



T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

**ALMANYA'DA KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE
POLİTİKALARI VE UYGULAMALARININ YABANCI
İŞGÜCÜNE ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Yeterlilik Tezi

Fatih Bahadır YURDAKUL

Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzman Yardımcısı

Ankara, 2014

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın her aőamasında bilgi ve deneyimleri, yapıcı eleőtirileri, değerli tavsiyeleri ve katkıları ile bana yol gőstermiő olan Danıőmanım Sayın Prof. Dr. Meral Tecer'e en içten teşekkür ve saygılarımı sunarım.

Ayrıca tez çalışmaları süresince fikir alışveriőinde bulunduğum çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Mődörlüęünde görevli mesai arkadaşlarıma vermiő oldukları katkılar için teşekkür ederim.

Son olarak, tüm çalıőmalarım boyunca bana maddi ve manevi her türlü desteği veren aileme ve katkılarından ötürü Dilara Ceylan'a teőekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------------|----|
| TEŞEKKÜR..... | i |
| İÇİNDEKİLER..... | ii |
| TABLolar LİSTESİ..... | v |
| GRAFİKLER LİSTESİ..... | vi |
| GİRİŞ..... | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ

| | |
|--|----|
| 1.1. KAYITDIŞI EKONOMİ KAVRAMI..... | 4 |
| 1.2. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN TÜRLERİ..... | 8 |
| 1.2.1 Yasa Dışı Ekonomik Faaliyetler (Kara Para Faaliyetleri)..... | 8 |
| 1.2.2 Yarı Kayıtlı Ekonomi..... | 8 |
| 1.2.3 Tamamen Kayıt Dışı Ekonomi..... | 9 |
| 1.3 KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ..... | 11 |

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM

| | |
|---|----|
| 2.1 KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN TANIMI..... | 15 |
| 2.2 KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ..... | 17 |
| 2.3 KAYIT DIŞI ÇALIŞAN KİŞİLER..... | 19 |
| 2.3.1 Kayıt Dışı Çalışan/Çalıştırılan Çocuklar..... | 19 |
| 2.3.2 Kayıt Dışı Çalışan Kadınlar..... | 23 |
| 2.3.3 Ek İş Amacıyla Kayıt Dışı Çalışanlar..... | 25 |

| | |
|---|----|
| 2.3.4 Yabancı Kaçak İşçiler | 27 |
| 2.4 ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ NORMLARI AÇISINDAN KAYIT DIŞILIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ..... | 30 |
| 2.5 KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI..... | 32 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ALMANYA'DA KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI

VE

YABANCI İŞGÜCÜ DEĞERLENDİRMESİ

| | |
|--|-----------|
| 3.1. ALMANYA’NIN DEMOGRAFİK YAPISI | 34 |
| 3.2. ALMANYA’NIN EKONOMİK YAPISI VE İSTİHDAMA İLİŞKİN VERİLER..... | 36 |
| 3.3. ALMANYA’DA YAŞAYAN TÜRKLERİN İSTİHDAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ | 39 |
| 3.4. ALMANYA’DA KAYIT DIŞI EKONOMİ | 42 |
| 3.5. ALMANYA’DA KAYIT DIŞI İSTİHDAM | 47 |
| 3.6. ALMANYA’DA KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI..... | 52 |
| 3.6.1. Kayıt Dışı İstihdamı Önleyici Faaliyetler..... | 52 |
| 3.6.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Faaliyetleri | 57 |
| 3.7. ALMANYA’DA KAÇAK İŞÇİLERİN KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAKİ YERİ | 61 |
| SONUÇ | 67 |
| KAYNAKÇA..... | 70 |

TABLolar LİSTESİ

| | | |
|-----------|--|----|
| Tablo 1: | Kayıt Dışı İstihdamı Ölçme Yöntemleri..... | 6 |
| Tablo 2: | Dünyada Çocuk İşçiliği ve Yasa Dışı Çalıştırılan Çocuklar | 22 |
| Tablo 3: | 20-64 Yaş Aralığında Cinsiyete Göre İstihdam Oranları | 23 |
| Tablo 4: | Avrupa Birliği, Avro Bölgesi ve AB Aday Ülkelerinde İkinci Bir İşte Çalışma Oranları..... | 26 |
| Tablo 5: | Almanya – Gayri Safi Yurt İçi Hasıla | 37 |
| Tablo 6: | Almanya’da İşgücüne İlişkin Rakamlar | 38 |
| Tablo 7: | Alman Resmi İstatistik Kurumu Hesaplamalarına Göre Almanya’da İşsizlik Rakamları | 39 |
| Tablo 8: | Uluslararası Çalışma Örgütü Hesaplamalarına Göre Almanya’da İşsiz Kişi Sayısı ve İşsizlik Oranları | 39 |
| Tablo 9: | Almanya’da Türk Vatandaşları Arasında İşgücüne İlişkin Rakamlar.... | 40 |
| Tablo 10: | Almanya’da yaşayan Türk Vatandaşlarının Gelir Dağılımı..... | 42 |
| Tablo 11: | 1974- 2003 Yılları Arasında Almanya’da Kayıt Dışı Ekonomi..... | 43 |
| Tablo 12: | Almanya’da Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu (MIMIC Yöntemi) | 44 |
| Tablo 13: | Almanya’da Gerçekleştirilen Kamu Politikalarının Kayıt Dışı Ekonomi Üzerindeki Etkileri (2008 Yılı) | 46 |
| Tablo 14: | Almanya’da Gerçekleştirilen Kamu Politikalarının Kayıt Dışı Ekonomi Üzerindeki Etkileri (2008 Yılı)..... | 46 |
| Tablo 15: | Almanya’da Kayıt Dışı İstihdam verileri (1000 Kişi)..... | 47 |
| Tablo16: | Küçük İş (Minijob) Uygulamasının Tarihsel Gelişimi..... | 55 |
| Tablo 17: | Gümrük İdaresi Tarafından Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Gerçekleştirilen Faaliyetler (2011-2013)..... | 58 |
| Tablo 18: | Ülke Vatandaşlığına Sahip Tam Zamanlı Olarak Kayıt Dışı Çalışanlar ile Yabancı Ülke Vatandaşı (Kaçak İşçi) Tam Zamanlı Çalışanların Almanya Sayıları (1995-2013 Yılları / 1.000 Kişi)..... | 65 |

GRAFİK LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Grafik 1: Sosyal Güvenlik ve Vergi Yüğü ile Kayıt Dışı Ekonomi Büyüklüğü Arasındaki Korelasyon | 14 |
| Grafik 2: Yabancı Ülkede Doğmuş Kişilerin En Fazla Bulunduğu Ülkeler..... | 28 |
| Grafik 3: İstihdam Edilen Yasa Dışı Göçmenlerin Toplam İstihdamdaki Yeri..... | 29 |
| Grafik 4: Almanya Nüfusunun Yaş Aralıklarına Göre Dağılımı – 2012 Verileri | 36 |
| Grafik 5: Almanya’da yaşayan Türk Vatandaşlarının Yıllar İtibariyle Hane Halkı Geliri..... | 42 |
| Grafik 6: Almanya’da Kayıt Dışı İstihdama Yönelik Anket | 49 |
| Grafik 7: Almanya’da Kayıt Dışı İstihdamın Sektörlere Göre Dağılımı | 51 |

GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam, kamunun denetimi dışında kalan ekonomik faaliyetler ile istihdamı kapsayan, yapısal bir sorundur. Kavram, ilk olarak 1970’li yıllarda ortaya atılmış olup, halen gerek devletlerin kendi gündeminde, gerekse Uluslararası Çalışma Örgütü’nün gündeminde önemli yer tutan bir olgudur.

Kayıt dışılık, gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, gelişmiş ülkelerin de bir sorunudur. Kayıt dışı istihdamla mücadele politikaları, ülkelerin birbirinden farklı olan yapılarına göre çeşitlilik göstermektedir. Bu bağlamda Almanya’da kayıt dışı ekonomi ve istihdam, ülkenin kendi dinamikleri ve devletin mücadele politikalarıyla, ülke özelinde ele alınması gereken ve ciddi sonuçlar doğuran bir konudur.

Türk İşçilerin yurtdışına göçünün başlangıcı olarak kabul edilebilecek 1961 yılından bugüne, 50 yılı aşkın bir süredir 1.607.461 Türk vatandaşı ile birlikte toplamda 3 milyon Türk kökenli insan halen Almanya’da yaşamakta ve Alman Ekonomik Sistemi içerisinde yer almaktadır.¹ Almanya, yabancı ülke doğumlu kişilerin en fazla bulunduğu ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya Federasyonu’ndan sonra üçüncü sırada gelmektedir. Alman Yabancılar Dairesi verilerine² göre, 2012 yılında Almanya’da 7,213.708 yabancı ülke vatandaşının bulunduğu kaydedilmiştir. Bununla birlikte, yabancı bir ülkede doğmuş kişilerin sayısı yaklaşık olarak 11 milyon kişidir.³

2012 yılı verilerine göre Almanya, %5,5’lik işsizlik oranı ile son 20 yılın en düşük seviyesine ulaşmış ve Avrupa’da en düşük işsizlik oranına sahip 2’inci ülke konumuna gelmiştir. Ancak yabancılar arasında işsizlik rakamları oldukça farklı seviyededir.

Federal Almanya’da, Türk işgücünün çalışma hayatına yoğun katılımı söz konudur. Ülkede, toplam çalışan Türk Vatandaşı sayısı 500 bin kişiden fazladır. Türk kökenli kişilerce işletilen yaklaşık 70.000 işletme vardır. Öte yandan İşsiz Türk vatandaşları

¹ *DIYİH Yıllık Raporu*, Ankara, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012.

² *Statistisches Jahrbuch 2012*, Wiesbaden, Alman Resmi İstatistik Kurumu, 2014, s.40.

³ “*World Migration Report*”, Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre, 2010, s.115.

arasında işsizlik oranı yaklaşık olarak %22 (142 bin kişi) düzeyindedir.⁴ Ülkede bulunan diğer yabancıları arasında da işsizlik rakamları Alman vatandaşlarına ilişkin işsizlik ortalamasına göre oldukça yüksek seviyededir. 2012 yılında 474 bin yabancı işsiz olarak kayıtlıdır.

Bu veriler gözönüne alındığında, gerek Türk işçileri, gerekse diğer yabancı işgücü, kayıt dışı istihdamla mücadele politikalarında önemli bir yer tutmaktadır. Türk ve Türk kökenli Alman vatandaşların yanısıra, AB 15'in yıllar içerisindeki genişlemesiyle, bugün 28 üye ülkeden oluşan Avrupa Birliğinde işçilerin serbest dolaşımı da Almanya'da yoğun yabancı istihdamına ve bunun yanısıra kayıt dışı istihdama yol açmıştır.

Yapılan hesaplamalara göre, Alman vatandaşları arasında 7,7 milyon kişinin kayıt dışı olarak çalıştığı gözlemlenmiştir. Ülkede bulunan yabancı kaçak işçilerin kayıt dışı istihdamdaki payı ise rakamlara 892 bin olarak yansımıştır.⁵

Bu tez çalışmasında; kayıt dışı istihdama yol açan etkenler olarak gösterilen; mali ve ekonomik nedenlerle birlikte, hukuki, yönetsel ve sosyo-kültürel nedenler gözönünde bulundurularak, Alman Devletinin kayıt dışı istihdamla mücadele alanında uyguladığı politikaların yabancı işgücüne etkileri araştırılmıştır.

Federal Almanya'da özellikle Türk ve Türk kökenli yabancı işçilerin yoğun olarak kayıt dışı istihdam edildiği bilinmekle beraber, bu konuda detaylı araştırmalar hali hazırda mevcut değildir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, özellikle Almanya ve Almanya'da yaşayan vatandaşlarımız konularında her zaman bilgi kaynağı oluşturmakta ve bu konuda uzmanlar yetiştirmektedir. Bu bağlamda, bu tez çalışmasının Kurumun amaçları ve görev tanımları doğrultusunda bilgi kaynağı niteliğinde yararlı veriler içerdiği düşünülmektedir.

⁴ *DİYİH Yıllık Raporu*, Ankara, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012.

⁵ Friedrich Schneider, "Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten", *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.14.

Çalışma başlıca üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kayıt dışı ekonomi kavramı, kayıt dışı ekonomi türleri ve kayıt dışı ekonomiye yol açan nedenler ve kayıt dışı ekonominin etkileri ve önemi açıklanmıştır.

İkinci bölümde, kayıt dışı istihdam kavramı, nedenleri, sonuçları, kayıt dışı çalışan çeşitli kesimler ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kayıt dışı istihdam ile ilgili sözleşmeleri üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde ise, Almanya örneği detaylı olarak ele alınmış, Almanya'da kayıt dışı istihdama neden olan etkenler ve bu sorunla mücadele için benimsenen uygulamalar irdelenirken, bu uygulamaların yabancı işgücüne ve özellikle Türk işgücüne etkileri değerlendirilmiştir.

Araştırmada esas itibarıyla literatür taraması yöntemi izlenmiş olup, gerekli veriler basılı kaynakların yanısıra elektronik ortamdan da yararlanılarak derlenmiştir. Sayısal veriler için Alman İstatistik Kurumu verileri, EuroStat verileri, Uluslararası Çalışma Örgütü verileri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaynaklarından yararlanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ KAVRAMI,

KAYIT DIŞI EKONOMİ TÜRLERİ

VE

KAYIT DIŞI EKONOMİYE YOL AÇAN NEDENLER

1.1. KAYITDIŞI EKONOMİ KAVRAMI

Kayıt dışı ekonomi ya da enformel sektör, dünya üzerinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan tüm ekonomilerde karşılaşılan ve mücadele edilmeye çalışılan yapısal bir sorundur. Dahası, tarihte kayıt dışı ekonomi kavramı modern devletlerin ortaya çıkışı ile bağlantılı görülebilse de, birçok bilim insanına göre kayıt dışı ekonomi oluşumları ilkel toplumlarda dahi gözlemlenebilmektedir. İlkel toplumlarda dahi rastlanılan, toplum liderine hediyeler verme geleneği (ki bu durum vergi olarak değerlendirilebilir), bu geleneğin dışında kalmak isteyen kesimlerin oluşmasına yol açmıştır.⁶

Kayıt dışı ekonomi ya da enformel ekonomi terimini literatüre kazandıran isim olarak gösterilen Keith Hart (1990), kayıt dışı ekonomiyi Afrika Kıtasında belirli yörelerde yaptığı araştırmalar sonucunda “*Afrika’da gördüklerim ile İngiltere’de öğrendiklerim arasındaki uçurum*” olarak nitelendirmiŐtir.⁷ Sorunun ülkelere göre

⁶ ElŐen Resuloğlu Bağırzade, “İktisat Biliminde Kayıt dışı Araştırmaları Üzerine”, YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi Cilt 5, 2012, Sayı 1.,s.34.

⁷ Keith Hart, “Informal economy opportunities and the urban employment in Ghana. In: Journal of Modern Africa Studies”, Vol. 11, No. 1.,1973, s. 68.

değişkenlik göstermesi, tanımlamanın da çok farklı şekillerde yapılabilmesine yol açmıştır.

Örneğin bir tanıma göre, kayıt dışı ekonomi, kamunun denetimi dışındaki ekonomik faaliyetler olarak tanımlanabilir. Daha somut olarak ifade edilirse, kayıt dışı ekonomi, ya hiç belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayın, devletten ve işletme ile ilgili öteki kişilerden (ortaklardan, alacaklılardan, kazanca katılan işçilerden vb.) tamamen veya kısmen gizlenerek, kayıtlı (resmi) ekonominin dışına taşınmasıdır.⁸

Kayıt dışı ekonomi; geleneksel ölçüm teknikleriyle ölçülemeyen, resmi makamlara yansımamış ve belli bir çıkar karşılığında mal ya da hizmet olarak sunulan faaliyetlerin tamamı olarak da tanımlanmaktadır.⁹

Bir başka tanımda belirtildiği gibi kayıtlı ekonomi; milli gelir, istihdam, vergi vb. resmi istatistiklerle tespit edilen tüm ekonomik faaliyetleri içermekte ve kayıtlı ekonominin dışındaki tüm faaliyetler genel olarak kayıt dışı ekonomi kapsamı içine girmektedir.¹⁰

Sethuraman'ın tanımlamasına göre ise, kayıt dışı ekonomi (1) yetenek, sermaye ve organizasyon açısından düşük giriş bariyerlerine sahip; (2) ailelerin işletmelere sahip olduğu; (3) düşük operasyonel çapta; (4) eski teknoloji ile emek yoğun üretimin gerçekleştiği; ve (5) düzenlemelerin olmadığı rekabetçi piyasalar olarak karakterize edilebilir.¹¹

⁸ Osman Altuğ, "Kayıtdışı Ekonominin Boyutları", Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 15, 1999, s.15.

