



YÖNETİCİ ÖZETİ

1. Türkiye’de kayıt dışılık insanların günlük yaşamlarının bir parçasıdır. Kayıt dışı işlemler birçok farklı bağlamda ortaya çıkmaktadır: ticari anlaşmalar el sıkışma temelinde sonuçlandırılmakta; ödemeler rutin biçimde geciktirilmekte; çalışanlar nakdi ödeme almakta ve makbuzlar genellikle ancak açıkça talep edilmeleri halinde verilmektedir. Söz konusu olgular, kayıt dışı çalıştırılan işçiler, serbest meslek ve vergi kaçırma gibi kayıt dışılığın daha geleneksel tanımlarıyla etkileşim halindedir. Kayıtlı ve kayıt dışı faaliyetler, çoğu kez aynı işletmede, yan yana varlığını korumaktadır. Örneğin şirketlerin üretimlerinin sadece belirli bir bölümünü kayıt altına aldıkları görülmektedir. İki anlayış yaygın niteliktedir. İlk olarak; *herkes aynı şeyi yapmakta*: vergi kaçırma ve ücretlerin eksik beyanı. İkinci olarak ise; *bize sunulan neyse o kadarını ödüyoruz*: kamu hizmetlerinin düşük kalitesi ve kamudaki yolsuzluğun düşük “vergi ahlaki” yaratması. Herkesin aynı inançları taşıması halinde beyan edilmeyen ekonomik faaliyetler rutin ve kabul edilebilir hale gelmektedir.

2. Türkiye’de gelirlerin ve ücretlerin eksik beyanı ile çalışanların sosyal güvenlik sistemine kaydedilmemeleri en önemli kayıt dışılık türleri olarak ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışılık, genellikle, devletten gizli yürütülen yasal ekonomik faaliyet olarak tanımlanmaktadır ve kayıt dışı işletmeler, kayıt altına alınmayan ekonomik faaliyetler yürüten kayıtlı işletmeler ve serbest meslek erbabları gibi kategorileri kapsamaktadır. Bahse konu kategoriler arasında kayıt altına alınmayan satışlar (vergi kaçırma maksadıyla) ve eksik beyan edilen/kayıt dışı istihdam (işgücü piyasası düzenlemeleri ve katkı payı ödemelerine tabi olmamak için) Türkiye’deki en yaygın uygulamalardır. Bu çalışma öncelikle, ekonominin tamamı üzerinde farklı sonuçlar doğuran (büyüme, sosyal ve mali boyutlar dahil) ve yeterli veri bulunan, kayıt dışı istihdam alanına odaklanmaktadır. Diğer orta gelir grubundaki ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye bağlamında şirket tescili konusu, daha küçük bir sorun teşkil etmektedir.

3. Ülkenin özellikleri dikkate alındığında Türkiye’deki kayıt dışılığın düzeyi şaşırtıcı değildir. Türkiye’deki kayıt dışı ekonomik faaliyetin GSYİH’daki payı, kişi başına düşen gelirin işaret ettiği düzeyle hemen hemen aynıdır. Kayıt dışılığın diğer tanımları kullanılmak suretiyle gerçekleştirilen çalışmalar da Türkiye’deki oranların genel gelişmişlik düzeyinin işaret ettiği biçimde olduğunu saptamıştır.

4. Bununla birlikte, kayıt dışılık yaygın durumdadır ve ekonominin birçok kısmında artmaktadır. Kayıt dışılığın ana ölçütündeki düşüşe rağmen bu durum, neredeyse tamamen, tarıma göre daha kayıtlı sektörlerle doğru göçle açıklanmaktadır. Kayıt dışılığın ana ölçütü (TÜİK, sosyal güvenlik sisteminde kayıtlı olmayan çalışanların oranı) 2004 ve 2008 yılları arasında yüzde 53’ten yüzde 44’e gerilemiştir. Ancak söz konusu toplam düşüş önemli örüntüleri gizlemektedir. 2001 ve 2006 yılları arasında yaşanan düşüşün büyük bölümü işgücünün (hemen hemen tüm çalışanların kayıt dışı nitelikte olduğu) tarımda istihdamdan ağırlıklı olarak (ücretli çalışanlar için kayıt dışılık oranların yüzde 20’nin altında olduğu) kentsel bölgelerdeki imalat ve hizmet sektörlerinde istihdama geçişle açıklanmaktadır. Ayrıca; aynı dönemde – ekonominin hızla büyüdüğü bir dönem – kentsel ve tarım dışı kayıt dışılık da artmıştır (tarım dışı istihdamda söz konusu oran yüzde 29’dan yüzde 34’e çıkmıştır).¹

