerlerinin denetimi sıklaştırılmalı. Sosyal güvenlik kurumları ve denetim yetkisi bulunan kurumlarla çapraz denetim yoluyla sağlıklı süreç işletilmelidir.
- Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında cezai yaptırımlarının arttırılarak caydırıcı hale gelmesi sağlanmalıdır. Belirli dönemlerde gündeme getirilen ve uygulamaya konulan vergi ve prim affı caydırıcılığa engel olmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı çalışan ve çalıştırılanlar için yaptırımlar arttırılmalıdır.
- Bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarına önem verilmeli. Toplum bilinçlendirilmesiyle caydırıcılık daha etkin duruma gelir. Toplumsal ahlakın üzerinde durularak, bireylerin devlete olan güveni arttırılmalı ve

milli menfaat duygusu geliştirilerek gönüllü kayıtlı çalışmaya yönlendirilmelidir.

- Kayıtlı istihdama teşvik arttırılmalı. Ücret adaletsizliği giderilerek, toplumsal refahın yükseltilebilmesi için sosyal ve ekonomik uygulamalara ağırlık verilmelidir. Bireylerin yüksek kazanç sağlamaları için ücret gelirinde artış gerçekleştirilmeli ve sürekli iş güvencesi sağlanmalıdır.
- Belirli dönemlerde işverenlere sağlanan sigorta prim teşvikleriyle istihdam teşvikleri devamlı hale getirilmeli ve üretim arttırıcı teşvikler üzerinde durulmalıdır. Katma değeri yüksek sanayi ürünlerinin üretimi sağlanırsa ve bu ürünlerin ihracatı için gerekli girişimler uygulanırsa kayıt dışı istihdama yönelmek için ortada bir neden kalmayacaktır.
- Ülke içerisinde güvenlik güçleri tarafından kaçak işçi girişinin kontrol altına alınması gerekmektedir. Yasa dışı yollarla girişilen bu yöntemlerle ucuz işçilik cazip hale geldiğinden kayıt dışılık doğmaktadır. İlgili kurumlar, denetimlerini arttırmalı ve kaçak yolla gelen kişiler için tedbirler alınmalıdır.
- Sosyal güvenlik sisteminde yer alan açıklıklar giderilmelidir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sistemleri incelenerek, ilgili tarafların ortak akli sonucu ortaya konacak, benimsenen, günümüze uyarlanmış ve kötüye kullanmaya fırsat vermeyen yeni bir sistemle kayıt dışılığın önüne geçilebilir.

KAYNAKÇA

- Kurumlar Vergisi Kanunu (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26205, 21.06.2006.
- 4857 Sayılı İş Kanunu (2003), *T.C. Resmi Gazete*, 25134, 10.06.2003.
- 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanuna İlişkin Genel Tebliğ (2008), *T.C. Resmi Gazete*, 27076, 06.12.2008.
- 81 No'lu İş Teftişi Sözleşmesi (1950), *T.C. Resmi Gazete*, 17689, 22.12.1950.
- Akal, Mustafa ve Terzi, Neslihan, "Mal ve Hizmet Piyasalarında Monopolistik Rekabet Uygulamaları" *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.6, S.11, 2015, s. 87-124.
- Akça, Yaşar, Şahan, Gülsün ve Tural, Ayşegül, "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi" *Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.3, S.2, 2017, s. 394-403.
- Aktaş, Cengiz, "5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Programı Öncesi ve Sonrası İthalat Fonksiyonu Katsayılarının Değişip Değişmediğinin Belirlenmesi" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, 2000, s. 13-20.
- Akyıldız, Hüseyin ve Eroğlu, Ömer, "Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.9, S.1, 2004, s. 43-62.
- Alpaydın, Yusuf ve Tunalı, Halil, *2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi*, İstanbul Ticaret Odası-İlem, İstanbul, 16.12.2011.
- Alper, Yusuf, "Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Reformunun Başarısı" *Sosyal Güvenlik Dergisi*, S.64-65, 2009, s. 21-32.
- Altan, Ozan, *Ekonomik İstikrar Politikaları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulaması* (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009.
- Altaşlı, Yavuz ve Işık, Murşit, "Türkiye'de Yaşanan Ekonomik Krizlerin İstihdam Üzerine Etkileri (1980-2013)" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.2, S.2, 2017, s. 567-585.
- Altuğ, Osman, *Kayıt Dışı Ekonomi*, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1994.
- <http://www.isvesosyalguvenlik.com/kayit-disi-istihdam-gercegi-ve-mucadele-yontemleri/> (07.14.2017 tarihinde erişilmiştir).