⁹ Ahmet Fazıl Özsoylu, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi" Bağlam Yayınları, İstanbul,1996, s. 91-93.

¹⁰ Ahmet Salih İkiz, *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'de Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000, s.25.

¹¹ Sethuraman, S.V. (ed.), "The Urban Informal Sector in Developing Countries, Employment, Poverty and Environment", Cenevre, ILO, 1981, s.214.

Kayıt dışı ekonomi ilgili kişilerden veya kamu otoritesinden gizlenen, belgeye bağlanmayan, dolayısıyla devletin resmi istatistikleri ve kayıtları dışında kalan işlemlerden meydana gelmektedir.

Literatürde kayıt dışı ekonominin ölçümüne yönelik doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki farklı yöntem izlenebilmektedir. Tablo 1’de kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmede kullanılan ölçme metotları ve bu metotların özellikleri gösterilmektedir.¹²

Tablo 1: **Kayıt Dışı İstihdamı Ölçme Yöntemleri**

| Yöntem | Özellikleri |
|---------------------------|---|
| Doğrudan Yöntemler | |
| Anket Yöntemi | Anket yapılacak kişilere belirli bir zaman diliminde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunup bulunmadığı sorularak kayıt dışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılır. |
| Vergi Denetimi Yöntemi | Vergi Denetmenleri tarafından yapılan vergi incelemeleri ile kayıt dışı ekonomi büyüklüğü ölçülmeye çalışılır. |
| Dolaylı Yöntemler | |
| GSMH Yaklaşımı | GSMH’nin hesaplanmasında kullanılan üretim, gelir ve harcama metotları karşılaştırılarak aralarında oluşan farkın kayıt dışı ekonomiden kaynaklandığını savunur. |
| İstihdam Yaklaşımı | Nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içerisindeki gelişim seyri yani resmi sektöre katılım ile gerçek |

¹² Ramazan Kılıç ve Özer Özçelik , “Küresel Bir Sorun: Kayıtdışı Ekonomi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:16, Aralık 2006, ss.337-358.

| | |
|---|---|
| | oran arasındaki fark ölçülür. |
| <p>Parasalıcı Yaklaşım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Basit Nakit Para Oranı Yöntemi - Değiştirilmiş Nakit Para Oranı Yöntemi - Ekonometrik Yöntem (Tanzi Metodu) - İşlem Hacmi Yöntemi | Parasal büyüklüklerdeki gelişmeler ile kayıt dışı ekonomi arasında ilişki kurarak, sadece parasal kayıt dışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu yaklaşımda nakit para kullanılmadan gerçekleştirilen faaliyetler ile parasal olmayan ev ekonomisi faaliyetleri kapsam dışı bırakılmaktadır |
| Fiziksel Girdi (Elektrik Tüketimi) Yaklaşımı | Bütün ekonomik faaliyetlerin elektrik tüketimi ile ilişkili olduğu düşünülür ve elektrik tüketimindeki farklılıkların kayıt dışı ekonomiye sebep olduğunu belirtir. Resmi milli gelirdeki, üretim için gerekli elektrik miktarı hesaplanır ve bu rakamın üzerindeki elektrik tüketiminin kayıt dışı ekonomiye sebep olduğunu savunur. |
| MIMIC Model Yaklaşımı | Yöntem, diğer yaklaşımlardan farklı olarak kayıt dışı ekonominin sebepleri ve etkileri üzerine odaklanır ve tümünden eşanlı olarak faydalanır. Model, gözlenemeyen değişkenleri tahmin etmek için gözlenebilir göstergeler türeten sağlam bir yapı üzerine kurulmuştur. |

Kaynak: Ramazan KILIÇ, Özer ÖZÇELİK¹³

¹³ Ramazan KILIÇ, Özer ÖZÇELİK, “Küresel Bir Sorun: Kayıtdışı Ekonomi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:16, Aralık 2006, ss.337-358.

mükelleflerinin elde ettikleri gelirler çeşitli sebeplerle vergi kanunlarıyla muafiyet kapsamına alınarak vergi dışında bırakılabilmekte veya ödenecek vergi devlet tarafından götürü usul ile belirlenebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu mükelleflerin faaliyetleri sonucu elde ettikleri kazançların yasal olarak kayıt dışında kalmasına izin verilmektedir. Örneğin, Götürü usulde vergilendirilen mükellefler, bir yandan kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri kayıt dışında bırakmakta diğer taraftan da iktisadi ilişkide buldukları diğer mükelleflerin belge düzenini bozarak onların faaliyetlerinin de kayıt dışında kalmasına sebep olmakta ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin daha çok büyümesine neden olabilmektedir.

1.2.2.2 Yasalara Aykırı Olarak Gelirlerini Kayıt Dışında Bırakan Mükellefler

Bazı mükellefler, daha az vergi ödemek ya da hiç ödememek amacıyla faaliyetlerini kısmi olarak veya tamamını bazı nedenlerle kayıt dışında tutmaktadırlar. Bu tür mükellefler neredeyse her sektörde faaliyet gösterirken, kayıt dışılığın boyutlarını aslında sektörün özel yapısı belirlemektedir. Yürütülen faaliyetlerin, yapıları gereği tespit edilmesi ve denetlenmesi çok güç olan kimi sektörlerde bu tip faaliyetler daha kolay kayıt dışında kalabilmektedir.

1.2.3 Tamamen Kayıt Dışı Ekonomi

Bazı ekonomik faaliyetleri yürütenler, vergi idaresinin bilgisi dışında faaliyet gösterebilmektedirler. Bu kişilerin vergi idaresinde herhangi bir kayıtları da yoktur. Bu tarz faaliyetleri yürüten kişilere dünya genelinde rastlamak mümkündür. Özellikle büyük kentlerde daha sıkça görülen bu mükelleflere; sokak sanatçıları, hamallar, işportacılar, iş takipçileri, belli bir işyeri olmaksızın küçük çapta imalat ve ticaret yapanlar, küçük çaplı tamir bakım işleriyle uğraşanlar, evde bakım temizlik gündelikçileri, evde ders verenler ve inşaat işçileri örnek olarak gösterilebilir.

Sözü edilen faaliyetler, genellikle küçük çapta gelir getirmekle birlikte, bu durum faaliyete göre değişiklik gösterebilmektedir. Faaliyetlerinin tespit edilmesinin güçlüğü bunların marjinal sektörler olarak nitelendirilmesine neden olmakta ve bu

kişilerin yapmış oldukları faaliyetlerin toplamı gerçekte kayıt dışı ekonominin farklı ve üzerinde durulması gereken bir boyutunu oluşturmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin çeşitlerini ortaya koyarken, kayıt dışı ekonomi kavramıyla birlikte anılabilecek aktörlere Andrews, Sanchez ve Johansson da hazırladıkları OECD raporunda (2011) şu şekilde yer vermişlerdir¹⁶:

- *Kayıt Dışı İstihdam Edilen Çalışanlar*: Üretiminin tamamını kayıt dışı gerçekleştiren bir işletmede kayıt dışı istihdam edilen çalışanlardır. Göçmen işçiler, kayıtlı olarak çalışmak isteyip de kayıtlı çalışabilecekleri bir iş bulamayanlar ve kayıt dışı istihdam edilmekten memnun olan kimseler bu kategoriye girmektedir. Bu istihdam türünde gerçekleştirilen çalışmalar vergi denetim organlarına bildirilmez. Çalışma hayatı ile ilgili düzenlemelerin geçerli olmadığı sektörlerdeki işler de bu sınıflamaya dâhildir.
- *Kendi Nam ve Hesabına Kayıt Dışı Çalışanlar*: Bu gruba kendi nam ve hesabına çalışanlar ve tamamen kayıt dışı çalışan kişiler dâhildir. Bu kişilere kendi nam ve hesabına çalışıp da çalışma süresini ve gelirini kısmi olarak bildirmeyen veya gelir vergisi, katma değer vergisi gibi vergilerden kaçanlar, sokak satıcıları, ek gelir elde etmek adına ticari faaliyet yürütenler, aile veya yakınları için nakit para ile hizmet veren kişiler bu gruba dâhildir.
- *İşletmeler Tarafından Gerçekleştirilen Kayıt Dışı Üretim*: İlk grupta anılan kişileri çalıştıran işletmeler, çalışmalarını tamamen kayıt dışı yapan kuruluşlar, gelir vergisi veya diğer vergi türlerinden kaçmak adına işlem yapan şirketler bu grupta yer almaktadır. Kayıt dışı işlemleri sürekli olarak yürüten şirketler gibi, kayıt dışılığı sadece bebek endüstride belirli bir düzeye gelinene kadar kullanan kuruluşlar da bu grupta yer almaktadır.

¹⁶ Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez, Åsa Johansson, “Towards a Better Understanding of the Informal Economy” Economics Department Working Papers No.873, 2011, s.8.

1.3 KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Kayıt dışı ekonomilerin oluŐum nedenleri; ekonomik nedenler ve sosyal nedenler olarak ayrıŐtırılabileceđi gibi, gelişmiş ve gelişmekte olan ũlkelerde kayıt dışılığın nedenleri olarak da farklılaŐtırılabilir.

Çalışma ve Sosyal Gũvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğunda 2006 yılında baŐlatılan Kayıt dışı İŐtihadla Mũcadele Projesi'nde (KADİM) yapılan değerlendirmelere gŕre, kayıt dışı ekonominin en ŕnemli nedenleri Şu Şekilde sıralanmaktadır¹⁷:

- *Mali ve ekonomik nedenler*; enflasyon, gelir dağılımının dengesizliği ve yoksulluk, vergi yapısı ve vergi oranlarının yũksekliliđi, defter tutma hadleri,
- *Hukuki nedenler*; yasaların basit ve aÇık olmaması, sık değerikliğe uğraması cezaların caydırıcı olmaması, takip edilemeyen kamu alacakları, hukuki boŐluklar, istisna ve muafiyetler ve vatandaşların yasalara gũveninin azalması,
- *İdari nedenler*; vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması,
- *Sosyal nedenler*; vergi ahlakı, mũkellef psikolojisi ve tarihsel nedenler.

Bir başka tanımlamaya gŕre, kayıt dışı ekonomi, gelişmiş ekonomiler bağlamında ele alındığında, yazarlar genelde iki ŕnemli neden ileri sũrmektedirler. Bunlardan birincisi vergisel faktŕrler, ikincisi ise kamunun vergi dışı mũdahale ve yasaklamalarıdır.¹⁸

Andrews, Sanchez ve Johansson'a gŕre, davranıŐsal aÇıdan bakıldığında kayıt dışı ekonomi iÇerisinde yer almak; işletmeler, Çalışanlar ve tũketiciler aÇısından elde edilebilecek fayda ve maliyet ve yakalanma durumunda ortaya Çıkacak yũkũmlũlũkler doğrultusunda değerlendirilebilir. Çeşitli faktŕrler kayıt dışı kalma eğilimlerini yŕnlendirmektedir. Bunlar işletmelerin ŕzellikleri, piyasa yapısı, sosyal normlar, uygulanan politikalar ve bu faktŕrlerin birbirleriyle etkileŐimi olarak

¹⁷ *Kayıt Dışı İŐtihadla Mũcadele (Kadim) Projesi*, Başbakanlık Genelgesi 2006/28.

¹⁸ İzzettin ŕnder, "Kayıtdışı Ekonomi Ve Vergileme", I.ũ.Siyasal Bilgiler Fakũltesi Dergisi No: 23-24, 2001,s.1.

değerlendirilebilir. Yazarlar, bu faktörler doğrultusunda kayıt dışı kalma tercihlerini şu şekilde formüle etmişlerdir:¹⁹

$$\underbrace{w_i^F(1-t_i) - C_i^F + B_i^F}_{\text{Kayıtlı Net Gelir}} \geq \underbrace{(1-p)(w_i^{IF} + \alpha B_i^F)}_{\text{Kayıt Dışı Net Gelir (Yakalanmama Durumunda)}} + \underbrace{p(w_i^{IF} + \alpha B_i^F - Pen_i)}_{\text{Kayıt Dışı Net Gelir (Yakalanma Durumunda)}}$$

Kaynak: Andrews,D., Sánchez, A.C., Johansson,A., “Towards a Better Understanding of the Informal Economy” Economics Department Working Papers No.873 s.25 (2011).

Bu denklemde, bir şirketin kayıt dışı kalma tercihi, kayıtlı net gelirin, kayıt dışı net gelirden daha fazla olup olmadığı üzerinden belirlenmiştir. Başka bir deyişle, kayıtlı bir durumda elde edilen gelirin, kayıt dışı gelirden fazla olduğu veya eşit olduğu durumlarda kayıtlı üretimin veya istihdamın tercih edileceğini ortaya konmaktadır.

Denklemde “wFi” kişinin kayıtlı ekonomide çalışması durumundaki gelirlerini, “ti” gelirler üzerinden alınan vergiyi, “CFi” kayıtlı çalışmada oluşan diğer maliyetleri (çalışma izni,lisans alma veya sektöre giriş bedelleri vb.), “BFi” kayıtlı olmanın getirdiği yararları (iş sağlığı ve güvenliği standartlarının oluşumu, mesleki eğitim programlarından yararlanma, işçi ve işveren haklarından yararlanma vb.), “wIFi” kayıt dışı çalışılan durumda kazançları, “p” kayıt dışı çalışmanın tespit edilmesi (yakalanma durumu) ihtimalini ve “Peni” yakalanma durumunda ödenecek olan cezayı temsil etmektedir. Denklemde “α” kayıt dışı ekonomide bir bireyin elde edeceği yararı simgelemektedir. Öte yandan, denklemde “α” 0 ile 1 arasında bir değerdir. Çünkü kayıt dışı kalma durumunda elde edilen yararlar kayıtlı duruma göre daha azdır, ancak sıfır değildir. Kişiler yine de bir şekilde devlet tarafından sağlanan olanakların bazılarından yararlanabilmektedirler.²⁰

Yine Andrews, Sanchez ve Johansson’a göre, ülke genelindeki kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ile toplumda kayıt dışılığa yönelim arasında da bir korelasyon vardır. Ülke genelinde yüksek kayıt dışı oranının bağlı olduğu yüksek vergi oranları veya

¹⁹ Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez, Åsa Johansson., “Towards a Better Understanding of the Informal Economy” Economics Department Working Papers No.873, 2011, s.24 .

²⁰ Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez, Åsa Johansson, a.g.m s.25.

piyasaya giriş maliyetleri gibi faktörler, daha fazla kişinin veya işletmenin kayıt dışı kalma tercihlerini etkileyen temel nedenlerden birisidir.²¹

Schneider'e (2003) göre ise, kayıt dışı ekonominin varlığını herhangi bir yerde bölgede tetikleyen dört ana neden şudur:²²

Tasarruflar: Aktif ekonominin dışında kalmak kişilerin/işletmelerin, vergi ödemek yükümlülüğünden kurtulmalarını, çalışma hayatı düzenlemelerine uymak zorunda kalmamalarını ve diğer bürokratik işlem maliyetlerinden kaçınmalarını sağlamaktadır (Şekil 2). Özellikle vergi oranları arttıkça kayıt dışı kalan ekonomi kesiminin yüzdesinin arttığı, ekonomik dar boğaz dönemlerinde, kayıt dışı ekonomiye dahil olunarak yapılan tasarrufların önemli boyutlara ulaştığı görülmektedir.

Ahlaki Yoksunluk: Kayıt dışı ekonomi, birçok kesim tarafından toplumun normal bir parçası olarak görülebilmektedir. Özellikle devlet tarafından yürütülen hizmetlerin kalitesinin yeterli görülmediği durumlarda ve devlete güvenin yeteri kadar oluşmadığı Doğu toplumlarında bu tutum ve davranış biçimi yaygındır. Çünkü kayıt dışı kalmanın faydaları doğrudan hissedilebilmekte iken, devletten sağlanan yararlar dolaylı nitelikte düşünülmektedir.