¹ Çalışmada 2007 ve 2008 yıllarına dair toplu rakamlar aktarılmıştır, ancak analizler raporun büyük bölümünde 2001-2006 arasındaki döneme atıfta bulunmaktadır zira 2007-2008 dönemine ait mikro veri setleri henüz kullanıma açılmamıştır.

5. Kayıt dışı istihdam en yaygın olarak genç ve daha yaşlı (çoğunlukla emekli) çalışanlar ve kadınlar arasında görülmektedir. Genç çalışanların verimliliği ortalama olarak daha düşüktür ve geçmiş performansları daha kısa olduğu için verimlilik düzeyleri işverenleri için daha az belirgin nitelikte olabilir;² işte bu nedenlerden ötürü işverenlerin bakış açısıyla gençlere yapılan kayıtlı/resmi iş tekliflerinin maliyetleri gerekçelendirilemeyebilir (“dışlama”). Genç çalışanlar, ayrıca, sosyal güvenlik ve kayıtlı istihdamın diğer faydalarına daha az değer veriyor olabilirler ve kayıt dışı iş tekliflerine daha sıcak bakabilirler (“çıkış”). Yaş yelpazesinin diğer ucuna baktığımızda ise Türkiye’deki emeklilik sistemi kapsamında erken emekliliğe hak kazanan birçok daha yaşlı çalışanın emeklilik sonrasında kayıt dışı çalışarak işgücünde kalma saiki ile hareket edebileceklerini görmekteyiz (“çıkış”).³

6. Hükümet kayıt dışı ekonomik faaliyeti azaltmak ve kayıtlı faaliyeti geliştirmek amacıyla çalışmalar yürütmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007 – 2013) “kayıt dışı ekonomiyle mücadele” bir öncelik olarak yer almaktadır. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kayıt dışı istihdamın azaltılmasını hedefleyen bir proje uygulamıştır (KADİM). Yakın zamanda ise Gelir İdaresi Başkanlığı önderliğinde kayıt dışılığın daha geniş çapta azaltılmasını hedefleyen çalışmalar yürütülmüş, Şubat 2009 tarihinde yayınlanan Başbakanlık Genelgesi’ndeki *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı* hazırlanmıştır.

7. İşbu rapor; barındırdığı kapsamlı çerçevesi, yeni ankete dayalı delilleri ve uluslararası deneyimlerle hükümetin yürüttüğü çalışmaları tamamlar niteliktedir. Çalışma kapsamında uluslararası deneyim gözden geçirilerek, 2008 sonunda ve 2009 başında Türkiye’de saha uygulaması yapılan özel tasarımı işletme ve hanehalkı anketleri kullanılmıştır. Ayrıca, Türkiye’deki şirket ve çalışanlar arasındaki kayıt dışılığın özel boyutlarını ortaya koyan altı analitik çalışma yürütülmüş ve 2009 yılı Nisan ayında devlet kurumlarıyla bulguları tartışmak maksadıyla Ankara’da düzenlenen çalıştay vasıtasıyla konuya dair girdiler bir araya getirilmiştir.

8. Raporda kayıt dışılığın sonuçları ve nedenleri arasında kavramsal bir ayırım yapılmıştır. Sonuçlar bölümü Türkiye ekonomisinde kayıt dışılığı *neden* azaltmak isteyebileceğimize cevap vermektedir. Nedenler bölümü ise kayıt dışılığı *nasıl* azaltmak isteyebileceğimiz ve bunun ne oranda yapılabilir olduğu konularında bir başlangıç noktası niteliği taşımaktadır.