- Aslanoğlu, Suphi ve Yıldız, Seyfi, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi Olgusu, Bu Olguyu Azaltmaya Yönelik Çözüm Arayışları ve Bir Öneri: Rasyo Analizi Yoluyla Etkin Bir İnceleme Sisteminin Oluşturulması" *Sosyo Ekonomi Dergisi*, S.2007-2, 2007,s. 128-146.
- Atılğan Yaşa, Ayşe, "Türkiye'de Bütçe Politikası Uygulamalarının Mali Alan Üzerine Etkileri" *Yönetim ve Ekonomi* , C.24, S.1, 2017, s. 73-87.
- Ay, Sema, "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme" *Yönetim ve Ekonomi*, C.19, S.2, 2012, s. 321-341.
- Aydemir, Şinasi, *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, İstanbul, 1995.
- Bağırzade, Elşen Resuloğlu, "Kayıt Dışı Sektörün Ekonomideki Rolü Tartışmaları Üzerine Bir Literatür Taraması" *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, C.7, S.14, 2015, s. 40-54.
- Bahar, Ozan ve Korkmaz Bingöl, Fehime, "Türkiye'de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri" *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2, 2010, s. 43-61.
- Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında Karar(Karar No: 748), *T.C. Resmi Gazete*, 28.11.2002.
- Baki, Adnan ve Gökçek, Tuba, "Karma Yöntem Araştırmalarına Genel Bir Bakış" *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.11, S.42, 2012, s. 1-21.
- Baldemir, Ercan, Gökalp, M.Faysal ve Avcı, Mehmet, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Mırmıc Model İle Tahminlenmesi" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.10, S.2, 2005, s. 231-243.
- Basın Kartı Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2016), *T.C. Resmi Gazete*, 28253, 05.12.2016.
- Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2009), *T.C. Resmi Gazete*, 27155, 18.02.2009.
- Bekiroğlu, Cemil, *Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözülenmesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi* (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.

- Biçer, Yalın, *Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomiye Önemeye Yönelik Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi* (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Yayınevi, Ankara, 2006.
- Bozkurt, Cuma ve Karatay Göğül, Pelin, "Para ve Maliye Politikalarının Koordinasyonu" *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, C.2, S.2, 2010, s. 27-44.
- Bulut, Mehmet, "Vergileme ve Kayıt Dışı İstihdam Üzerine Bir Analiz" *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, S.37, 2013, s. 1-15.
- Candan, Mehmet, *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri* (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği (2016), *T.C. Resmi Gazete*, 28453, 10.12.2016.
- Çelik, Aziz, "Türkiye’de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konsey: Bir Başarısızlık Öyküsü" *15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi*, Ankara, 2014.
- <https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/child-labour/lang--tr/index.htm> (05 05, 2017 tarihinde erişilmiştir).
- Çocuk Koruma Kanunu (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25876 , 15.07.2005.
- Çolak, Mustafa, *Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadelede Hukuki Düzenleme Politikası* (Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012.
- Çoruhlu Kamalioğlu, Nadire, *Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye’de Uygulanan Mücadele Politikalarının Değerlendirmesi* (Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.
- Demir, İhsan Cemil ve Küçükilhan, Mustafa, "Vergi Mükelleflerinin Kayıt Dışı Ekonomi Algısı: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma" *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.9, S.1, 2013, s. 31-48.
- DİSK, *İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, İş Sağlığı ve Güvenliğinde Genel Yaklaşım*, DİSK, Ankara, 2014.
- Ekin, Nusret, *Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 1995.