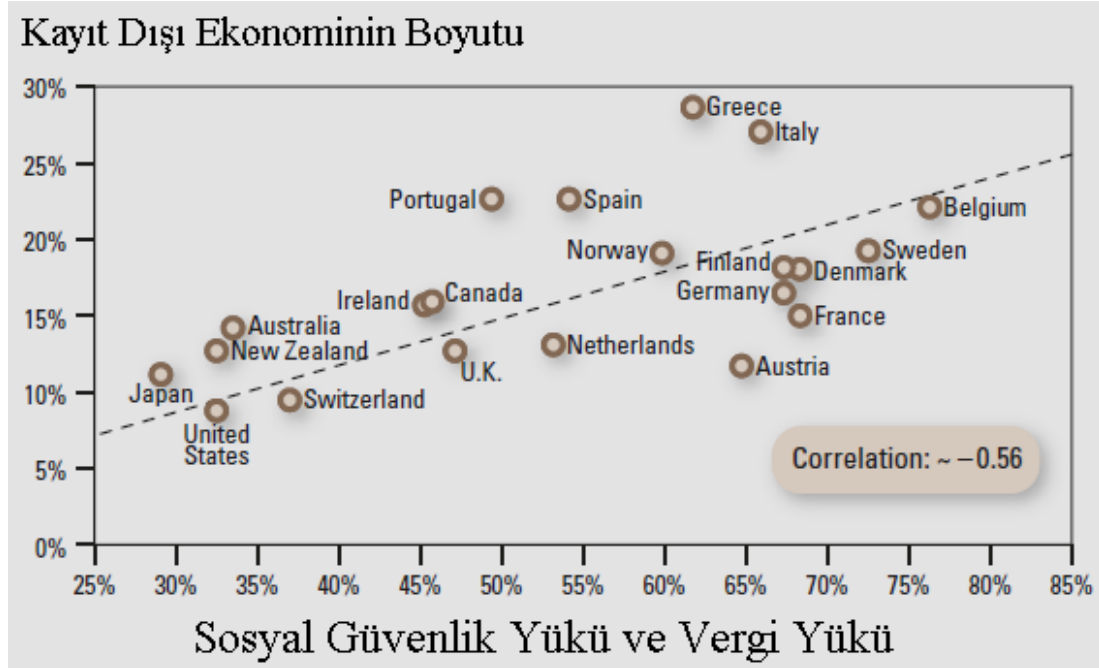
Katılımın Kolaylığı: Nakit ödemelerle yürütülen işlerde kayıt dışı kalmak kolaylaşır. Nakit paranın takibi oldukça zor olduğundan, kayıt dışı çalışma ve eksik bildirim nakit ile işlemlerin yürütülmesinde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle günümüzde, çalışma saatlerinin azalması ile Avrupa toplumlarında kayıt dışı ek iş yapma eğilimi bulunmaktadır.

²¹ Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez, Åsa Johansson, a.g.m., s.25.

²² Friedrich Schneider, "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries" Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, Vol. 1, 2007-9, s.

Yakalanma Riskinin Az Olması: Kayıt dışı ekonomide yer almak yasal olmamakla birlikte, yakalanma olasılığı ve cezalar ne kadar az olursa daha çok insan kayıt dışı kalmayı rasyonel bir davranış olarak değerlendirecektir.

Grafik 1: Sosyal Güvenlik ve Vergi Yükü ile Kayıt Dışı Ekonomi Büyüklüğü Arasındaki Korelasyon



Kaynak: OECD, Paris, 2003; Schneider (2003) ve Ernste'nin (2003) kendi hesaplamalarıdır.

Grafik 1'de ülkelerin sosyal güvenlik ve vergi yükü ile kayıt dışı ekonominin boyutu arasındaki korelasyon incelenmektedir. Sosyal güvenlik ve vergi yükü arttıkça, ülkelerde gerçekleşen kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün de arttığını gözlemlemek mümkündür. Veriler doğrultusunda korelasyon oranı %-0,56 olarak hesaplanmıştır. Grafikte korelasyon eğrisinden uzakta yer alan Yunanistan ve İtalya gibi ülkelerde kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün vergi yükü etkisinin yanısıra; devlete duyulan güven, yozlaşma gibi faktörlerden etkilendiğini yorumlamak mümkündür.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM KAVRAMI, KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ, SONUÇLARI, KAYIT DIŞI ÇALIŞAN ÇEŞİTLİ KESİMLER

VE

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLE İLGİLİ SÖZLEŞMELERİ

2.1 KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN TANIMI

Kayıt dışı istihdam kavramı ilk kez 1970 yılında ILO'nun düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda "enformel sektör" olarak Keith Hart tarafından kullanılmıŐtır.²³ Daha önceki bölümde belirtildiği üzere, dünya genelinde kayıt dışı ekonominin var olduğu her ülkede, kayıt dışı istihdamdan da söz etmek mümkün olacaktır. Bu doğrultuda, kayıt dışı istihdamın tanımı, kayıt dışı ekonomi kavramında olduğu gibi ülkelere göre çeşitlilik göstermese de, farklı kaynaklardan elde edilen tanımlamalara aşağıda yer verilmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütünün tanımlamasına göre, kayıt dışı çalışan veya çalıştıran kişiler, yasalar tarafından korunmayan ve tanınmayan kimselerdir. Aynı zamanda bu kişilerin diğer bir ortak noktası, savunmasız kimseler olmalarıdır.²⁴

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesinde yapılan tanımlamaya göre kayıt dışı istihdam; kendi nam ve hesabına veya bağımlı çalışanların çalıŐmalarının

²³ Tuncay Güloğlu, "The Reality of Informal Employment in Turkey", International Programs Visiting Fellow Working Papers, Cornell University, 2005, s.2.

²⁴ 90'inci Uluslararası Çalışma Örgütü Konferans Raporu, Uluslararası Çalışma Örgütü, Cenevre, 2002.

ve/veya elde ettikleri ücret ve kazançların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları vb.) hiç bildirilmemesini ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder. Sosyal güvenlik kurumlarına kayıt olmadan çalışanların önemli bir kısmı aynı zamanda yasa dışı çalışmaktadırlar. Bu şekilde çalışanlar; çalışan çocuklar ve yabancı kaçak işçiler olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁵

Güloğlu'nun derlediği şekilde ise kayıt dışı istihdam tanımlamaları şu şekildedir²⁶:

Kayıt dışı istihdamın tanımı değişik şekillerde yapılmaktadır. Bunlar; ‘Resmi makamların bilgisi dışında işçi çalıştırması’²⁷; ‘ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde kapsanamaması’²⁸; ‘çalışanların yeterli çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği ya da hiç ödenmediği istihdam türüdür’²⁹.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) tanımlamasına göre ise kayıt dışı istihdam veya diğer ifade biçimleriyle beyan edilmeyen, gizli veya gri çalışma; yasal hizmet ya da ürünlerin üretiminde çalışmayla ilgili bir veya daha fazla yasal yükümlülüğün yerine getirilmediği çalışmalardır.³⁰

²⁵ *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi*, Başbakanlık Genelgesi 2006/28.

²⁶ Tuncay Güloğlu, a.g.m., s.2.

²⁷ Osman Altuğ, “Kayıtdışı Ekonominin Boyutları”, Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 15, 1999, s.15.

²⁸ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), (2000). *Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma*. Ankara, TİSK Yayını, No:199.

²⁹ Yılmaz Iğın, *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları*, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1995, s.39.

³⁰ *Employment Outlook*, “Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries”, Paris, *OECD*, 2008.

2.2 KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ

İlk bölümde belirtildiği gibi, kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün arttığı ülkelerde, kayıt dışı çalışma ve istihdam etme eğilimi de doğal olarak artmaktadır. Bu iki kavram arasındaki korelasyon gözönünde bulundurulduğunda, kayıt dışı ekonomiye yol açan nedenler ile kayıt dışı istihdamın nedenleri de büyük ölçüde örtüşmektedir.

Kayıt dışı istihdam ile kayıt dışı ekonomiyi etkileyen faktörler arasında bir bağlantı kurmaya çalışan Kikilias'a göre literatürde bir fikir birliği olmamakla beraber, kayıt dışı istihdamın nedenleri Şu Şekilde sıralanabilmektedir:³¹

- Devletlerin piyasalara vergiler, piyasa düzenlemeleri, izin ve yetkilendirmelerde bürokratik yoğunluk, yetersiz denetim
- Sıkı işgücü piyasası düzenlemeleri
- İşverenler açısından; vergi yasaları gibi konularda tatminsizlik,
- Kayıt dışı çalışanlar açısından hak edilmiş ayni ve nakdi yardımların kesilmemesi,
- Göç ve küreselleŐen işgücü piyasasının rekabetçi piyasalar üzerindeki etkileri.

Kikilias çalışmasında; “Yüksek Vergi Oranları”, “Asgari Ücret”, “Mal Piyasası ve İşlem Maliyetleri”, “Sosyal Koruma, İşsizlik ve Sosyal Güvenlik Yardımları” ve “Devlete Olan Güven” ile kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi oluşumları arasındaki korelasyonu OECD ülkelerinden elde ettiği verilere göre incelemiştir.³² Çalışmaya göre;

- Yüksek vergi oranları ile ülkede kayıt dışı istihdam oranları arasında bir bağlantıya rastlanmamıŐtır.
- Asgari ücret seviyeleri ile kayıt dışı istihdam arasında bir bağlantıya rastlanmamıŐtır.
- Mal piyasasına girişlerde yüksek işlem maliyetlerinin varlığı ile kayıt dışı kalma eğilimi arasında yüksek bir korelasyon katsayısına ulaŐılmıŐtır.

³¹ Elias Kikilias, “An Inquiry into the Correlates of Informal Economy and Undeclared Work”, Social Cohesion Bulletin, 2009, s.2.

³² Elias Kikilias, a.g.m., s. 3-12.

- Kişilerin gerçekleştirdiği sosyal güvenlik harcamalarının fazlalığı ile kayıt dışı istihdam edilme arasında da bir korelasyon olmamasına rağmen, kayıt dışı istihdam oranı ile sosyal güvenlik sisteminin etkinliği arasında yüksek oranda bir korelasyon katsayısı elde edilmiştir.
- Devlete olan güven, kurumsal kalite, bürokratik kalite ve siyasi istikrar ile kayıt dışı istihdam oranları arasında ise yine kayda değer bir bağlantı olduğu tespit edilmiştir.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi'nde (KADİM) ise, kayıt dışı istihdamın başlıca nedenleri şu şekilde sıralanmıştır:³³

- İşçi maliyetlerinin yüksek olması (İstihdam vergileri),
- Bürokratik işlemlerin fazlalığı,
- Etkin denetimin gerçekleştirilememesi,
- Tarafların bilgilendirme ve bilinçlendirilme konularındaki eksikliği,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görünmemesi,
- İşsizlik oranının yüksekliği ve istihdamın katma değerinin düşük ve işgücünün eğitimsiz olması,
- Kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği,
- Çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler,
- Sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler,
- Gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik.

³³ *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi*, Başbakanlık Genelgesi 2006/28.

2.3 KAYIT DIŞI ÇALIŞAN KİŞİLER

Kayıt dışı istihdam, tanımlama bölümünde de görüldüğü üzere birçok farklı etmen tarafından tetiklenebilmektedir. Bu doğrultuda kayıt dışı olarak çalışma tercihinde bulunan kimseler de farklılık göstermektedir. Farklı kesimlerin kayıt dışı kalma tercihlerine göre bu tercihlerin nedenleri de ayrıca incelenecektir.

Altuğ'a göre, kayıt dışı istihdamda, gönüllü olarak kayıt dışı kalanlar ile şartlar gereği kayıt dışı kalan kimseler ayrımını yapmak mümkündür.³⁴ Özellikle kadın, çocuk ve göçmenlerin oluşturduğu grup zorla kayıt dışı bırakılırken, kayıt dışı kalarak ekonomik çıkarlarını gözeten bir kesimden de söz edilebilir.

İnsanların kayıt dışı kalma eğiliminde gönüllülük esasını rasyonel görünse de, zorla çalıştırma gibi gerçeklerin var olduğu piyasalarda tam anlamıyla zorunluluk altında kayıt dışı çalışan bir kesimden de söz edilebilmektedir.

Bu başlık altında kayıt dışı çalışan çocuklar, kadınlar, ek işte çalışırken kayıt dışı çalışanlar ve yabancı kaçak işçiler ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu alt başlıkların yanısıra, kayıt dışı çalışan kişiler arasında yer alan yarı zamanlı işlerde çalışanlar konusu Almanya örneğinde detaylı olarak ele alınacağından bu üst başlık altında incelenmeyecektir.

2.3.1 Kayıt Dışı Çalışan/Çalıştırılan Çocuklar

Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu da çalışan çocuklar oluşturmaktadır. Modern toplumların oluşumu sırasında, köy toplumundan sanayi toplumuna geçiş sırasında köyden kente büyük bir göç yaşamıştır. Bir yanda nüfus artış hızının yüksek olması, diğer yanda ekonomide bozukluklar, bütçeden eğitime yeterince pay ayıramaması, sosyoekonomik yapının kırsal-tarımsal ağırlığının halen gelişmiş ekonomilere göre oldukça yüksek olması ve küreselleşme sonucu oluşan uluslararası sert rekabet koşulları özellikle emek yoğun sektörlerde çocukların çalıştırılmasına neden olmaktadır.

³⁴ Osman Altuğ, *Kayıt Dışı Ekonomi*, İstanbul, Türkmen Kitap Evi, 1993, s.15.

Çocuk işçiliği 20.yüzyılda özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından yoğun bir şekilde ele alınmaya başlanmış çok boyutlu bir konudur. Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu da çalışan çocuklar oluşturmaktadır. Çocuk işçiliğinin ve kayıt dışı çalışan çocukların incelenmesinde öncelikli olarak “çocuk” kavramının tanımlamasına ihtiyaç duyulmaktadır.

20 Kasım 1989’da Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin 1. Maddesine göre 18 yaşına kadar olan herkes çocuk sayılır. Uluslararası kavramlar içerisinde çalışan çocuk; esnaf ve sanatkârlar yanında ya da sanayi iş kolunda çalışan çocuklarla, tarım kesiminde ailesi ile birlikte çalışan çocuklar olarak ifade edilmektedir. Çocuk işçiliği 18 yaşının altındakilere fiziksel, ruhsal, ahlaki açıdan zarar veren ve çocukları eğitimden yoksun bırakarak zedeleyen, istismar eden bir çalıştırma biçimi şeklinde de ifade edilebilir.³⁵

Birleşmiş Milletler’in Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin yanısıra, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 1999 yılında kabul edilen ve temel haklara ilişkin 8 sözleşmesinden biri olan 182 sayılı “Kötü Şartlardaki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Önlemler Sözleşmesi” de çocuk işçiliği ile ilgili temel standartları belirlemektedir.

Sözleşmenin ikinci maddesi “Bu Sözleşmenin amaçları bakımından “çocuk” terimi 18 yaşın altındaki herkese uygulanır” ifadeleriyle “çocuk” terimini tanımlarken, sözleşmenin üçüncü maddesi “en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliği” ifadesinin tanımlamasında çocuk işçiliğinin kapsamını çizmektedir.³⁶

ILO Sözleşmelerinin yerini alan ve yine temel Sözleşme olarak düzenlenen 138 sayılı İstihdama Kabulde Asgari Yaş Sözleşmesi ise 26 Haziran 1973 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilmiştir. Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avustralya, Suudi Arabistan, İran gibi ülkelerce onaylanmamış olan, 185 ILO üye ülkesinin 165’i tarafından onaylanan 138 sayılı Sözleşmeye

³⁵ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/cgm.portal?page=cc&id=6> (Erişim tarihi 25 Şubat 2014).

³⁶ Uluslararası Çalışma Örgütü, “182 Sayılı Sözleşme”, <http://www.ilo.org/> (Erişim tarihi 25 Şubat 2014).

hükümleri değerlendirildiğinde zorunlu okul eğitimini tamamlamayan ve 15 yaşından küçük olup da çalıştırılan çocukların çocuk işçiler olarak tanımlanması mümkündür. Söz konusu sözleşme istisnai olarak, ekonomisi ve eğitim imkânları yeterli düzeyde gelişmemiş ülkelerde çocuk işçiliğinin başlangıçta 14 yaş esasına dayandırılabilceğini ifade etmektedir.³⁷

Sözleşmede çocukların sağlık, güvenlik ve ahlakına zarar verebilecek özellik ve şartları taşıyan her çeşit istihdama kabul yaşının 18'den küçük olamayacağı yeterli spesifik bilgi ve mesleki eğitim verilmek kaydıyla bu sınırın 16'ya çekilebileceği belirtilmiştir.