Kayıt Dışılığın Sonuçları

9. Kayıt dışılık aşağıdaki hususlara dair sonuçlar içermektedir (i) mali neticeler; (ii) verimlilik ve büyüme; (iii) ekonomik ve sosyal kırılabilirlik; (iv) sosyal uyum ve hukukun üstünlüğü. Raporda yapılan analizler kayıt dışı çalışanların ekonomik ve sosyal kırılabilirliklerinin, kayıt dışı istihdamın en önemli ve en doğrudan etkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıt dışı çalışanların ücretleri daha düşüktür ve işten çıkarılma riskleri daha yüksektir. Kayıtlı çalışanlara göre daha kötü koşullarda çalışmakta ve çoğunlukla sosyal güvenlik programlarının koruma kapsamı dışında kalmaktadırlar. Kamu kurumlarına duyulan saygının kaybolması ve adaletsizlik duyguları – her ne kadar nicel olarak değerlendirilmeleri güç olsa da – niteliksel anket delillerinin ve kamu ve özel sektördeki paydaşlarla yürütülen görüşmelerin altını çizdiği diğer önemli sonuçlardır. Büyüme konusunda ise küçük ölçekli işletmelerdeki kayıtlı faaliyet ve verimlilik arasındaki ilişki raporda derinlemesine analiz edilmiştir. Analizde kayıt altına alınmayla ilişkilendirilen verimlilik kazanımları orta derecedir (ancak yine de önemsiz değildir); söz konusu bulgular Türkiye’de çok sık dile getirilen ve kayıt dışı ekonominin ana maliyetinin düşük büyüme olduğu yönün-

² Dünya Bankası (2007).

³ Burada kullanılan *çıkış* ve *dışlanma* terimleri, Perry ve diğerleri tarafından Latin Amerika bölgesi için kayıtdışılık konusunda 2007 yılında hazırlanan Dünya Bankası ana raporunda tanımlanmıştır.

deki görüşleri desteklememektedir. Son olarak; *istihdamın* kayıt altına alınmasının doğuracağı mali kazanımların sınırlı olabileceği belirtilmektedir. Aynı zamanda, *vergi kaçırılmadan* kaynaklanan daha kapsamlı mali kayıpların ise oldukça büyük olabileceği ortaya çıkmaktadır. Ancak bu çalışmada gelirlerin ve ücretlerin ne boyutta eksik beyan edildiğine dair ayrıntılı bir değerlendirme yapılmamıştır.

10. Kayıt dışı istihdamın temel mali etkileri gelir vergisindeki kayıplardan kaynaklanmaktadır. İşletmelerin ücretleri eksik beyan etmelerine ve serbest meslek erbaplarının gelirlerini düşük göstermelerine imkân veren kayıt dışı istihdam, gelir vergisi kaçakçılığı sorununu artırmaktadır. Türkiye’de gelir vergisi kaçakçılığında daha ciddi bir sorun olan KDV kaçakçılığı ise, kayıt dışı istihdamın bir sonucundan ziyade *nedeni* olarak değerlendirilmektedir. Bunun nedeni ise işletmelerin gerek satış rakamlarında gerekse ücretlerinde eş zamanlı olarak eksik beyanda bulunmalarıdır. Son olarak; sosyal güvencikte artan uyumun getirdiği kazanımların sisteme giren kişi sayısındaki artışın getirdiği artan maliyetle karşılaştırılması gerekmektedir.

11. Kayıt altına alma çalışmalarının geliştirilmesinden kaynaklanan verimlilik kazanımları, bilhassa kısa vadede, muhtemelen orta derecededir. Kayıt dışı işletmelerin *kayıt altına alınmasından* elde edilen muhtemel çıktı kazanımlarının imalat ve hizmet sektörlerinde sırasıyla yaklaşık yüzde 5 ve 25 olduğu tahmin edilmektedir. Ancak söz konusu kazanımların gerçekleşebilmesi, bilhassa denetim alanında uyumlu politika reformlarının yıllar içerisinde uygulanması ile mümkün olabilir. Bu da kayıt altına alma politikaları neticesinde ekonominin genelinde büyümeye bağlı temettünün muhtemelen orta dereceli olacağını göstermektedir. İşbu rapordaki tahminler daha fazla sayıda çalışana kayıtlı şemsiyenin altına getirmenin yaratacağı “dinamik” etkileri, örneğin, çalışanların eğitime ve işletme özelinde beşeri sermayeyle ilgili diğer konulara daha fazla yatırım yapmak suretiyle gerçekleşecek etkileri, tam olarak içermemektedir. Raporda bu konunun tam olarak ele alınmamasının nedeni bahse konu tahminler için gereken inandırıcı deneye dayalı yöntemlerin olmamasıdır. Bununla beraber, Türkiye ve diğer ülkeler için var olan sınırlı sayıdaki deliller yine de güçlü ve uzun vadeli dinamik etkilerin varlığına işaret etmemektedir. Ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmasının uzun vadeli dinamik etkileri hususunda kesin ifadeler kullanabilmek için bu alanda daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