- Ekin, Nusret, *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 2000.
- Ener, Meliha ve Sivrekli Demircan, Esra, "Müdahaleci Devlet Anlayışının Erozyonu: İktisat ve Maliye Politikalarında Değişim - Türkiye Örneği" *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.2007, S.2, 2007, s. 205-234.
- Erat, Veysel ve Arap, İbrahim, "Kalkınmadan Rekabete Türkiye'de Planlamanın Dönüşümü" *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, S.18, 2016, s. 137-156.
- Erdoğan, Zeynep, *Kayıt Dışı Ekonomi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.
- Erkuş, Hakan ve Karagöz, Kadir, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini" *Maliye Dergisi*, S.156, 2009, s. 126-140.
- Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (1971), *T.C. Resmi Gazete*, 13956 , 14.09.1971.
- Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri (1971), *T.C. Resmi Gazete*, 13956, 02.09.1971.
- Fidan, Hüseyin ve Genç, Sami, "Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği" *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.9, 2014, s. 137-150.
- Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2009), *T.C. Resmi Gazete*, 27277, 16.06.2009.
- Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2007), *T.C. Resmi Gazete*, 28.03.2007.
- Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2007), *T.C. Resmi Gazete*, 26483 , 28.03.2007.
- Gelir Vergisi Kanunu (1960), *T.C. Resmi Gazete*, 10700, 31.12.1960.
- 2009/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi (2009), *T.C. Resmi Gazete*, 6730 , 20.04.2009.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler Grubu-İktisat, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler" *Mülkiye Dergisi*, C.25, S.229, 2014, s. 11-70.

- Güloğlu, Tuncay, Korkmaz, Adem ve Kip, Murat, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış" *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S.9, 2012, s. 51-96.
- Güngör, Kamil, "Vergi Yapısında Bir Reform Önerisi Olarak Vergi İndirimleri Politikası ve Türk Vergi Sistemi" *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.18, S.1, 2016, s. 133-147.
- Güreşçi, Ertuğrul, "Türkiye'de Köyden Kente Göç ve Düşündürdükleri" *Sosyo Ekonomi Dergisi*, S.11MI07, 2011, s. 126-135.
- <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP60.htm> (11.05.2016 tarihinde erişilmiştir).
- İkiz, Ahmet Salih, *Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'de Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri* (Doktora Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000.
- İlköğretim Ve Eğitim Kanunu (1961), *T.C. Resmi Gazete*, 10705, 05.01.1961.
- İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008), *T.C. Resmi Gazete*, 26887, 15.05.2008.
- İşık, Nihat, ve Acar, Mustafa, "Kayıt Dışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme" *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.14, 2003, s. 117-136.
- İşsizlik Sigortası Kanunu (1999), *T.C. Resmi Gazete*, 23810, 25.08.1999.
- Kalaycı, Cemalettin ve Kalan, Emine, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi" *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, C.1, S.1, 2017, s. 17-34.
- Karabıçak, Mevlüt, "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, 2000, s. 49-65.
- Karaçor, Zeynep ve Atabey, Ayşegöl, "Türkiye Ekonomisinde Uygulanan İstikrar Politikalarının Tarihsel Süreç İçerisinde Analizi ve Bu Süreç İçerisinde Karar Birimlerinin Rolü" *Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, C.4, S.1, 2001, s. 118-147.
- Karaçor, Zeynep ve Kol, Emine Nida, "2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve İstihdam Üzerine Etkileri" *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, s. 379-395.

- Karaçor, Zeynep ve Alptekin, Volkan, "1980 Sonrası İstikrar Politikaları Işığında Türkiye Ekonomisinin Trend Analizi Yardımıyla Değerlendirilmesi" *SÜ İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.14, S.2, 2006, s. 307-342.
- Karadeniz, Oğuz, "Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik" *Çalışma ve Toplum*, S.2011/2, 2011, s. 83-127.
- Kayhan, Necati, "Çocuk İşçiliği, IPEC Deneyimi Işığında Sanayide Çalışan Çocukların Sorunları" *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.4, S.1, 2012, s. 187-200.
- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26309, 04.10.2006.
- Kıldış, Yusuf, "Kayıt Dışı Ekonomi ve Etkileri" *Vergi Sorunları Dergisi*, S.144, 2000, s. 1-27.
- Kırbaş, Sadık, *Kayıt Dışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları*, Tesav Yayınları, İstanbul, 1995.
- Kiriş, Hakan, Keskin, Hidayet ve Şentürk, Canan, "2001 Krizinin Ekonomik ve Siyasi Yönleri üzerine Bir Değerlendirme Çabası" *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.4, 2006, s. 46-73.
- Kızılot, Şükrü ve Çomaklı, Şafak Ertan, "Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi" *Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları*, Antalya, 2004.
- Köse, Salih, "24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması" *Planlama Dergisi*, S.42, 2002, s. 119-128.
- Küçükcalay, Mesud, Dulupçu, M. Ali ve Turunç, Ömer, "Dünyada ve Türkiye’de Çocuk İşgücü İstihdamının Sorunları ve Önlenmesi" *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, 2000, s. 103-118.
- Mahiroğulları, Adnan, "Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.4, 2017, s. 547-565.
- Memurlar İle Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun (1992), *T.C. Resmi Gazete*, 21277, 18.06.1992.
- Meral, Pınar Seden, "Enflasyon ve Enflasyonun Okuma Alışkanlığına Etkisi" *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, S.19, 2005, s. 309-324.
- Mesleki Eğitim Kanunu (1986), *T.C. Resmi Gazete*, 19139, 19.06.1986.

- Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26312, 07.10.2006.
- Baylan, Mustafa, Atılgan, Dilek, Serin, Emine, Bozdere, Erdal, "Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğünün Tahmininde Kullanılan Yöntemler ve Türkiye Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini" *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1, 2018, s. 23-40.
- Eroğlu, Nadir, Eroğlu, İlhan, "IMF –Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme" *KMU İ.İ.B.F. Dergisi*, C.2, S.17, 2009, s. 124-144.
- <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm> (05.16.2018 tarihinde erişilmiştir).
- Özçelik, Özer ve Yaşar, Ercan, "Kayıt Dışı Ekonomi Olgusunu Azaltmaya Yönelik Öneriler" *Mali Çözüm İSMMMÖ Yayın Organı*, Ankara, 2006.
- Özer, Şemsa, "Kentsel Kayıt Dışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması" *Odtü Gelişme Dergisi*, C.23, S.4, 1996, s. 509-534.
- Özsoylu, Ahmet Fazıl, "Kayıt Dışı Ekonomiden Kim Kazanıyor, Kim Kaybediyor" *Ekonomik Forum Dergisi Şubat Sayısı*, 1994, s. 25-26.
- Özsoylu, Ahmet Fazıl, *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- Özşuca, Şerife Türcan, ve Toksöz, Gülay, *Sosyal Koruma Yoksunluğu, Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2003.
- Özşuca, Şerife Türcan ve Gökbayrak Şenay, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması" *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C.2, S.2, 2011-2012, s. 49-83.
- Öztürk, Serdar ve Gövdere, Bekir, "Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkiler" *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.1, 2010, s. 377-397.
- Parasız, M. İlker, *Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.
- Parasız, M. İlker, *1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.
- Polat, Hatice, "Türkiye Ekonomisinde İmalat Sanayi" *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.1, S.2, 2011, s. 23-39.
- Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu (1934), *T.C. Resmi Gazete*, 2751, 04.07.1934.

- Sağlam, Yağmur ve Egeli, Hüseyin Avni, "İhracata Dayalı Büyüme Hipotezi: Türkiye Örneği" *Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.12, 2017, s. 515-527.
- Sarıkaya, Hatice Elanur, *Kayıt Dışı Ekonomi'nin Ekonomik Büyümeye Etkisi: Türkiye Örneği (1980-2005)* (Yüksek Lisan Tezi), T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007.
- Sarılı, M. Ali, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler" *Bankacılar Dergisi*, S.41, 2002, s. 1-41.
- Savaşan, Fatih, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışılıkla Mücadelenin Serencamı" *Seta Analiz*, S.35, 2011, s. 4-38.
- <https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/social-dialogue/lang--tr/index.htm>
(05.30.2017 tarihinde erişilmiştir).
- Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26173 , 16.05.2006.
- Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik (2017), *T.C. Resmi Gazete*, 30261. 05.12.2017.
- Sosyal Sigortalar Kanunu (1964). *T.C. Resmi Gazete*, 11766-11779, 17.07.1964.
- Sosyal Sigortalar Kanununa Göre Gelir veya Aylık Almakta Olanların Gelir ve Aylıklarında Artış ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004), *T.C. Resmi Gazete*, 25360 , 22.01.2004.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26200, 31.05.2006.
- Şen, Arif, *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam ve Vergi İlişkisi* (Yüksek Lisans Tezi), *T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Bursa, 2015.
- Şen, Gülşen, *AB ve Türkiye de Kayıt Dışı İstihdam ve Etkileri* (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.
- Tahsilat Genel Tebliği (2007), *T.C. Resmi Gazete*, 26568, 30.06.2007.
- Tansöker, Reyhan Leba, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Takozu Açısından Değerlendirilmesi" *Yönetim Bilimleri Dergisi* , C.15, S.30, 2017, s. 309-334.