ILO standartlarına göre çocukların sağlık ve gelişimlerine zarar vermeyen okula devamlarına engel olmayan ve eğitimle ilgili verilen bilgilerden yararlanmalarını engellemeyen ve yetkili makamlarca tanımlanan hafif işlerde 13-15 yaş aralığında çalışmasına izin verilebilir. Ekonomisi ve eğitim imkânları yeterli düzeyde gelişmemiş ülkelerde bu sınır 12-14 yaş aralığına çekilebilir. Bu tür çalışma çocuk işçiliği anlamı taşımamaktadır.

UNICEF'e göre 5-11 yaş aralığında olup ekonomik bir faaliyet yürüten veya haftada en az 28 saatlik ev işi yürüten, 12-14 yaş aralığında olup ekonomik bir faaliyet yürüten (haftada 14 saatten az hafif işlerde çalışanlar hariç) veya haftada en az 28 saat ev işi yapan, 15-17 yaş aralığında olup tehlikeli işler de dahil olmak üzere en kötü çocuk işçiliği türlerini gerçekleştirenler veya haftada en az 43 saat ev işi yapan çocuklar çocuk işçiler olarak tanımlanmaktadır.³⁸

³⁷ Uluslararası Çalışma Örgütü, <http://www.ilo.org/> (Erişim tarihi: 25.02.2014).

³⁸ *The State of World's Children*, Unicef, 2011, s.2-3.

Tablo 2: Dünyada Çocuk İşçiliği ve Yasa Dışı Çalıştırılan Çocuklar

| Dünyada | Toplam Çocuk (1000 Kişi) | İstihdam Edilen Toplam Çocuk Sayısı (1000 Kişi) | İstihdam Edilen Toplam Çocuk Yüzdesi % | Yasa Dışı Çalıştırılan Çocuk Sayısı (1000 Kişi) | Yasa Dışı Çalıştırılan Çocuk Yüzdesi % | Tehlikeli İşlerde Çalıştırılan Çocuk Sayısı (1000 Kişi) | Tehlikeli İşlerde Çalıştırılan Çocuk Yüzdesi % |
|-----------|--------------------------|---|--|---|--|---|--|
| 2008 | 1.586,288 | 305,669 | 19.3 | 215,269 | 13.6 | 115,314 | 7.3 |
| 2012 | 1.585,566 | 264,427 | 16.7 | 167,956 | 10.6 | 85,344 | 5.4 |
| Erkekler | | | | | | | |
| 2008 | 819,891 | 175,777 | 21.4 | 127,761 | 15.6 | 74,019 | 9.0 |
| 2012 | 819,877 | 148,327 | 18.1 | 99,766 | 12.2 | 55,048 | 6.7 |
| Kızlar | | | | | | | |
| 2008 | 766,397 | 129,892 | 16.9 | 87,508 | 11.4 | 41,296 | 5.4 |
| 2012 | 765,690 | 116,100 | 15.2 | 68,190 | 8.9 | 30,296 | 4.0 |
| 5-14 Yaş | | | | | | | |
| 2008 | 1.216,854 | 176,452 | 14.5 | 152,850 | 12.6 | 52,895 | 4.3 |
| 2012 | 1.221,071 | 144,066 | 11.8 | 120,453 | 9.9 | 37,841 | 3.1 |
| 15-17 Yaş | | | | | | | |
| 2008 | 369,433 | 129,217 | 35.0 | 62,419 | 16.9 | 62,419 | 16.9 |
| 2012 | 364,495 | 120,362 | 33.0 | 47,503 | 13.0 | 47,503 | 13.0 |

Kaynak: Uluslararası Çalışma Örgütü (2013)

Tablo 1’den de okunabileceği üzere, Uluslararası Çalışma Örgütü verilerine göre 2012 yılında dünya genelinde 1 buçuk milyarı aşkın çocuk iş piyasalarında yasalara uygun veya yasa dışı şekilde yer almaktadır. Erkek çocukların istihdamda yer alma oranının kızlara göre daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir.

Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise, dünya genelinde 167 milyon çocuğun daha önceki paragraflarda belirtilen çocuk işçiliği ile ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerinde belirtilen sınırlamaların dışında, yasa dışı olarak çalıştırıldığıdır. Yasa dışı çalıştırılan çocukların oranı 2008 yılından 2012’ye gelindiğinde %3 oranında azalma göstermiştir. Tehlikeli işlerde çalıştırılan

çocukların sayısı 85 milyon civarında iken bu rakam dünya genelindeki çocuk işçilerin sayısına oranla 2012 yılında %5,4'tür.

2.3.2 Kayıt Dışı Çalışan Kadınlar

Kayıt dışı çalışma ile ilgili olarak zorla veya gönüllülüğe dayalı olarak kadınların kayıt dışı çalışmasının ülkeler bazında ciddi farklar gösterdiğini söylemek mümkündür. Gelişmekte olan ülkeler ele alındığında kadınların sosyal statüsü, ülkenin gelişmişlik düzeyi (tarım toplumlarında kadınların tarım sektöründe yoğun olarak çalıştırılması), kadın istihdam oranları veya ülkemiz örneğinde olduğu gibi sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı kadınların kayıt dışı kalma eğilimlerini veya mecburiyetlerini etkilemektedir.

Bu bağlamda, Tablo 3'de yer alan 38 ölkelik örnekleme kadın ve erkek istihdam oranlarının incelenmesinde fayda vardır.

Tablo 3: **20-64 Yaş Aralığında Cinsiyete Göre İstihdam Oranları**

| | Toplam | Erkek | Kadın |
|---------------------------|--------|-------|-------|
| AB (28 Ülke) | 68,4 | 74,5 | 62,3 |
| AB (27 Ülke) | 68,5 | 74,6 | 62,4 |
| Avro Bölgesi (17 Ülke) | 68 | 74,2 | 61,9 |
| Belçika | 67,2 | 72,7 | 61,7 |
| Bulgaristan | 63 | 65,8 | 60,2 |
| Çek Cumhuriyeti | 71,5 | 80,2 | 62,5 |
| Danimarka | 75,4 | 78,6 | 72,2 |
| Almanya | 76,7 | 81,8 | 71,5 |
| Estonya | 72,1 | 75,2 | 69,3 |
| İrlanda | 63,7 | 68,1 | 59,4 |
| Yunanistan | 55,3 | 65,3 | 45,2 |
| İspanya | 59,3 | 64,5 | 54 |
| Fransa | 69,3 | 73,8 | 65 |
| Hırvatistan | 55,4 | 60,6 | 50,2 |
| İtalya | 61 | 71,6 | 50,5 |
| Güney Kıbrıs Rum Yönetimi | 70,2 | 76,1 | 64,8 |
| Letonya | 68,1 | 70 | 66,4 |
| Litvanya | 68,5 | 69,1 | 67,9 |
| Lüksemburg | 71,4 | 78,5 | 64,1 |
| Macaristan | 62,1 | 68,1 | 56,4 |
| Malta | 63,1 | 79 | 46,8 |
| Hollanda | 77,2 | 82,5 | 71,9 |
| Avusturya | 75,6 | 80,9 | 70,3 |
| Polonya | 64,7 | 72 | 57,5 |

| | | | |
|------------------|------|------|------|
| Portekiz | 66,5 | 69,9 | 63,1 |
| Romanya | 63,8 | 71,4 | 56,3 |
| Slovenya | 68,3 | 71,8 | 64,6 |
| Slovakya | 65,1 | 72,8 | 57,3 |
| Finlandiya | 74 | 75,5 | 72,5 |
| İsveç | 79,4 | 81,9 | 76,8 |
| Birleşik Krallık | 74,2 | 80 | 68,4 |
| İzlanda | 81,8 | 84,4 | 79,1 |
| Norveç | 79,9 | 82,4 | 77,3 |
| İsviçre | 82 | 87,9 | 76 |
| Makedonya | 48,2 | 57,5 | 38,7 |
| Türkiye | 52,8 | 75 | 30,9 |
| ABD | 70,9 | 76,8 | 65,3 |
| Japonya | 75,2 | 85,8 | 64,5 |

Kaynak: Eurostat <http://epp.eurostat.ec>

Son yıllar itibariyle dünya genelinde kadın istihdamında bir artıştan söz edilebilse de, Tablo 2’de de görüldüğü üzere, dünya genelinde kadın istihdamının erkeklerle oranla daha az olduğunu söylemek mümkündür.

Bu noktadan yola çıkarak, Avrupa Komisyonu’nun 2004 tarihli Kayıt Dışı İstihdam konulu bir raporunda yer verildiği üzere, kayıt dışı istihdama kadın ve erkek arasındaki katılım farklılıkları çeşitli ülke örnekleri ele alınarak araştırılmıştır. Örneklem ülkelerde ortaya çıkan çeşitli sebepler şu şekilde özetlenebilir:³⁹

- Erkeklerin istihdam oranı kadınlara göre daha fazladır. Bu veri, kayıtlı veya kayıt dışı istihdam için de geçerli olacaktır. İşgücü piyasasında daha çok yer alan erkekler, kayıt dışı piyasada da daha büyük paya sahiptir.
- Kadınların istihdam edildiği sektörler kayıt dışılığın daha az yaygın olduğu sektörler iken, erkeklerin daha fazla iş imkanına sahip olduğu inşaat gibi sektörlerde kayıt dışı çalışma oranları daha fazladır.
- Erkeklerin işten çıkarılma oranı kadınlara göre daha fazladır. Bu durumda daha fazla işsiz kalan erkeklerin, küçük ve orta ölçekli kendi işlerini kurma yoluna gittikleri gözlemlenmiştir. Bu durum erkeklerin kayıt dışı çalışmaya daha eğilimli olduğu gösterebilir.

³⁹ *Undeclared Work in an Enlarged Union, An Analysis of Undeclared Work*, European Commission, 2004, s.176-182.

- Özellikle tek başına çocuk yetiştirmekte olan annelerin sosyal yardımlardan yararlanması, onları kısmı çalışmalara ve dolayısıyla kayıt dışı kısa süreli çalışmalara yönlendirebilmektedir.

Yine Avrupa Komisyonu'nun aynı raporunda, Danimarka'da erkeklerin kadınlara oranla üç kat (%29,4 - %11,5), Almanya İsveç ve Birleşik Krallıkta ise neredeyse iki kat fark olduğu belirtilmiştir.⁴⁰

Görüldüğü üzere, kadınların kayıt dışı istihdama katılma nedenleri ülkeler bazında çeşitli faktörlere göre değişiklik göstermektedir. Bu tezin odaklanacağı Almanya örneğinde kayıt dışı istihdamda kadınların payı ayrıca incelenecektir.

2.3.3 Ek İş Amacıyla Kayıt Dışı Çalışanlar

Kayıt dışı çalışan insanların bir bölümünü de kayıt altında herhangi bir işte çalışırken, ek gelir amacıyla ikinci bir işte kayıt dışı olarak çalışanlardan oluşmaktadır. Bu kişiler, kayıt altındaki işyerlerinde yasal yükümlülüklerini yerine getirirken, ek olarak ikinci bir iş ifa ettiklerinde bu işi belgelemeyen kişilerdir. Bu eğilimin çeşitli sebepleri şu şekilde sıralanabilir:

- Ülkenin yasal mevzuatı ek çalışmaya (ikinci bir işe) izin vermemektedir.
- Kişiler hâlihazırda birincil işlerinden sosyal güvenlik haklarından yararlanma hakkına sahiptirler, bu nedenle ikinci işleri için ek prim ödemek istemezler
- Özellikle emekliler, emekli olduktan sonra ek gelir ihtiyacı hissettikleri durumlarda, emekli aylığından yapılacak kesintilerden veya destek primi gibi uygulamalardan kaçınma amacıyla beyan dışı çalışma yolunu tercih ederler.

⁴⁰ a.g.r., s.176-182.

Tablo 4: Avrupa Birliği, Avro Bölgesi ve AB Aday Ülkelerinde İkinci Bir İşte Çalışma Oranları

| | 15 Yaşın Üzerindeki Kişilerde İkinci Bir İşte Çalışanlar | | |
|--------------------|--|------|------|
| | 2002 | 2007 | 2012 |
| AB 28 | 3.6 | 3.8 | 3.8 |
| AB27 | 3.6 | 3.8 | 3.8 |
| Avro Bölgesi | 2.7 | 3.4 | 3.5 |
| Belçika | 3.4 | 3.8 | 4.2 |
| Bulgaristan | 0.8 | 0.7 | 0.4 |
| Çek Cumhuriyeti | 2.4 | 1.6 | 2.2 |
| Danimarka | 10.5 | 9.7 | 7.9 |
| Almanya | 2.2 | 3.7 | 4.7 |
| Estonya | 4.3 | 3.5 | 5.0 |
| Estonya | 2.0 | 2.6 | 2.1 |
| İrlanda Yunanistan | 3.1 | 3.1 | 1.9 |
| İspanya | 1.7 | 2.6 | 2.0 |
| Fransa | 3.4 | 3.1 | 3.2 |
| Hırvatistan | 3.5 | 3.0 | 2.2 |
| İtalya | 1.2 | 1.7 | 1.4 |
| Kıbrıs Letonya | 4.9 | 4.3 | 2.6 |
| Litvanya | 6.9 | 5.9 | 4.9 |
| Litvanya | 6.5 | 6.0 | 5.6 |
| Lüksemburg | 1.1 | 2.0 | 2.9 |
| Macaristan | 1.7 | 1.6 | 2.1 |
| Malta | 4.7 | 5.3 | 4.9 |
| Hollanda | 5.8 | 7.1 | 7.3 |
| Avusturya | 3.7 | 4.2 | 4.2 |
| Polonya | 8.0 | 7.6 | 7.0 |
| Portekiz | 6.4 | 6.3 | 4.5 |
| Romanya | 4.3 | 3.7 | 2.4 |
| Slovenya | 2.2 | 3.7 | 3.3 |
| Slovakya | 0.8 | 1.1 | 1.0 |
| Finlandiya | 3.9 | 4.2 | 4.9 |
| İsveç | 9.4 | 8.0 | 8.5 |
| Birleşik Krallık | 4.1 | 3.7 | 3.8 |
| İzlanda | 16.9 | 10.7 | 9.5 |
| Norveç | 8.6 | 7.7 | 8.8 |
| İsviçre | 6.1 | 7.2 | 6.8 |
| Makedonya | : | 2.9 | 2.1 |
| Türkiye | : | 2.3 | 2.9 |

Kaynak: Eurostat, Erişim tarihi:03.03.2014 <http://epp.eurostat.ec>

Tablo 3’de Avrupa Birliği Ülkelerinde, Avro Bölgesi Ülkelerinde ve Avrupa Birliği Aday Ülkelerinde ikinci bir işte çalışma oranlarına yer verilmiştir. AB Ülkelerinde oran 2007 yılından 2012 yılına gelindiğinde değişim göstermeyerek %3,8 olmuştur. Bu oran, ikinci bir işte çalışan nüfusun toplam istihdam edilen nüfusa oranı alınarak hesaplanmıştır. Almanya’da ikinci bir işte çalışma oranı 2007 yılında %3,7 ile AB ortalamasına yakınken, 2012 yılına gelindiğinde bu oran %4,7’ye yükselmiştir. Tablo 3’de yer verilen rakamlar kayıtlı bir şekilde ikinci bir işte çalışanlara ait verilerdir.

Bu rakamların yanısıra, kayıt dışı olarak ikinci bir işte çalışanların da varlığını unutmamak gerekir.