12. Kayıt altına alma çalışmalarından kaynaklanan verimlilik kazanımları beraberinde artan eşitsizlik gibi bir maliyet getirebilir. İşgücü talebinin daha vasıflı çalışanlara doğru kayması, kayıt dışılığı azaltmanın verimlilik ve büyüme açısından doğuracağı sonuçlar değerlendirilirken dikkate alınması gereken önemli bir konudur. Üretimin kayıt dışı işletmelerden kayıtlı işletmelere kayması halinde (örneğin kayıt dışı işletmelerin süreçten çıkmaları vasıtasıyla) kayıt dışı sektördeki mesleklerin yerine kayıtlı sektördeki daha verimli meslekler gelecektir. Bu durumun çalışanlar üzerindeki net etkisi, daha az vasıflı olanların işlerini daha vasıflı olanlara kaybetmeleri olacaktır. Türkiye İşgücü Anketi’nin istatistikleri kullanılarak gerçekleştirilen simülasyon çalışması, hizmet ve imalat sektörlerinde lise mezuniyetinden daha düşük eğitim düzeyine sahip olan çalışanlara talebin yüzde 15’i geçen oranlarda düşebileceğini ve de lise ve yüksek öğretim mezunlarına olan talebin ise aynı oranlarda artabileceğini göstermektedir. Bu gibi sonuçlar sadece gösterge niteliğindedir, ancak uyum ve denetim politikalarını aktif işgücü piyasası politikalarıyla (çalışanların yeniden eğitimi gibi) ve işsizlik sigortasıyla desteklemek gerektiğinin altını çizmektedir. Bu sayede net istihdam etkilerini ve kayıtlı faaliyetlerin zorunlu kılınmasının toplumsal sonuçlarını dengelemek mümkün olacaktır.

13. Kayıt dışılığın daha da zararlı bir sonucu ise kayıt dışı ekonomideki eğitime göre getirilerin düşüklüğünün Türkiye’deki kadınların işgücüne düşük katılımlarında pay sahibi olmasıdır. Kayıt dışılık kadın çalışanlar arasında, bilhassa eğitim seviyesi düşük olanlarda, yaygındır ve kayıt dışı sektörün eğitime göre getirileri

son derece düşüktür. İşgücü piyasasının bu iki özelliği birleştiğinde kadınların eğitimine yatırım yapılması yönündeki özendirici faktörler azalmakta ve neticede kadınların işgücüne katılımı düşük seviyede kalmaktadır (alınan eğitim süresinin azlığı işgücüne düşük katılımı ilgilidir). Söz konusu etkileşim; verimlilik üzerindeki doğrudan etkilere ek olarak büyümeyi de azaltmaktadır ve bu durum Türkiye için daha da önemli olabilir.

14. Son olarak kayıt dışı çalışanlar mevcut ekonomik durgunluktan daha fazla etkileniyor olabilirler.

İşbu raporun kaleme alındığı dönemde Türkiye’de, küresel kredi krizi neticesinde, ekonomik durgunluk ve benzeri görülmemiş bir işsizlik yaşanmaktaydı. Ekonomik durgunluk dönemlerinde kayıt dışı çalışanlar yoksulluk sınırının altına düşme anlamında en savunmasız grup niteliğindedir. 2009 yılı ortalarında cereyan eden koşullarla benzetim kurmak amacıyla hanehalkı verileri kullanıldığında yoksulluktaki önemli artışın yarıya yakınının kentsel ve tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışan kişilerin başlarında buldukları hanelerde meydana geldiği anlaşılmaktadır.