- Taşar, M. Okan, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi" *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.3, S.1, 2010, s. 76-97.
- Tecim, Burak Ali Han, *Kayıt Dışı Ekonomide Vergi ve Vergi Denetiminin Önemi*, (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008.
- Tunç, Mehmet, *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri* (Uzmanlık Tezi), T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- Tüleykan, Hayrettin ve Bayramoğlu, Selçuk, "Türkiye'de 24 Ocak Kararları İle Başlayan finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları" *The Journal Of Academic Social Science*, S.44, 2016, s. 401-420.
- Türk Borçlar Kanunu (2011), *T.C. Resmi Gazete*, 27836, 11.01.2011.
<http://www.adaso.org.tr> (12.29.2017 tarihinde erişilmiştir).
- <http://www3.tcmb.gov.tr> (04.23.2017 tarihinde erişilmiştir).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), *T.C. Resmi Gazete*, 17863, 09.11.1982.
- Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu (1949), *T.C. Resmi Gazete*, 7235, 08.06.1949.
<http://www.kalkinma.gov.tr> (05.03.2017 tarihinde erişilmiştir).
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, *25. Genel Kurul Çalışma Raporu* (Rapor No:25), TİSK, Ankara, 2013.
- Tüzünkan, Demet, "Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Politikaları Açısından Değerlendirilmesi" *Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, C.8, S.2, 2015, s. 90-117.
- Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930), *T.C. Resmi Gazete*, 1489, 06.05.1930.
- Us, Vuslat, *Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği* (Rapor No: 2004/17), Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 2004.
- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (2003), *T.C. Resmi Gazete*, 25040, 06.03.2003.
- Yandık, Fatma Merve, *Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Gelir Vergisi Hasılatı Üzerindeki Etkisi* (Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 2017.

- Yaprak, Şenol, "Ekonomik Krizlerin İstihdama Yansıması" *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, C.1, S.2, 2009, s. 41-54.
- Yaraşır, Sevinç, "Vergi Afları ve Türkiye'deki Vergi Aflarının Değerlendirilmesi" *Vergi Dünyası*, S.379, 2013, s. 175-186.
- Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 5350, 12.05.2005.
- Yeldan, Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- Yereli, Ahmet Burçin ve Karadeniz, Oğuz, *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınları, Ankara, 2004.
- Palamut, Mehmet, "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi" *19.Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya, (2004).
- Yiğitoğlu, Ali İhsan, "2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinin ve Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi" *Sosyo Ekonomi*, C.1, S.1, 2005, s. 115-125.
- Yıldırım, Murat, "Kara Paranın Kayıt Dışı Ekonomi İçindeki Yeri ve Kara para Aklanmanın Ekonomiye Getirdiği Tehlikeler" *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.9, S.3, 2007, s. 158-177.
- Yıldırım, Oğuz, "Kura Dayalı İstikrar Politikası Ekonometrik Modelleri Üzerine Bir Literatür Taraması" *Mülkiye Dergisi*, C.26, S.237, 2002, s. 137-152.
- Yıldırım, Süreyya, "Türkiye'de 24 Ocak 1980 Öncesi ve Sonrası Sanayileşme ve Ekonomik Büyümeye Etkileri" *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.1, 2006, s. 12-13.
- Yılmaz, Mehmet, Göktürk, İsmail ve Kök, Dünder, "Kahramanmaraş'ta 1980 Sonrası Tarım ve Sanayi Politikalarının İç Göç ve Kentsel İşgücü Piyasası Üzerine Etkileri" *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.2007, S.1, 2007, s. 319-332.
- Yükseler, Zafer, *Türkiye'nin Karşılaştırmalı Cari İşlemler Dengesi ve Rekabet Gücü Performansı* (Rapor No: 1997-2000), T.C. Merkez Bankası, Ankara, 2011.

Zengin, Hilmi ve Tütüncü, Asiye, "Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini ve Vergi Gelirleri ile Arasındaki İlişki" *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, C.53, S.612, 2016, s. 73-86.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı-Soyadı	Özel KÜÇÜK
Doğum Yeri-Tarihi	Şanlıurfa- 08.09.1986
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	Anadolu Üniversitesi
Yüksek Lisans	Ordu Üniversitesi (Devam Ediyor)
Bildiği Yabancı Diller (varsa)	İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri (varsa)	-
İş Deneyimi	
Stajlar	-
Projeler	-
Çalıştığı Kurumlar	1-Artvin Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü 2-Gümüşhane Üniversitesi
İletişim	
E-Posta Adresi	1- ozelkucuk@yahoo.com 2-ozelkucuk@hotmail.com
Tarih	28.01.2019