2.3.4 Yabancı Kaçak İşçiler

Yabancı kaçak işçilerin kayıt dışı istihdamdaki yeri incelenmeden önce, bu kişilerin bu statülerinin tanımlanması gerekmektedir. Yasa dışı göçmenler, bir ülkeye vatandaşlık tabiiyetiyle bağlı olmadan, yasa dışı yollarla ülkeye giriş yapmış veya yasal yollarla gelip (turist vizesi gibi), vize süresini aşmak suretiyle ülkede mevcut yasal düzenlemelerle uygun oturma, çalışma ve yasal konaklama izni bulunmayan bireyler olarak tanımlanabilir.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi'nde (KADİM) tanımlandığı üzere⁴¹, yabancı kaçak işçiler;

- Girişi yasal, çalışmaları yasal olmayanlardan,
- Tamamen yasadışı yollardan ülkeye girenler ve çalışanlardan,
- Yasal yollardan giriş yaparak, vatandaşlık için başvurup ikamet tezkeresi ile oturanlar ve çalışanlardan,
- Yasal olarak giriş yapıp, başka ülkeye geçmek için çaba sarf ederken çalışanlardan,
- Mülteci olarak çalışanlardan,

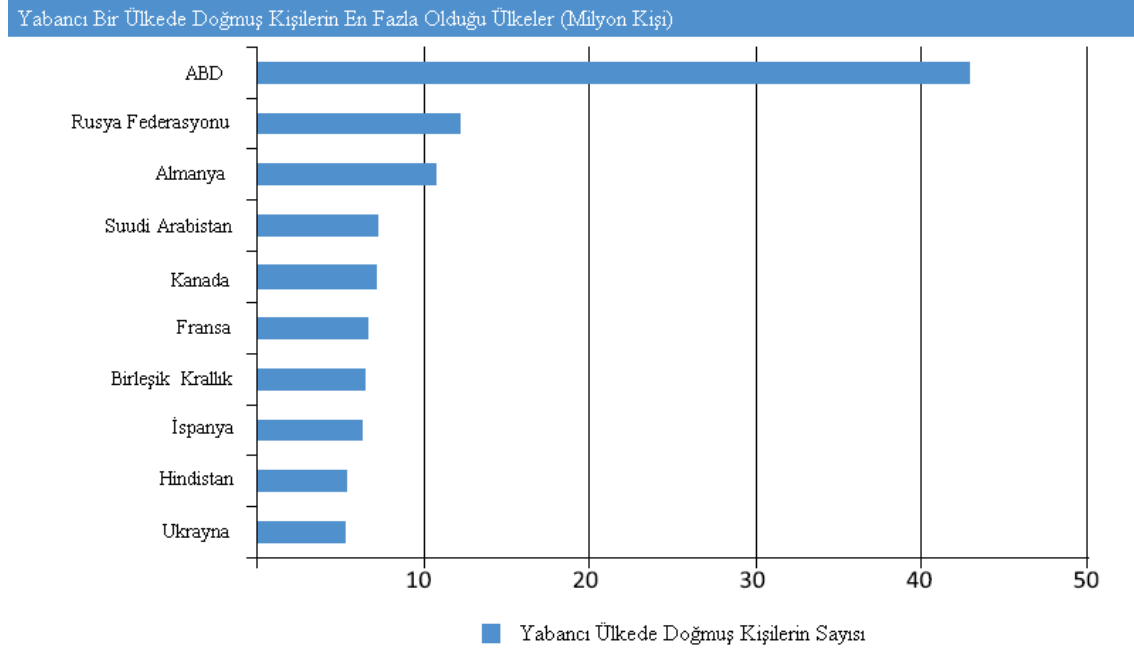
meydana gelmektedir. Belirtilen durumlardan birinde bulunan ve çalışan bireylerin statüleri o ülkenin hukuk kurallarına aykırı durum oluşturmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun 2009 yılı raporuna göre, 2005-2007 yılları arasında yaklaşık 1,4 milyon kişinin Avrupa Birliği'ne yasa dışı yollarla giriş yaptığı ve 760,000 kişinin sınır dışı edildiği belirtilmektedir. Clandestino Projesi raporuna göre ise 2008 yılında AB-27'ye, toplam göçmen nüfusun %7 ila %13'üne tekabül eden 1,9 ila 3,8 milyon kaçak göçmenin giriş yaptığı tahmin edilmiştir.⁴²

⁴¹ *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi*, Başbakanlık Genelgesi 2006/28.

⁴² *World Migration Report*, Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre, 2010, s.120-121.

Grafik 2: Yabancı Ülkede Doğmuş Kişilerin En Fazla Bulunduğu Ülkeler



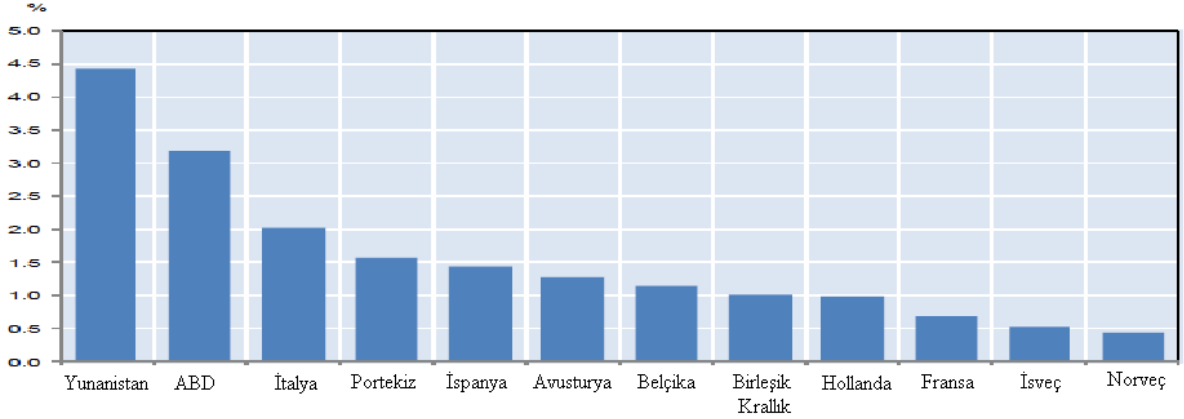
Kaynak: World Migration Report, Uluslararası Göç Örgütü, 2010, s.115.

Dünya Göç Raporunda yer alan “Yabancı Ülkede Doğmuş Kişilerin En Fazla Bulunduğu Ülkeler” grafiği incelendiğinde, dünya üzerinde en fazla yabancı kökenli diye nitelendirilebilecek kişilerin bulunduğu ülkelere yer verilmiştir. Grafikte Amerika Birleşik Devletleri 40 milyon kişiyi aşkın nüfusla bu istatistikte ilk sıradadır. Takip eden ülkeler Rusya Federasyonu ve Almanya’da ise 10 milyonu aşkın yabancı kökenli nüfus dikkat çekmektedir. Kayıt dışı istihdamda yabancı kaçak işçilerin yeri ele alınırken, yabancı kökenli nüfusun bu kategoriye dâhil edilmemesi gerektiği bilinmelidir.

Kayıt dışı istihdam edilme tercihinde bulunan kimseler arasında yasa dışı yollarla bir ülkeye göç etmiş kişilerin payı ülkede yasal yollarla bulunan kişilerden artı olarak değerlendirilmelidir. OECD’nin göç raporuna göre, kayıt dışı istihdamın boyutlarını ölçmenin bir yolu da, istihdamda yer alan yasa dışı göçmenlerin payını ölçmektir. Bu kimselerin yasal statüleri yüzünden kayıt dışı kalma eğilimine sahip olma ihtimalleri çok yüksektir. Yasa dışı göçmenlerin istihdamının yoğun olduğu sektörlerin; tarım, inşaat, hizmet ve gastronomi gibi kayıt dışılık oranının yüksek olduğu sektörler

olması da bu durumu teyit eder niteliktedir.⁴³ Ancak yine de bu hesaplamalar sınırlı sayıda OECD ülkesinde ölçülebilmektedir. Grafik 1’de 12 OECD ülkesine ait verilere yer verilmiştir.

Grafik 3: İstihdam Edilen Yasa Dışı Göçmenlerin Toplam İstihdamdaki Yeri



Kaynak: International Migration Outlook, OECD, 2009’dan alınan veriler ile hazırlanmıştır.

Grafik 1’e göre Avrupa Birliği ülkeleri ele alındığında, özellikle güneyde yer alan ülkelerin yasa dışı göç alma oranlarının daha fazla olduğu göze çarpmaktadır. Bu oran kuzey ülkelerinde daha düşük düzeydedir. Özellikle Asya ve Afrika Kıtalarından Avrupa Birliği’ne yasa dışı göçün Yunanistan üzerinden gerçekleştiği göze çarpmaktadır. Tez konusu olan Almanya’da, yabancı kaçak işçilerin durumu ilerleyen bölümlerde detaylı olarak incelenecektir.

⁴³ International Migration Outlook, OECD, 2009, s.77-113.

2.4 Uluslararası Çalışma Örgütü Normları Açısından Kayıt Dışlığın Değerlendirilmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün "İnsan Onuruna Yakışır İş" gündemine göre, kayıt dışı çalışma ILO'nun temel 8 sözleşmesinde yer alan 4 temel unsuru gözardı ederek çalışmak anlamına gelir. Bu noktada bu temel sözleşmelerin içeriklerine değinmek gerekmektedir. Temel ILO Sözleşmelerine aşağıda yer verilmiştir.⁴⁴

- No.29

Zorla Çalıştırma Sözleşmesi (1930)

Sözleşme zorla ya da zorunlu çalıştırmanın her tür biçimine son verilmesini öngörmektedir. Ancak, askerlik hizmeti, mahkumların belirli bir denetime göre çalıştırılmaları, bu arada savaş, yangın ve deprem gibi olağanüstü durumlarda gerek duyulan çalıştırma biçimleri için istisna tanınmaktadır.

- No.87

Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi (1948)

Bütün işçi ve işverenlerin, önceden izin almaksızın ve serbestçe kendi örgütlerini kurma ve bu örgütlene katılma haklarını güvence altına almakta ve bu örgütlerin resmi görevlilerin müdahalelerinden bağımsız serbestçe işlev görebilmelerini sağlayacak güvenceler getirmektedir.

- No.98

Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakkı Sözleşmesi (1949)

Sendika ayrımcılığı gözetilmesine, farklı kesimlerin örgütlerinin birbirlerinin çalışmalarına müdahale etmelerine karşı ve toplu sözleşme düzeninin geliştirilmesine yönelik önlemler getirmektedir.

- No.100

Eşit Ücret Sözleşmesi (1951)

Erkek ve kadınların, eşit işlerde eşit ücret ve sosyal haklara sahip olmalarını öngörmektedir.

⁴⁴ Uluslararası Çalışma Örgütü, www.ilo.org (Erişim Tarihi: 04 Mart 2014).

- *No.105*

Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesi (1957)

Zorla ya da zorunlu çalıştırmanın herhangi bir biçiminin siyasal zorlama ve eğitime, siyasal ya da ideolojik görüşlerin açıklanması nedeniyle cezalandırma, işgücünü harekete geçirme, çalışma disiplinini sağlama, ayrımcılık ve grevi katılanları cezalandırma aracı olarak kullanılmasını yasaklamaktadır.

- *No.111*

Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek) Sözleşmesi (1958)

İş verme, eğitim ve çalışma koşullarının düzenlenmesinde ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal görüş, ulusal kimlik ve sosyal köken temelinde ayrımcılık yapılmasının ulusal politikalarla önlenmesi, fırsat ve uygulama alanında eşitliği geliştirme çağrısında bulunmaktadır.

- *No.138*

Asgari Yaş Sözleşmesi (1973)

İşe kabulde asgari yaşın zorunlu temel eğitimin tamamlandığı yaştan daha düşük olamayacağını öngörerek çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır.

- *No.182*

Çocuk İşçiliğinin En kötü Biçimleri Sözleşmesi (1999)

Çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin acilen ve etkili biçimde ortadan kaldırılmasını sağlayacak önlemlerin alınmasını öngörmektedir. Çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri arasında kölelik ve benzeri koşullarda çalıştırılma, silahlı çatışmalarda kullanılmak üzere zorla askere alınma, fuhuş ve pornografi amaçlarıyla ve yasa dışı işlerde kullanılma ve bu arada çocukların sağlığına, güvenliğine ve ahlaki değerlerine zarar verecek işler yer almaktadır.

Dört ana konu başlığı olmak üzere temel ILO sözleşmeleri; Ayrımcılık, asgari yaş, sendikal haklar ve zorla çalıştırma ile ilgili normları açıkça belirlemektedir.

Kayıt dışı çalışılan kişiler bu temel haklardan yoksun kalmaktadırlar. Kayıt dışı çalışılan ortam, açıkça hukuka uzaktır. Kayıt dışı çalıştırılan kişiler, devlet tarafından iş piyasalarına uygulanan düzenlemelerin koruması altına girmezler. Bu düzenlemeler insan onuruna yakışır iş tanımlamasında gerekli duyulan ve ülkeler tarafından çalışan ve çalıştırılan kişilerin lehine oluşturulması zorunlu kılınan düzenlemelerdir.⁴⁵

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) , 2014 yılı haziran ayında gerçekleştirilecek olan 103'üncü Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kayıt dışı çalışmaların kayıt altına alınması yönünde "Kayıt Dışılıktan Kayıt İçine Dönüş" konusunu gündemine alarak, konferans sonucunda bu konuda bir tavsiye kararı alınacağını bildirmiştir.

2.5 Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları

Literatürde, kayıt dışı istihdamın, kayıtlı ekonomi üzerinde çeşitli olumlu ve olumsuz etkiler yarattığını çeşitli kaynaklarca belirtilmektedir. Ancak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1991 yılında gerçekleştirdiği 78'inci Uluslararası Çalışma Konferansı sonucunda ortaya çıkan rapora göre, kayıt dışı istihdam veya ekonomi, hiçbir şekilde istihdam yaratması yönünden olumlu karşılanmamalıdır.⁴⁶ Uluslararası Çalışma Örgütü'nün bu doğrultudaki vizyonu "kayıt dışılığa yol açan sebeplerin ortadan kaldırılması" olmuştur.

Öte yandan, Avrupa Sosyal Şartı⁴⁷, âdil çalışma koşulları, güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları, âdil ücret, ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğü, çalışanlar ve işverenler toplu pazarlık hakkı, çocuklar, gençler ve kadınlar için özel korunma hakkı ve tüm çalışanlar ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için sosyal güvenlik hakkı gibi temel hak ve özgürlükler ile ilgili normları belirlemektedir. Kayıt dışılığı söz konusu olduğu çalışmalarda bu normların yerine getirilmesinin güç olduğu gözönünde bulundurulmalıdır.

⁴⁵ *Decent Work and the Informal Economy*, Rapor No:6, Cenevre, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2002, s.40.

⁴⁶ *The Dilemma of the Informal Sector*, Report of the Director-General, 78'inci Uluslararası Çalışma Konferansı, Cenevre, 1991.

⁴⁷ *Avrupa Sosyal Şartı (değiştirilmiş şekli)*, Strazburg, 3.V.1996.

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamın en önemli olumsuz etkilerinden birinin, devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerini azaltması olduğunu söylemek mümkündür. Ekonomik faaliyetlerin kayıt dışı bırakılması, vergilerin eksik ya da hiç ödenmemesine neden olmakta ve devletin vergi gelirlerini azalmaktadır. Devletlerin temel gelir kaynağı olan vergilerin azalması durumunda ise vergi oranlarında artışa gidilmek durumunda kalınacaktır. Bu artış, kayıt dışı kalan kesimi etkilemeyeceği için, kayıt dışı istihdamın ve ekonominin gelir dağılımı üzerinde de olumsuz sonuçlar doğurduğunu söylemek mümkündür.

Kayıt dışı istihdamın gelir kaybına yol açtığı bir diğer sistem ise sosyal güvenlik sistemleridir. Kayıt dışı istihdam edilen kişiler, sosyal güvenlik sistemine prim ödememezler. Daha önceki başlıklarda incelendiği üzere, kayıt dışı ekonomi veya kayıt dışı istihdam oranlarının fazlalığı ile sosyal güvenlik sisteminin kişilere getirdiği prim yükünün doğrudan bağlantılı olmadığı vurgulanmıştır. Ancak kayıt dışılığın yoğun olduğu ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin daha zor işlediği ve ağır yüklere maruz kaldığı tespit edilmiştir.

Kayıt dışı istihdam, devletin organlarının çözüm üretme sürecinde de olumsuz etkiler doğurmaktadır. Kayıt altına alınamayan kimseler, yapılacak istatistik çalışmalarını olumsuz etkilemektedir. Hesaplanan istihdam oranlarının gerçeği tam anlamıyla yansıtamaması, çözüm arayışında da yanılsamalara yol açabilmektedir.