15. Ana gelir sağlayıcının kayıt dışı çalışanlar olduğu aileler Türkiye’deki sosyal güvenlik programlarının genellikle tamamen dışındadır.

Bu raporda ilk kez sunulan anket delillerine göre bazı kayıt dışı çalışanlar Yeşil Kart programı vasıtasıyla sağlık hizmetlerinden yararlanabilirken, birçoğu bu veya herhangi bir kamusal sosyal yardım programı kapsamına girmemektedir. Söz konusu çalışanları ve ailelerini sosyal koruma şemsiyesinin altına getirmek kayıtlı istihdamı artırma politikalarını tamamlayıcı nitelikte olacaktır.

Kayıt Dışılığın Nedenleri

16. Türkiye’de kayıt dışı istihdam kısmen “yan/temel nitelik taşımayan” etmenlerin bir sonucudur.

Bu raporda *yan etmenler* politika müdahalelerine konu olabilecek nitelikte ve reformların sadece kayıt dışılığın sonuçları ışığında değerlendirilmesine imkân vermeyecek yeterlilikte genel öneme sahip etmenler olarak **tanımlanmaktadır**. Örneğin; Türkiye’de kayıt dışılığın ana etkenlerinden biri tarımın ekonomideki yüksek payıdır (en yüksek kayıt dışılık tarımda görülmektedir). Diğer yan nedenler arasında emeklilik sisteminin yapısı (erken yaşta emeklilik teşvik edilmektedir) ve asgari ücretin düzeyi (en az vasıflı işgücünün brüt ücreti için taban belirlemektedir) gelmektedir. Yan etmenler çoğunlukla işbu raporun politika kapsamının ötesindedir, ancak söz konusu alanlarda reformlar düşünülürken yan etmenlerin kayıt dışılık üzerindeki etkileri de dikkate alınabilir.

17. Türkiye’de kayıt dışılığın birtakım ana nedenleri vardır ve söz konusu nedenler her türlü kayıt altına alma stratejisinin merkezinde yer almaktadır: (i) vergi politikası ve idaresi; (ii) işgücü düzenlemeleri; (iii) sosyal yardım programları; (iv) sosyal normlar.

Yukarıda bahsi geçenler arasında, uluslararası karşılaştırmalar ve Türkiye’deki anket sonuçları temelinde, ekonominin kayıt altına alınmasında en büyük kazanımları sağlamak açısından, vergi denetimlerinin sıklaştırılması ve koordinasyonun artırılması ile, işgücü düzenlemelerinin daha esnek hale getirilmesi kilit öneme sahiptir. Ayrıca Türkiye’de derinden itibar edilen sosyal normlar ve yaygın ekonomik uygulamalar da yukarıdaki etmenlerle birleşerek üretim zincirinin tamamında paralel kayıt dışı ekonominin yaratılmasında pay sahibidir. Bu husus kayıt dışılığın Türkiye’deki kemikleşmiş doğası açısından kilit önemdedir. İşveren örgütleri; sendikalar ve sivil toplum grupları gibi farklı gruplara erişimi sağlayacak tamamlayıcı politikalar, kayıt dışılığını azaltmayı hedefleyen genel bir strateji çerçevesinde vergi ve çalışma yaşamı alanlarında reformları güçlendirebilir.

18. Kayıt dışılık – ve bütüncül politika müdahalesine olan ihtiyaç – en iyi şekilde, üretim faaliyetlerini, bir katma değer zinciri şeklinde düşünerek anlaşılabilir.

Daha üretim aşamasına geçmeden, bir işletmenin kuruluş aşamasında, işletmenin değerinin bir kısmı “kayıt dışı” hale gelebilir (yani devletten saklı

nitelikte). Gayrimenkul işlemlerinde eksik değerlendirme buna örnek olarak gösterilebilir. Bir sonraki aşamada, birçok nihai ürün için değer zinciri tarım sektöründe başlamaktadır ve bu sektörde kayıt dışılık bir istisnadan ziyade kural haline gelmiş olabilir. Üretim işlemi öncesi birçok girdinin belgelenmemiş olması nedeniyle işletmeler üretimlerinin ne kadarını beyan edecekleri hususunda (KDV ve diğer vergiler açısından) geniş bir takdir yetkisine sahip olabilmektedir. Bu durum kayıtlı ve kayıt dışı istihdam oranlarına ve diğer üretim faktörlerine dair kararlarını etkilemektedir. İşletmelerin yaptıkları satışları eksik beyan etmeleri ise burada tanımlanan sistemli kayıt dışılığın son katmanını oluşturmaktadır.

19. Katma değer zinciri muhakemesi vergiden kaçınmanın (işgücü katkı payları da dahil) Türkiye'deki kayıt dışılığın ardındaki temel etmen olduğunu göstermektedir. Ancak Türkiye'de vergi oranlarının yüksek olarak algılanmasına rağmen uluslararası karşılaştırmalar bu oranların beyan edilmeyen işlemlerin ardındaki asıl neden olmadığını göstermektedir. Kısa süre önce gerçekleştirilen vergi reformları dikkate alındığında bu saptama doğrulanmaktadır, zira söz konusu reformlar çerçevesinde işletmeler ve haneler üzerindeki vergi yükü azaltılmıştır. Benzer biçimde işgücünün vergilendirilmesi konusunda benzer ülkelerle karşılaştırma yapıldığında, Türkiye'deki oranlar, son reformlardan sonra benzer ülkelerden çok yüksek değildir. Anket çalışmalarının sunduğu delillere göre, kayıt dışılığın önlenmesinde, vergi oranlarının düzeyinden veya vergi yapısından ziyade, denetimlerin sıklaştırılması ve denetim organları arasındaki koordinasyonun artırılması daha büyük önem taşımaktadır.

20. Türkiye'deki işverenler için kayıt dışı işgücü esnek işgücü anlamına gelmektedir. Türkiye'deki işgücü düzenlemeleri, uluslararası karşılaştırmalara göre oldukça katı yapıdadır. Söz konusu katılık, işgücünü koruma kanunlarından; bilhassa geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerindeki sınırlamalar, ve yüksek kıdem tazminatlarından kaynaklanmaktadır. Yatırım Ortamı Anketleri söz konusu kısıtlamalara rağmen geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerinin yaygın olarak kullanıldığını göstermektedir. İşletmelerin bu esnekliği elde etmek için başvurabilecekleri en basit yol kayıt dışı istihdamdır. Çalışanların beyan edilmemelerinin ardındaki bir diğer muhtemel neden ise işsizlik sigortası primleridir. Söz konusu ödemeler ve diğer ücret dışı işgücü maliyetleri en çok düşük ücretle çalışanları etkilemekte, işverenlerin işe yeni eleman alma istekliliğini azaltmaktadır. Sonuçta katı işgücü düzenlemeleriyle çalışanların korunması hedeflenmiş olmasına rağmen bu düzenlemeler ters bir etki yaratabilmektedir.⁴ Güçlü sosyal yardım ağları içeren ve çalışanların korunmasını ve temsilini mümkün kılarak, işverenlerin ekonomik koşullara uyum sağlamasına imkân verecek esnekliği de sağlayan bir iş kanunu, kayıtlı istihdamın büyümesini sağlayabilir.

21. Prim katkısız sosyal yardım programlarının teşvik edici etkileri kayıt dışılığı güçlendiren temel unsurlardan biri olarak görünmemektedir. Türkiye'deki birçok iyi hedeflenmiş sosyal program (örneğin Yeşil Kart prim katkısız sağlık sigortası planı ve Şartlı Nakit Transferi) çalışanların kayıt dışı kalmalarını teşvik edebilecek özellikler barındırmaktadır. Sözlü kanıtlar, bahse konu programlar arasında en önemlisi olan Yeşil Kart uygulamasının belirli bireysel vakalarda söz konusu etkiyi ortaya çıkarabileceğini göstermektedir. Bu raporda söz konusu teşvik edici etkinin toplu önemine dair tahminlerde bulunmak amacıyla birçok teknik kullanılmıştır: mevcut koşullar altında Yeşil Kart uygulaması kayıt dışı istihdamın önemli bir nedeni olarak görünmemektedir ve (Yeşil Kart programına oranla daha küçük) diğer sosyal yardım programlarının bu bağlamda daha da az etkilerinin olması muhtemeldir. Bu bulguların nedeni, Türkiye'deki işgücü piyasasında aynı özelliklere sahip olan çalışanlar arasındaki kayıtlı-kayıt dışı ücret farkı olabilir. Bir başka deyişle, sosyal yardımların tahmini değeri birçok vakada çalışanların tercihlerini etkileyecek kadar büyük değildir. Ama yine de, sosyal yardımların istihdam statüsünden ayrılması, gelecekte buna benzer etkilerin ortaya çıkması riskini azaltabilir.