Kayıt dışı kalan kişilerin gelir beyanında bulunmaması, gerçekleştirilen üretimin ve tüketimin de kayıt altına alınmaması, milli gelir hesaplamalarında da yanılgıya yol açarak, kişi başına düşen milli gelir gibi hesaplamaların yanlış yapılmasına ve dolayısıyla refah seviyesi hesaplamalarında da yanılgıya yol açabilmektedir.⁴⁸

⁴⁸ Ahmet Fazıl Özsoylu, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi” Bağlam Yayınları, İstanbul,1996, s.117.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ALMANYA'DA KAYIT DIŞI EKONOMİ, KAYIT DIŞI İSTİHDAM,

UYGULANAN MÜCADELE POLİTİKALARI

VE

UYGULAMALARIN YABANCI İŞGÜCÜNE ETKİLERİNİN

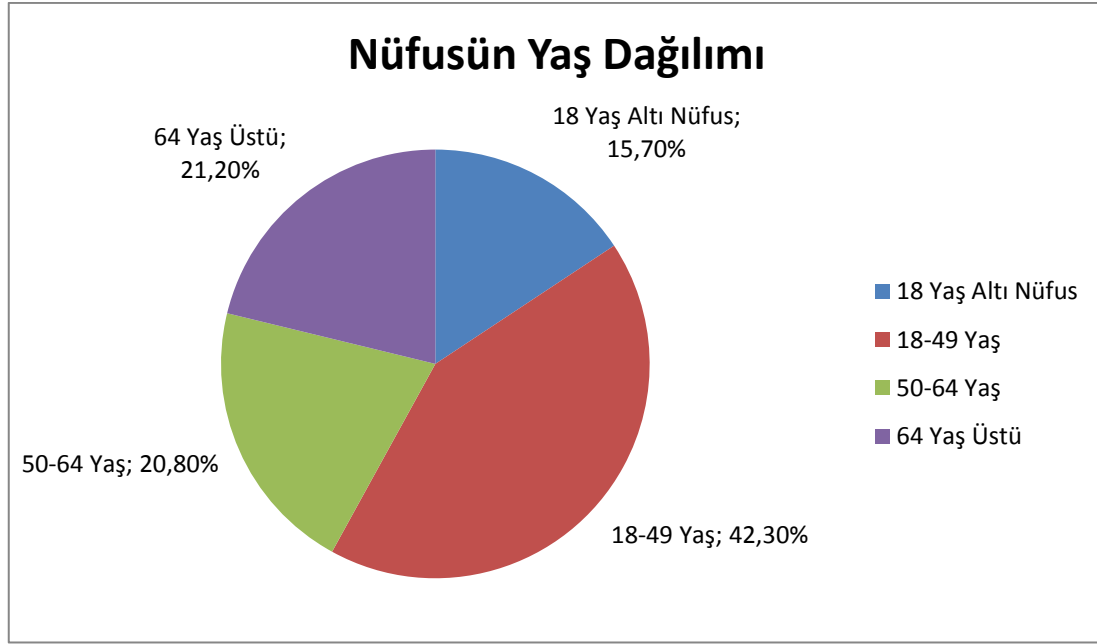
DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. ALMANYA'NIN DEMOGRAFİK YAPISI

Almanya ya da tam adıyla Federal Almanya Cumhuriyeti, 16 eyaletten oluşan, 2012 yılı verilerine göre 81,9 milyon kişinin yaşadığı bir Orta Avrupa ülkesidir. Almanya'da yaşayan nüfusun %15,7'si 18 yaşın altındadır. 18 yaş ile 49 yaş arasındaki nüfusun oranı %42,3 iken, 50-64 yaş aralığındaki kişilerin nüfusa oranı %20,8'dir. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfusa oranı ise %21,2'dir.(Grafik 3)

Grafik 3'den gözlemlenebileceği üzere, çalışma çağı olarak kabul edilebilecek 18 – 65 yaş arasındaki nüfusun toplam nüfustaki yeri % 63,10'dur. Dikkat çeken bir diğer veri ise, 65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfusa oranının 18 yaş ve altındaki nüfusa göre daha büyük bir paya sahip olmasıdır.(Grafik 3)

Grafik 4: Almanya Nüfusunun Yaş Aralıklarına Göre Dağılımı – 2012 Verileri



Kaynak: Grafik Alman Resmi İstatistik Kurumu Verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bir önceki bölümde şekil 3’de de görülebileceği üzere Almanya, yabancı ülke doğumlu kişilerin en fazla bulunduğu ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya Federasyonu’ndan sonra üçüncü sırada gelmektedir. Alman Yabancılar Dairesi verilerine⁴⁹ göre 2010 yılında Almanya’da 7,213.708 yabancı ülke vatandaşı bulunmaktadır.

Almanya’da yaşayan yabancı ülke vatandaşı arasında %21,8’lik bir orana denk gelen 1,575.717 kişi Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarından oluşmaktadır. Bu oranı %7,4 ile Polonya vatandaşları ve %7,3 ile İtalya vatandaşları takip etmektedir. Yabancı nüfusun %39,2’lik kısmı Avrupa Birliği ülkesi vatandaşı iken, %30,1’lik kısım AB Aday Ülkeleri vatandaşlarından oluşmaktadır. Bu oranları %12,4 ile Asya Ülkeleri Vatandaşları ve %9,5 ile diğer Avrupa Ülkeleri vatandaşları takip etmektedir.⁵⁰

⁴⁹ *Statistisches Jahrbuch 2012*, Wiesbaden, Alman Resmi İstatistik Kurumu, 2014, s.40.

⁵⁰ a.g.k. (Erişim Tarihi 12 Mart 2014).

Öte yandan, ülkede bulunan yabancı ülke vatandaşı sayısı ile Alman vatandaşlığına geçmiş kişilerin veya çifte vatandaşlık sahibi kişilerin sayısı ayrıca değerlendirilmelidir. OECD verilerine göre 10 milyonu aşkın yabancı ülkede doğmuş kişi Almanya’da yaşamaktadır.⁵¹

3.2. ALMANYA’NIN EKONOMİK YAPISI VE İSTİHDAMA İLİŞKİN VERİLER

Uluslararası Para Fonu (IMF) verilerine göre, Almanya 2012 yılında Avrupa’nın en büyük ekonomisi ve dünyanın en büyük dördüncü ekonomisidir. Kişi başına düşen milli gelir sıralamasında ise ülke dünya genelinde 20’nci sırada ve Avrupa Birliğinde 10’uncu sıradadır.⁵²

Tablo 5: Almanya’da Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

| Yıl | GSYİH (Milyar €) | GSYİH / € Kişi Başı |
|------|---------------------|------------------------|
| 2000 | 2047,5 | 24,912 |
| 2001 | 2101,9 | 25,527 |
| 2002 | 2132,2 | 25,850 |
| 2003 | 2147,5 | 26,024 |
| 2004 | 2195,7 | 26,614 |
| 2005 | 2224,4 | 26,974 |
| 2006 | 2313,9 | 28,093 |
| 2007 | 2428,5 | 29,521 |
| 2008 | 2473,8 | 30,124 |
| 2009 | 2374,5 | 20,002 |
| 2010 | 2496,2 | 30,532 |
| 2011 | 2592,6 | 31,703 |
| 2012 | 2644,2 | 32,279 |

Kaynak: Alman Resmi İstatistik Kurumu www.destatis.de (Erişim Tarihi 15 Mart 2014)

⁵¹ *World Migration Report*, Paris, OECD, 2010, s.115.

⁵² *World Economic Outlook Database*, Uluslararası Para Fonu, <http://www.imf.org> (Erişim Tarihi, 23 Mart 2014).

Tablo 5’te yer alan Alman ekonomisine ait 2000 yılından bu yana gayri safi hasıla ve kişi başına düşen gayri safi hasıla verileri incelendiğinde, ekonominin 2008 yılı küresel kriz dönemi dışında sürekli olarak büyüme kaydettiği gözlemlenebilmektedir.

Öte yandan, 2000 yılından 2012 yılına kadarki süreçte, istihdam rakamlarına ilişkin duruma tablo 6’da yer verilmiştir.

Tablo 6: Almanya’da İşgücüne İlişkin Rakamlar

| Yıl | Nüfus | İşgücü | Bunlardan | |
|-----------|--------|--------|--------------------|----------------------------------|
| | | | Bağımlı Çalışanlar | Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar |
| | 1 000 | | % | % |
| 2000 | 82 188 | 42 394 | 89,8 | 10,2 |
| 2001 | 82 340 | 42 536 | 89,8 | 10,2 |
| 2002 | 82 482 | 42 648 | 89,6 | 10,4 |
| 2003 | 82 520 | 42 711 | 89,4 | 10,6 |
| 2004 | 82 501 | 43 075 | 89,1 | 10,9 |
| 2005 | 82 464 | 43 441 | 88,6 | 11,4 |
| 2006 | 82 366 | 43 361 | 88,6 | 11,4 |
| 2007 | 82 263 | 43 392 | 88,7 | 11,3 |
| 2008 | 82 120 | 43 433 | 88,9 | 11,1 |
| 2009 | 81 875 | 43 551 | 88,9 | 11,1 |
| 2010 | 81 757 | 43 512 | 88,9 | 11,1 |
| 2011 | 81 779 | 43 618 | 89,0 | 11,0 |
| 2012 | 81 918 | 43 881 | 89,1 | 10,9 |

Kaynak: Alman İstatistik Kurumu www.destatis.de (Erişim Tarihi 22 Mart 2014)

Genel anlamda istihdam rakamları 2000 yılından 2006 yılına kadar sürekli bir artış gösterirken, istihdama en düşük katılım 2006 yılında gerçekleşmiştir. 2006 yılından 2012 yılına kadar ise düzenli bir artış gözlemlenmektedir.

İşsizlik rakamları ele alınmadan önce, Alman Resmi İstatistik Kurumu’nun (Statistisches Bundesamt) işsizliğe ilişkin hesaplamalarının, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) işsizlik rakamları hesaplamalarından farklılık gösterdiğini belirtmek gerekir. Alman İstatistik Kurumu, ilerleyen bölümlerde ele alınacak olan ve “Küçük İş” veya “Mini Job” olarak adlandırılacak olan çalışmaları da işsizlik verilerine dahil

etmektedir. 1991- 2012 yılları arasında işsizlik rakamlarına Tablo 5’de yer verilmiştir.

Tablo 7: Alman Resmi İstatistik Kurumu Hesaplamalarına Göre Almanya’da İşsizlik Rakamları

| Yıllar | Toplam İşsiz Sayısı | Kadınlar | Yaş Aralığına Göre Kadınlar Arasında İşsizler | | | Uzun Süreli İşsizler | Yabancılar | Engelliler |
|-----------|---------------------|-----------|---|---------|---------|----------------------|------------|------------|
| | | | 15 – 20 | 15 – 25 | 55 – 65 | | | |
| 1991 | 2 602 203 | 1 321 649 | 95 800 | 395 739 | – | – | 221 884 | – |
| 1995 | 3 611 921 | 1 761 311 | 95 222 | 431 103 | 734 754 | – | 436 261 | – |
| 2000 | 3 889 695 | 1 836 317 | 101 342 | 428 510 | 842 115 | 1 454 189 | 465 660 | 184 097 |
| 2005 | 4 860 909 | 2 257 639 | 124 055 | 620 132 | 581 702 | 1 588 089 | 672 801 | 180 907 |
| 2010 | 3 238 421 | 1 478 749 | 55 268 | 325 378 | 532 004 | 1 130 446 | 500 831 | 175 357 |
| 2011 | 2 975 836 | 1 389 908 | 47 748 | 278 886 | 542 584 | 1 055 353 | 470 218 | 180 315 |
| 2012 | 2 896 985 | 1 346 676 | 46 693 | 274 035 | 544 484 | 1 031 722 | 474 283 | 176 040 |

Kaynak: *Statistisches Jahrbuch 2012*, Wiesbaden, Alman Resmi İstatistik Kurumu, 2014, s.341.

Alman Resmi İstatistik Kurumu verilerine göre 2,9 milyon kişi 2012 yılında işsiz olarak kayıtlıdır. ILO’nun işsizlik verileri hesaplama yöntemine göre ise, Almanya’da 2012 yılı içerisinde 2,3 milyon işsiz kişi ile son 20 yılın en düşük işsizlik seviyesine ulaşmıştır.

Tablo 8: Uluslararası Çalışma Örgütü Hesaplamalarına Göre Almanya’da İşsiz Kişi Sayısı ve İşsizlik Oranları

| Yıllar | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|------|------|--------|--------|--------|------|------|--------|--------|--------|--------|
| Toplam İşsiz Sayısı | 3362 | 3894 | 4261.1 | 4570.8 | 4245.4 | 3601 | 3136 | 3228.2 | 2945.5 | 2501.4 | 2316.1 |
| İşsizlik Oranı % | 8,5 | 9,8 | 10,7 | 11,2 | 10,2 | 8,7 | 7,5 | 7,7 | 7,1 | 5,9 | 5,5 |

Kaynak: Uluslararası Çalışma Örgütü İstatistik Kurumu Ilostat (Erişim Tarihi 22 Mart 2014)

Tablo 6’da da görüldüğü üzere, işsiz kişi sayısı Uluslararası Çalışma Örgütü hesaplamalarına göre 2006 yılından 2012 yılına kadar sürekli olarak azalma

göstermiştir. 2012 yılında hesaplanan %5,5'lik işsizlik oranı Avrupa'da Avusturya'dan sonra en düşük işsizlik oranıdır.

Yabancılar arasında işsizlik de 2006 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2012 yılında 474 bin yabancıların işsiz olarak kayıtlı olduğu görülmektedir. Her ne kadar bu sayı 1991 yılı işsizlik rakamlarının iki katı olsa da, 1991 yılında Almanya'da yaşayan yabancı sayısının günümüze göre büyük farklılık gösterdiğini de göz önünde bulundurmak gerekir. 2000 yılı ile 2005 yılları arasında işsizlik rakamları karşılaştırıldığında, Alman vatandaşları arasındaki işsizlik oranı yaklaşık olarak %30 artarken, bu rakam yabancılar arasında yaklaşık olarak %50 oranında artmıştır.

3.3. ALMANYA'DA YAŞAYAN TÜRKLERİN İSTİHDAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Almanya ile Türkiye arasında 1961 yılında imzalanan İşgücü Anlaşması, Türk işçilerinin Almanya'ya göçünün başlangıcı kabul edilmektedir. Geride kalan 50 yıldan uzun sürede Türk kökenliler ve Türk vatandaşları istihdamda önemli bir rol üstlenmektedir.

Almanya'da yaşayan yabancılar arasında en büyük bölümü oluşturan Türk vatandaşlarına ilişkin işsizlik verilerine tablo 7'de yer verilmiştir.

Tablo 9: Almanya'da Türk Vatandaşları Arasında İşgücüne İlişkin Rakamlar

| Yıl | Vatandaş Sayısı | Bağımlı Çalışan | Bağımsız Çalışan | Toplam Çalışan Sayısı | İşsiz Vatandaş Sayısı | İşsizlik Oranı | Genç İşsizliği |
|------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| 1991 | 2.110.223 | - | - | 743.148 | 172.500 | - | - |
| 2000 | 1.998.534 | - | - | 553.952 | 159.823 | - | - |
| 2005 | 1.764.041 | 458.243 | 64.600 | 522.843 | 210.821 | 32,5 | 11,7 |
| 2008 | 1.738.831 | 478.027 | 70.300 | 548.327 | 176.192 | 24,4 | 9,0 |
| 2009 | 1.713.551 | 493.792 | 70.300 | 564.092 | 155.683 | 24,4 | 9 |
| 2010 | 1.658.083 | 483.945 | 70.000 | 553.945 | 145.307 | 22,0 | 7,0 |
| 2012 | 1.607.461 | - | - | 511.329 | 142.149 | 22,0 | 6,7 |

Kaynak: Tablo, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kaynaklarından yararlanılarak düzenlenmiştir.⁵³

Tablo 7'ye bakıldığında, Türk vatandaşlarının sayısı 1991 yılından 2012 yılına kadar büyük oranda azalmıştır. Azalmanın nedenleri, Türkiye'ye kesin dönüş yapan vatandaşlar ve Alman vatandaşlığına geçen Türk uyruklular olarak değerlendirilebilir. İşsizlik oranlarında Almanya genelinde 2005 yılında gerçekleşen zirve noktasında, Türk vatandaşları arasında işsizlik oranlarının da en üst seviyeye çıktığı gözlemlenebilmektedir. Bu oran 2005 yılından 2012 yılına gelindiğinde %10 oranında azalma kaydederek %22 seviyesine inmiştir. Bu oran, Almanya genelinde hesaplanan oran olan %5,5 ile karşılaştırıldığında, aradaki farkın incelenmesi gereken ciddi bir sorun olduğu değerlendirilebilir. Türk gençleri arasında da işsizlik oranlarının yüksek olduğu göze çarpan bir diğer veridir.

Öte yandan, Duisburg-Essen Üniversitesine bağlı Türkiye Araştırmalar Merkezi Vakfı'nın Kuzey Ren Vestfalya eyaletinde bulunan Türklere ilişkin bir 2009 yılında gerçekleştirilen araştırmasında ise aşağıdaki verilere yer verilmiştir.⁵⁴

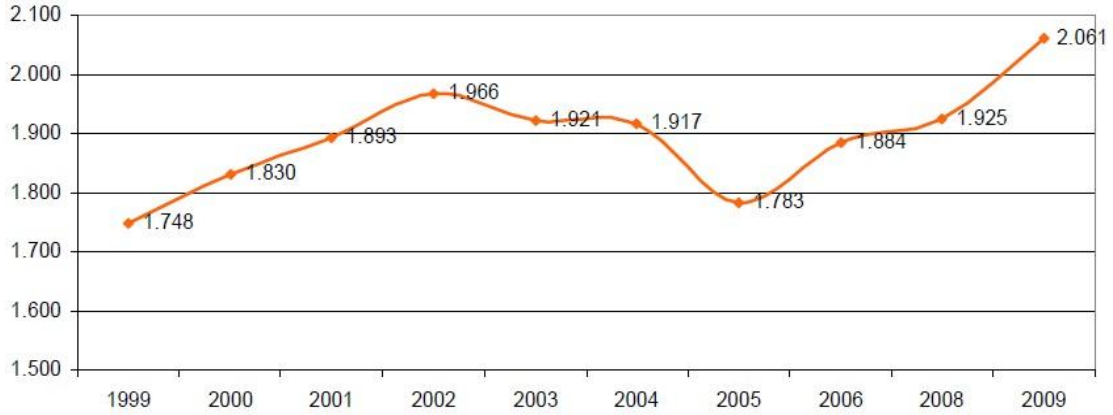
- Almanya'da yaşayan Türklerin ortalama yaşı 40,3'dür. Türk nüfusun %23'ünün 18-29 yaş aralığındaki kişiler oluşturmaktadır. Araştırmaya katılan kişilerin dörtte üçü 20 yılı aşkın bir süredir Almanya'da yaşamaktadır.
- Araştırmaya katılanların neredeyse yarısı eğitimini Almanya'da tamamlamıştır. Ancak katılımcıların yarısından fazlasının mesleki bir eğitimi yoktur. Genç nüfus olarak kabul edilen 30 yaş altındaki kişilerde de mesleki eğitime sahip kişiler %25 civarındadır.
- Türklerin yarısından fazlası iyi derecede Almanca dil bilgisine sahiptir. Eğitim seviyesi yükseldikçe, dil bilgisi artmaktadır.
- Çalışanların sayısı 2006 yılından bu yana artmakta, işsizlik rakamları az da olsa düşüş göstermektedir. Ancak kadınların istihdama katılımı %5 ile oldukça düşük seviyededir.

⁵³ DİYİH Yıllık Raporları, Ankara, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1991-2012.

⁵⁴ Martina Sauer, "Kuzey Ren Vestfalya'da Yaşayan Türk ve Türk Kökenlilerin Eğilimleri", Essen, Türkiye Araştırmalar Merkezi Vakfı, 2009, s.11-18.

- Türk hanelerinde ortalama 3,8 kişi yaşarken, Almanlarda bu rakam 2,1'dir. Hane başına gelir 2.016 avro ile Alman hanelerine göre oldukça düşük seviyededir. Hanelerin neredeyse üçte biri yoksulluk sınırındadır.

Grafik 5: Almanya’da yaşayan Türk Vatandaşlarının Yıllar İtibariyle Hane Halkı Geliri



Kaynak: Kuzey Ren Vestfalya’da Yaşayan Türk ve Türk Kökenlilerin Eğilimleri, 2009, s. 80.

Tablo 10: Almanya’da yaşayan Türk Vatandaşlarının Gelir Dağılımı

| Gelir | Oran % |
|--------------------------|--------|
| 1.000€’nin altında gelir | % 7,6 |
| 1000€ - 2000€ | % 38,7 |
| 2000€ - 3000€ | % 25,8 |
| 3000€ ve daha fazla | % 12,1 |
| Belirsiz | % 15,8 |
| Ortalama Gelir: 2061 € | |

Kaynak: Tablo “Kuzey Ren Vestfalya’da Yaşayan Türk ve Türk Kökenlilerin Eğilimleri” isimli rapordan yararlanılarak düzenlenmiştir.

- Türk vatandaşlarının %48’i işsizdir. Kadınlar arasında işsizlik %64 seviyesindedir.
- Çalışanların %40’ı işlerini kaybetmekten korkmaktadır.

- Türk kökenlilerin %52'si iş sahibidir. Bunların %42'si tam zamanlı çalışmakta iken, %8'i yarı zamanlı çalışmakta ve %2'si 450 avroya kadar prim ödemelerinden muaf “Küçük İş” (minijob) uygulaması dahilinde çalışmaktadır.

3.4. ALMANYA'DA KAYIT DIŞI EKONOMİ

Kayıt dışı ekonomi oluŐumlarının gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, gelişmiş ülkelerde de karşılaşılan bir sorun olduğuna ilk bölümde değinilmiŐti. Bu başlık altında, Almanya'da kayıt dışı ekonominin boyutları ele alınmıştır.

Kayıt dışı ekonomi, geçmiŐte olduğu kadar, günümüzde de Almanya'nın gündeminde yer alan ciddi bir sorundur. Gerek kayıt dışılığın sosyal boyutu, gerekse ekonomik zararları göz önünde bulundurularak, Alman araştırmacılar kayıt altına alınamayan ekonomi sorununun önüne geçebilmek ve boyutunu tespit etmek amacıyla yıllar itibariyle çeşitli yöntemler izlemiŐlerdir.

Günümüzde en çok kullanılan yöntem olan MIMIC yönteminin yanısıra, araştırmacılar çeşitli modellerle hesaplamalar gerçekteŐirmiŐtir. 1974-2003 yılları arasında, farklı yöntemler kullanılarak hesaplanan kayıt dışı ekonomi rakamlarına Tablo8'de yer verilmiştir.

Tablo 11: 1974- 2003 Yılları Arasında Almanya’da Kayıt Dışı Ekonomi

| Araştırmacı | Çalışmanın Yapıldığı Zaman Dilimi | Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini Büyüklüğü (%) | Yöntem |
|----------------------|-----------------------------------|---|-----------------------------|
| Broesterhuizen | 1974 | 4,8 | GSMH Yaklaşımı |
| Broesterhuizen | 1978 | 37,5 | İstihdam Yaklaşımı |
| Broesterhuizen | 1980 | 27,5 | İşlem Hacmi Yaklaşımı |
| Kirchgassner | 1980 | 8,6–14,6 | Tanzi Yaklaşımı |
| Langfeldt | 1980 | 3,7 | Para Talebi Yaklaşımı |
| Schneider ve Enste | 1990 | 14,6 | Elektrik Tüketimi Yaklaşımı |
| Schneider ve Enste | 1990-1993 | 12,5 | Para Talebi Yaklaşımı |
| Johnson ve diğerleri | 1990-1993 | 10,5 | Para Talebi Yaklaşımı |
| Mummert ve Schneider | 1980-1997 | 16,5 | Para Talebi Yaklaşımı |
| Schneider | 2000 | 16,0 | MIMIC Yöntemi |
| Schneider | 2002 | 16,3 | MIMIC Yöntemi |
| Schneider | 2003 | 16,8 | MIMIC Yöntemi |

Kaynak: Friedrich Schneider, “Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?”, European Journal of Political Economy, 21, 2005, s. 598–642.

Tablo 8’de görüldüğü üzere, Almanya’da farklı yıllarda farklı yöntemler ile kayıt dışı ekonominin boyutları tahmin edilmeye çalışılmıştır. 1974-1980 yılları arasında yapılan çalışmalarda sonuçlar birbirlerinden büyük farklılık göstermektedir. Bu durum dönemin koşulları da göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Teknolojik gelişmeler doğrultusunda araştırma sonuçlarının daha tutarlı hale geldiği değerlendirilebilir.

Schneider’in 1975-2012 yıllarına ait hesaplamalarına tablo 12’de yer verilmiştir.

Günümüzde Uluslararası Çalışma Örgütü’nün de kaynaklarında MIMIC yöntemi referans alınarak kayıt dışı ekonomi tahminleri yayınlamaktadır. Bu yöntem ile

yaptığı çalışmalarda literatürde öncü sayılabilecek Profesör ve çoklu doktora ünvanına sahip Friedrich Schneider, özellikle Almanya hesaplamalarında eşsiz bir kaynaklar sunmaktadır. Schneider'in hesaplamalarına göre 2003 yılına gelindiğinde Almanya'da kayıt dışı ekonominin boyutu %16,8'dir. (Tablo 12)

Tablo 12: Almanya'da Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu (MIMIC Yöntemi)

| Yıl | Kayıt Dışı Ekonomi % | Milyar Avro |
|------|----------------------|-------------|
| 1975 | 5,8 | 29,6 |
| 1980 | 10,8 | 80,2 |
| 1985 | 11,2 | 102,3 |
| 1990 | 12,2 | 147,9 |
| 1995 | 13,9 | 241,1 |
| 1996 | 14,5 | 257,6 |
| 1997 | 15,0 | 274,7 |
| 1998 | 14,8 | 280,7 |
| 1999 | 15,5 | 301,8 |
| 2000 | 16,0 | 322,3 |
| 2001 | 16,0 | 329,8 |
| 2002 | 16,6 | 350,4 |
| 2003 | 17,1 | 370,0 |
| 2004 | 16,1 | 356,1 |
| 2005 | 15,4 | 346,2 |
| 2006 | 15,0 | 345,5 |
| 2007 | 14,7 | 349,0 |
| 2008 | 14,2 | 346,8 |
| 2009 | 14,6 | 351,8 |
| 2010 | 13,9 | 347,6 |
| 2011 | 13,5 | 344,3 |
| 2012 | 13,3 | 342,4 |
| 2013 | 13,2 | 340,5 |

Kaynak: Kaynak: Friedrich Schneider, "Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten", *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.5.

Almanya'da kayıt dışı ekonomi rakamları incelenecek olursa, 2000'li yıllara gelindiğinde 322 milyar avro'luk bir sektörden söz etmek mümkündür. Bu rakam 2003 yılına kadar artmış olup, 2003 yılından 2006 yılına kadar düzenli bir azalma sözkonusudur. Üç yıllık azalma döneminin ardından, katma değer vergisi oranlarında yapılan artışın etkisiyle birlikte, kayıt dışı ekonominin boyutu 3,5 milyar avro artarak 349 milyar avroya ulaşmıştır. Aynı yıl, kayıtlı ekonominin %3 oranında artmasıyla,

kayıt dışı ekonominin boyutundaki artış rakamlara aynı randa yansımamıştır. 2007 yılında hesaplanan %14,7 oranı, 1998 yılından sonra yakalanan en düşük kayıt dışı ekonomi oranıdır. İzleyen yıl da azalma devam ederken, 2009 yılında küresel ekonomik krizin etkileriyle birlikte kayıt dışı ekonominin boyutu %1,4 artış göstermiştir. İzleyen yıllarda düşüş ivmesi tekrar yakalanabilmiştir. 2012 yılında kayıt dışı ekonominin boyutu 340,5 milyar avro olup, bu miktar, milli hasılanın %13,2'sine denk gelmektedir.

Kayıt dışı ekonominin boyutunu etkileyen faktörler, ülkenin çeşitli politikalarıyla doğrudan ilişkili olabilmektedir. Bu bağlamda 2008 yılında gerçekleştirilen çeşitli politika değişikliklerinin kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkilerine tablo 13'de yer verilmiştir.

Tablo 13: Almanya'da Gerçekleştirilen Kamu Politikalarının Kayıt Dışı Ekonomi Üzerindeki Etkileri (2008 Yılı)

| Uygulanan Politikalar | Kayıt Dışı Ekonomide Artış / Azalış |
|---|--|
| Yapı İşleri, Boyacılık ve Cilacılık İşlerinde Asgari Ücret Belirlenmesi | 3000 – 6000 Milyon € Arasında Bir Artış |
| Bakım Sigortası Prim Oranının %1,7'den %1,9'a Çıkarılması | 160 – 280 Milyon € Arasında Bir Artış |
| İşsizlik Sigortası Prim Oranının %4,2'den %3,3'e Düşürülmesi | 900 – 1500 Milyon € Arasında Bir Azalış |
| Kişilerin Evlerini Yenilemeleri, Bazı masrafların Vergiye Tabi Tutarlardan Düşülebilmesi Uygulaması | 2000 – 4000 Milyon € Arasında Bir Azalış |
| İşsizlik Oranlarının Düşmesi | 2000 – 3500 Milyon € Arasında Bir Azalış |
| Toplam Etki | 1740 – 2720 Milyon € Arasında Bir Azalış |

Kaynak: Friedrich Schneider, "Weiterer Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland bei Nichteinführung der Mindestlöhne: Fluch oder Segen?", *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2008, s.15.

Tabloda görülebileceği üzere, Almanya’da kamu politikalarının toplumun kayıt dışı kalma eğilimine doğrudan bir etki gösterdiğinden söz edilebilir. Özellikle asgari ücret sınırlamasının bulunmadığı bir sektöre böyle bir düzenleme getirmek, kayıt dışılık oranını ciddi ölçüde arttırmıştır. Vergiye tabi çeşitli harcamalara vergi muafiyetlerinin getirilmesi ise kayıt dışı kalma eğilimini azaltıcı etki göstermiştir. Dolayısıyla etkili kamu politikalarıyla kayıt dışılığın yüksek oranda azaltılabileceği yorumu yapılabilir.

Tablo 14: Almanya’da Gerçekleştirilen Kamu Politikalarının Kayıt Dışı Ekonomi Üzerindeki Etkileri (2012)

| Uygulanan Politikalar | Kayıt Dışı Ekonomide Artış / Azalış |
|--|--|
| Ekonominin %0,9 oranında büyümesi ve İşsizlik rakamlarının azalması | - 1300 Milyon € Azalış |
| İşsizlik Parası II’nin arttırılması / Emeklilik Prim oranının %19,9’ dan 19,6’ya düşürülmesi | - 650 Milyon € Azalış |
| Toplam Etki | - 1950 Milyon € Azalış |

Kaynak: Friedrich Schneider, “Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten”, *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.6.

Tablo 14’te ise 2012 yılında uygulanan politikaların kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkilerini görmek mümkündür. Ekonomik büyüme, sosyal yardım olan İşsizlik Parası II’nin arttırılması ve emeklilik prim oranının %0,3 oranında azaltılması kayıt dışı ekonomiyi küçülten bir etki göstermiştir.

3.5. Almanya’da Kayıt Dışı İstihdam

Almanya’da kayıt dışı ekonomi 2012 yılına gelindiğinde %13 civarındadır. Kayıt dışı ekonomi oluşumunun gerek bir sonucu, gerekse bağlantısı olarak kabul edilebilecek kayıt dışı istihdama ilişkin verilere ise tablo 11’de yer verilmiştir.⁵⁵

Tablo 15: Almanya’da Kayıt Dışı İstihdam verileri (1000 Kişi)

| YIL | Ülke Vatandaşı Kayıt Dışı Çalışanlar |
|------|--------------------------------------|
| 1995 | 7.320 |
| 1996 | 7.636 |
| 1997 | 7.899 |
| 1998 | 8.240 |
| 1999 | 8.524 |
| 2000 | 8.621 |
| 2001 | 8.909 |
| 2002 | 9.182 |
| 2003 | 9.420 |
| 2004 | 9.023 |
| 2005 | 8.549 |
| 2006 | 8.124 |
| 2007 | 8.206 |
| 2008 | 8.154 |
| 2009 | 8.272 |
| 2010 | 7.875 |
| 2011 | 7.761 |
| 2012 | 7.708 |

Kaynak: Friedrich Schneider, “Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten”, *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.14

Tabloda görüldüğü üzere, kayıt dışı istihdam Almanya’da önemli bir sorun teşkil etmektedir. 1995 yılından 2013 yılına kadar hesaplanan verilere göre, kayıt dışı

çalışan kişi sayısı hiçbir dönemde 7 milyon kişinin altına düşmemiştir. Özellikle 2000'li yılların başında yaşanan küresel krizin etkisiyle 2003 yılında ve 2008 yılı küresel krizinin etkileriyle 2009 yılında kayıt dışı istihdam rakamları zirve noktalarına ulaşmıştır. Tabloda 2012 yılına gelindiğinde ise, 1995 yılında gerçekleşen en düşük kayıt dışı istihdam verisi olan 7,3 milyon seviyesine giderek yaklaşıldığı görülmektedir.