4 Perry ve diğerleri (2007).

Sonuçlar

22. Gerek uluslararası deneyim gerekse Türkiye'deki kanıtlar kayıt dışılığın kapsamlı biçimde anlaşılması ve bütüncül politika müdahalesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu rapor kapsamında yürütülen analiz çalışması, Türkiye'de söz konusu müdahalenin özellikle teftiş ve denetim, çalışma yaşamına dair düzenlemelerde reformlar ile erişim ve iletişim faaliyetlerine odaklanması gerektiğini göstermektedir.

23. Genel bir nokta olarak, kanunların kapsamı dışında bir esneklik yaratmaktansa (kayıt dışılık) kanunların kapsamı içinde bir esneklik yaratmanın (örneğin, iş kanununun modernleştirilmesi) daha iyi olacağı vurgulanmalıdır. Şirketlerin esneklik arayışı hızla değişen küresel ortamda giderek artmaktadır. İşgücü piyasalarında esnekliği geliştiren bir iş kanununun kayıt dışılığı teşvik eden faktörleri azaltması – kayıt altına alınan işverenler için daha az maliyetli hale getirilmesiyle – muhtemeldir. Bu çerçevede üç politika alanı ön plana çıkmaktadır:

(i) *Mevzuatta yarı zamanlı ve kısa vadeli sözleşmelere dair var olan kısıtlamaları kaldırmak.* Türkiye'nin istihdam mevzuatı katı niteliktedir. Belirli süreli iş sözleşmeleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, kısa vadeli çalışanları kayıt dışı istihdam etme konusundaki teşvik edici mevcut faktörleri zayıflatacaktır.

(ii) *Kıdem tazminatının ve işsizlik sigortasının birlikte yeniden tasarlanması.* Bazı işletmeler kıdem tazminatı hususundaki düzenlemelere uymamaktadır. Bu durum kıdem tazminatı ödeyen ve ödemekten kaçınan işletmeler ve de kıdem tazminatı alan ve almayan çalışanlar arasında "adaletsizlik" yaratmaktadır. İşletmelerin üzerindeki kıdem tazminatı ödemelerine ilişkin yükü azaltmak maksadıyla sistem yeniden tasarlanabilir ve buna paralel olarak işsizlik sigortası kapsamındaki haklar da çalışanları korumak maksadıyla daha iyileştirilebilir.

(iii) *Hedeflenmiş istihdam vergisi indirimleri.* Geçerlilik süresi bir yıl daha uzatılan 2008 Mayıs tarihli paket kapsamında hedeflenmiş emek vergisi indirimleri hayata geçirilmiştir. Özellikle kısa süre önce gerçekleştirilen indirimlerin etki değerlendirmesinin olumlu çıkması halinde, bu tarz indirimlere gidilmek istenebilir.

24. Daha esnek işgücü piyasaları artan sayıda ve daha eşgüdümlü denetim ve izleme faaliyetleriyle tamamlanabilir – bu sayede kayıt dışılık işverenler ve çalışanlar için daha maliyetli hale gelecektir. Kazancın eksik beyan edilmesini ve vergi kaçırmaı azaltmak maksadıyla vergi tahsilatının daha etkin hale getirilmesi kayıt dışılığı azaltmada benimsenecek bütüncül yaklaşımın önemli bir bileşenidir. Türkiye bu yönde hâlihazırda birtakım tedbirleri hayata geçirmiştir. Kurumlar, vergi araçları ve mükellefler arasında bilgilerin çapraz kontrolünün iyileştirilmesi ve vergi kaçırmanın daha iyi saptanması için risk analizinin iyileştirilmesi bu tedbirlere örnek olarak gösterilebilir. Başka tedbirler alınarak söz konusu çabalar tamamlanabilir:

(i) *Teftişlerin daha sık yapılması, denetim kapasitesinin artırılması.* Türkiye vergi denetçilerinin, sosyal güvenlik müfettişlerinin ve sosyal güvenlik kontrol memurlarının sayısını artırmaktadır. Denetim ve kanuni yaptırımlar alanında çalışan personelin oranının artırılması (Türkiye'de bu oran uluslararası standartlara göre nispeten düşüktür) uyum konusunda muhtemelen önemli neticeler doğuracaktır.

(ii) *Kayıt dışılığı hedef alan denetimler.* Kayıt dışılığı hedef alan denetimler kayıt dışı faaliyetleri ve istihdamı azaltabilir. Vergi kaçırma konusunda en kırılgan sektörlerde ve kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu bilinen çalışan gruplarında vergi kaçığının azaltılması için tedbirler alınabilir.

(iii) *Kurumlar arası eşgüdüm.* Hem farklı denetim birimleri arasında, hem de kayıt dışıyla mücadele alanında faaliyet gösteren kurumlar arasında eşgüdümün iyileştirilmesi, ekonominin kayıt altına alınmasında etkili olabilir.

25. İletişim kampanyaları gibi tamamlayıcı yaklaşımlar, uyum artırıcı ve teşvik edici önlemleri daha etkin hale getirebilir. Uluslararası deneyimler ve Türkiye’de yürütülen anket çalışmalarının sunduğu kanıtlar, iletişim ve erişim çalışmalarının oynayabileceği önemli role işaret etmektedir. Bu yönde alınacak tedbirler kayıtlı ekonomik faaliyetlerin faydalarının çalışanlar, haneler ve işletmeler nezdinde vurgulanmasını sağlayacaktır. Kayıtlı faaliyetlerin faydaları konusunda ulusal ve bölgesel düzeyde bilgi sunumu, insanların algılarını ve tercihlerini değiştirebilir. Sendikalarla, STK’larla ve iş dünyasıyla uzlaşmaya varılması, hem reform sürecinin daha fazla kayıtlı faaliyeti sağlayacak biçimde idare edilmesi hem de kayıt dışılığın toplumsal açıdan kabul edilemez ve etiğe aykırı biçimde algılanması için kritik önem taşımaktadır. Sözkonusu faydalı etkiler katma değer zincirinin tamamında geçerlidir. Bu kampanyaları tamamlamak amacıyla kayıt dışılığın azaltılması yönünde *gerçekleştirilen eylemler* ve elde edilen somut sonuçlar düzenli olarak kamuoyuyla paylaşılabilir.

26. Türkiye’nin canlı ekonomisini açığa çıkartarak kazanacağı çok şey vardır. Burada ana hatları verilen kapsamlı ve bütüncül strateji, ekonomide yeni ve daha iyi bir dengenin oluşmasına, buna paralel olarak kamu kurumlarına daha fazla değer verilen ve vergi ile sosyal güvenlik alanlarına katılımın arttığı bir ortamın sağlanmasına yardımcı olabilir. Uluslararası deneyimlerin de gösterdiği üzere, kazanımlar zaman içinde farklı alanlara da, (bazılarına daha hızlı olmak üzere), sirayet etmektedir: sosyal koruma, sosyal sermaye, kanunlara uyum, şeffaflık, işletme ve çalışan verimliliği, gelir büyümesi ve vergi gelirleri. Gerçekçi olmak da önem taşımaktadır: ekonominin kayıt altına alınması kolay elde edilecek mali bir kazanım veya hızlı ve sürdürülebilir büyüme için genel bir çare olmayacaktır. Kısa vadede bazı ödünleşimlerin yaşanması kaçınılmazdır. Ancak zaman içinde kayıtlı işlemlere, kayıtlı sözleşmelere ve kanunlar/düzenlemelerle uyumlu uygulamalara geçiş ve pozitif sosyal normlar, Türkiye’de sürdürülebilir büyüme ve kalkınma için çok daha sağlam bir temelin inşasına yardımcı olabilir.