Haigner, Jenewein ve Schneider'in gerçekleştirdikleri Almanya'da kayıt dışı istihdama yönelik bir anket çalışmasında, 2104 kişinin 2010 yılı mayıs ayında görüşleri alınmıştır. Anket soruları oldukça özel bilgiler içermektedir. Kişilerin kayıt dışı istihdam edilme ve istihdam etme eğilimleri, sektörel dağılım gibi konular ele alınmıştır. Ankete katılanların güveninin kazanılması adına çeşitli gizlilik önlemleri alınmıştır.⁵⁶

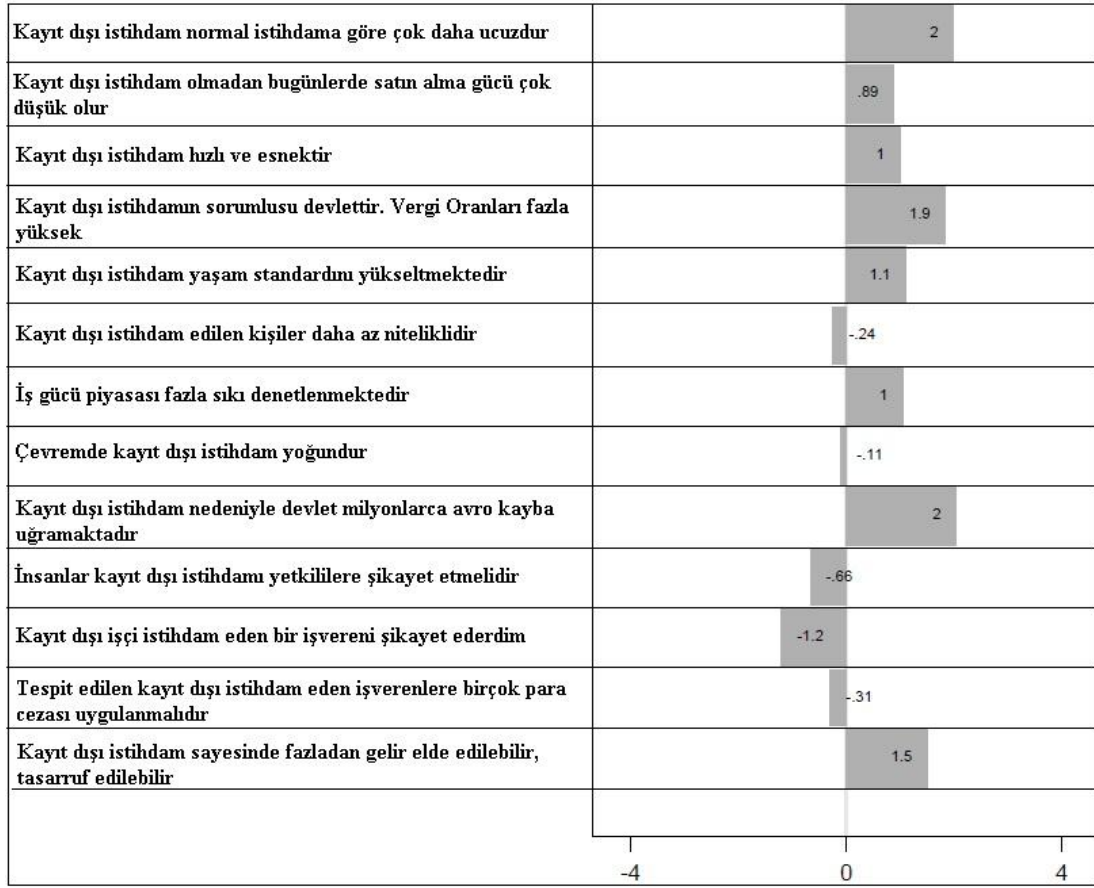
Kişilerin kayıt dışı istihdamla ilgili yaklaşımlarını öğrenmek için 13 soruluk bir anket oluşturulmuştur. Verilecek cevaplarda "katılıyorum" veya "katılmıyorum" ifadelerini "-4" ile "4" arasında derecelendirmeleri istenmiştir. (Grafik 4)

Kayıt dışı istihdamın devletin vergi gelirlerini azalttığı yönünde bir bilincin örneklem grupta var olduğu gözlemlenebilmiştir. Ancak birçok katılımcı, yüksek vergi oranlarının bu kayıt dışılığı tetiklediğini, hatta cazip hale getirdiğini vurgulamıştır.⁵⁷

⁵⁶ Friedrich Schneider, "The Shadow Economy and the Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?", *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2011, s.31-32.

⁵⁷ a.g.m., 32-34.

Grafik 6: Almanya’da Kayıt Dışı İstihdama Yönelik Anket



Kaynak: Friedrich Schneider, “The Shadow Economy and the Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?” s.5-7.

İlginç bir şekilde, birçok kişi kayıt dışı istihdam biçimini çok hızlı işlediği ve esnek olduğu için tercih ettiğini belirtmiştir. Kişilere göre bu piyasaya giriş ve çıkış çok hızlı gerçekleşebilmektedir. Örnekleme göre bu algının nedeni, yasal iş gücü piyasasına giriş ve çıkışların fazlasıyla sıkı şekilde denetlenmesinden kaynaklanmaktadır.⁵⁸

Öte yandan, ankete katılan kişiler, kayıt dışı çalışan veya istihdam eden kişilerin resmi organlara şikayet edilmemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bunun yanı sıra ankete katılanlar, kendilerinin de böyle bir durumu şikayet etmeyeceklerini belirtmişlerdir. Anketin ortaya çıkardığı bir diğer önemli sonuç ise, kayıt dışı çalışmanın ve istihdam

⁵⁸ a.g.m., s.32-34.

etmenin, Almanya’da, “sıradan bir durum” veya “gündelik bir suç” olarak algılandığıdır.

Gerçekleştirilen anket sonuçlarına göre, 2104 kişiden 285’i (%13,55) geride kalan bir yıl içerisinde kayıt dışı istihdam içerisinde yer aldıklarını belirtmişlerdir. Erkek işverenler arasında kayıt dışı istihdam oranı (%18,82) kadınlara göre (%8,58) oldukça yüksektir.

Bunun yanısıra, işsizlerin(%29,29) ve diğer sebeplerden ötürü iş gücü piyasasından uzaklaşmış kişilerin(%23,53) kayıt dışı işveren konumuna diğer kişilere göre daha fazla geçtikleri gözlenmiştir.

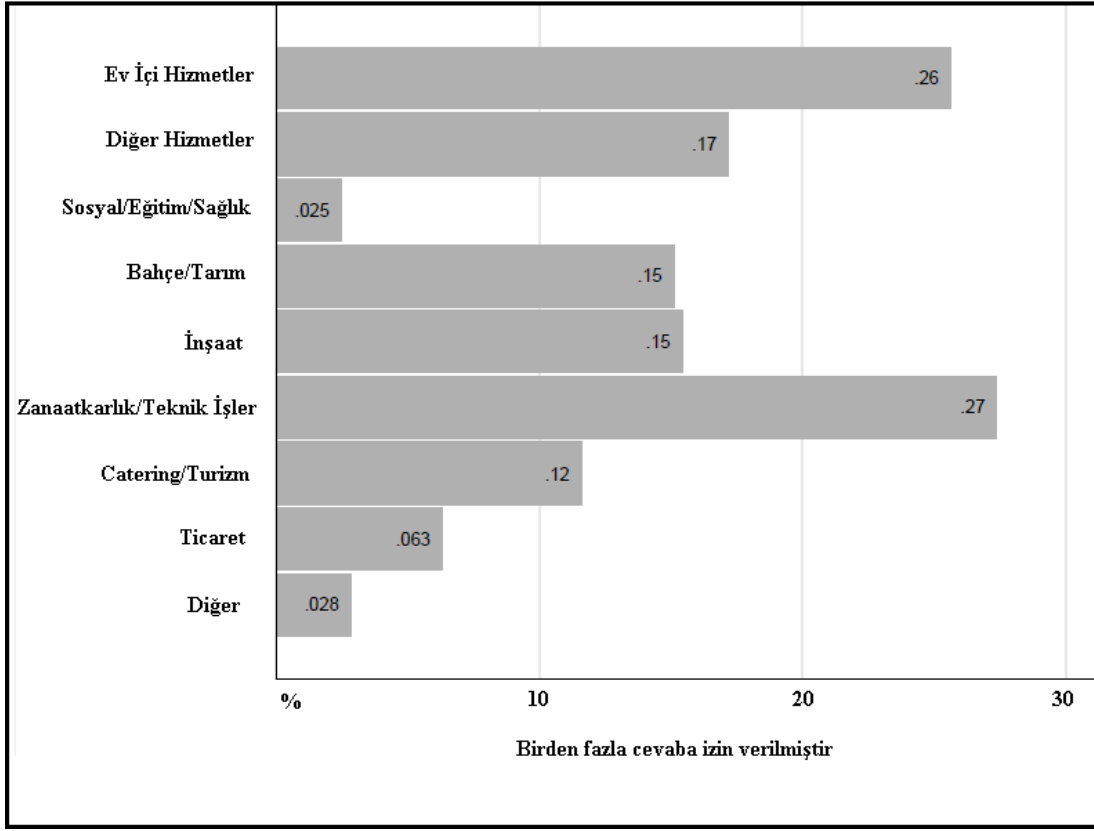
Emeklilerin kayıt dışı istihdamda yer alma oranı %11,75, ev hanımları ve erkeklerinin ise %9,52’dir. Bu oranlar ortalama kayıt dışı istihdamda yer alma verilerinin altındadır.

Öğrenciler arasında kayıt dışı çalışma oranı ortalamaya yakın seviyede %14,44, çıraklar arasında %11,75, kendi nam ve hesabına çalışan kişilerde %15,17 ve bağımlı çalışanlarda ise %15,60 olarak hesaplanmıştır.

Üniversite mezunlarının kayıt dışı istihdamdaki rolü %7,19 oranındadır. Öte yandan zorunlu eğitimini tamamlamamış kişiler arasında oran %24,24’dür. Çıraklık eğitimi alan kişiler arasında ise kayıt dışı çalışma oranı %20,41’dir.

Kayıt dışı çalışan kişilerin daha yoğun olarak çalıştıklarını ifade ettikleri sektörlerle grafik 7de gösterilmiştir.

Grafik 7: Almanya’da Kayıt Dışı İstihdamın Sektörlere Göre Dağılımı



Kaynak: Haigner, Stefan, Stefan Jenewein, Friedrich Schneider and Florian Wakolbinger (2011)

Grafik 5, ele alınan 2104 kişilik örneklemin cevaplarına dayanarak kayıt dışı istihdamın gerçekleştiği sektörleri göstermektedir. Tahmin edilebileceği üzere zanaatkarlar ve ev hizmetleri kayıt dışılığın en yoğun karşılaşıldığı sektörlerdir. İki işkolunda da %25’in üzerinde kayıt dışılık mevcuttur. Kayıt dışı çalışanların yaklaşık olarak %15’i diğer hizmet sektörlerinde, bahçe işlerinde, tarımda ve inşaat sektöründe çalıştıklarını belirtmişlerdir. Anket sırasında birden fazla cevaba izin verildiğinden, yüzdelerin toplamı %100’e tamamlanamamaktadır.⁵⁹

⁵⁹ a.g.m., s.34.

3.6. ALMANYA'DA KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI

Kayıt dışı istihdamla mücadelede, devletin rolü iki ana başlık altında ele alınmalıdır. Kayıt dışı çalışma gerçekleşmeden, iş gücünün kayıt dışı çalışmaya eğilimini engellemek adına önlemler alınabilmektedir. Hali hazırda kayıt dışı çalışmanın var olduğu durumlarda ise devletler bu eğilimi ortadan kaldırmak adına teftiş yöntemini izleyebilmektedirler.

3.6.1. Kayıt Dışı İstihdamı Önleyici Faaliyetler

3.6.1.1. Ajanda 2010

Daha önceki başlıklarda görüldüğü üzere Almanya, 2010 yılından itibaren ekonomik göstergelerde büyük gelişme kaydetmiştir. İşsizlik oranları azalırken, istihdama katılım artmış, kayıt dışı ekonomi ve istihdam tahminlerinde düşüş gözlenmiştir.

Bu bağlamda, Almanya'nın 2003 yılından başlamak üzere yürürlüğe koyduğu "Ajanda 2010" adı altında bir iş gücü piyasası ve sosyal sistem reformu paketini değerlendirmek gerekmektedir. Paket sağlık hizmetlerinde reform, iş gücü piyasası düzenlemelerinde reform, iş merkezlerinin yapısında reform, işsizliğin azaltılması, ekonomik büyüme, vergi indirimleri, sosyal sigorta reformu gibi değişiklikler öngörmüştür.⁶⁰

Ajanda 2010'un öngördüğü ve zaman içerisinde gerçekleştirilen, kayıt dışı istihdamı yakından ilgilendiren düzenlemelerin başında işsizlik sigortasında düzenlemeler gelmektedir. Ajanda 2010 kapsamında "Hartz IV" ve "İşsizlik Yardımı II" yasalarında değişikliğe gidilmiştir. Uzun süreli işsizlerin alabildikleri işsizlik ödeneği düzenlemesi değiştirilerek, kişilere yeni bir işsizlik statüsü kazandırılmış ve sağlanan yardımlarda kısıtlamaya gidilmiştir. Kişiler daha önceki düzenlemede, işsiz kalmadan önceki maaşının %57'si oranında yardım alırken, yeni düzenlemeyle oran yöntemi yerine sabit bir ücret belirlenmiştir.⁶¹

⁶⁰ Deutsche Welle, "A Quick Guide to the Agenda 2010", www.dw.de, (Erişim Tarihi:25 Şubat 2014).

⁶¹ a.g.k.

İşsizlik ödeneğinde yapılan bu düzenlemelerin, işsiz kalan kişilerin istihdam piyasasına dönüşlerini teşvik ettiği düşünülebilir. Öte yandan bu düzenlemenin, işsizlik aylığı almakta iken kayıt dışı çalışma eğiliminde olan kişilerin durumunu da doğrudan etkilediği söylenebilir. Kayıt dışı çalışırken aynı zamanda işsizlik aylığı alan kişilerin işsizlik aylığı gelirlerinde yaşanan bu azalmanın, kayıt dışı kalma eğilimini azaltacağı çıkarımını yapmak mümkündür.

Ajanda kapsamında ele alınan bir diğer önemli düzenleme ise kayıt dışı istihdamla mücadelenin görevinin gümrük müfettişlerine verilmesi ve diğer kuruluşlarla işbirliğinin sağlanması olmuştur. Bu konu “Gümrük Müfettişleri ve Teftiş” başlığı altında detaylı olarak ele alınmıştır.

3.6.1.2. Küçük İş Uygulaması (Minijob)

Küçük İş (Minijob) uygulaması, kayıt dışı çalışma eğilimi azaltıcı önlemler arasında gösterilebilecek bir devlet politikasıdır. “Küçük İş” (Minijob) ya da “450 avroluk iş”, çalışanların 450 avroya kadar olan çalışmaları için hastalık, emeklilik ya da iş kazası gibi sigorta primlerden muaf olarak çalıştıkları işlere verilen isimdir. İşverenlerin ise çeşitli yükümlülükleri bulunmaktadır. İşverenler, çalıştırdıkları kişileri Alman Emeklilik Sigortası'nın bağlı kuruluşu olan Knappschaftsbahnsee isimli sendikanın “Küçük İş Merkezleri”ne (Minijob Zentrale) bildirmekle yükümlüdürler.⁶² Uygulamanın örnekleri 1911 yılından günümüze kadar gözlemlenebilmektedir.⁶³

Küçük İş'den (Minijob) elde edilen gelirler, resmi olarak kazanç sayıldığından, işsizlik ücreti hesaplamasında göz önünde bulundurulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, işsizlik yardımı alan bir kişi, herhangi bir Küçük İş'te çalışıyorsa, bu çalışma kişinin aldığı işsizlik yardımı tutarını etkileyecektir. Küçük İş'ten elde edilen miktarın ilk 100 avrosu gelir olarak kabul edilmez ve hesaplama dışında bırakılır. Hesaplamanın devamında ise elde edilen her 1 avronun %20'si hesaplama dışında bırakılır.

⁶² Alman İş Kurumu, “Bundesagentur für Arbeit”, www.arbeitsagentur.de, (Erişim tarihi 20 Mart 2014).

⁶³ İmparatorluk Almanya'sı Sigorta Kanunu, “Reichsversicherungsordnung, RVO 168, 1232”.

Böylelikle, 450 avroluk bir Küçük İş'te, 170 avro hesaplama dışında bırakılırken, 280 avro ise işsizlik parası alan kişilerin bu yardım tutarından kesilir.⁶⁴

Küçük iş uygulamasında bir kişi, birden fazla işte istihdam edilebilmektedir. Uygulamanın sınırlama getirdiği tek konu, elde edilen kazancın 450 avrodan sonraki kısmının vergiye tabi olacağıdır. *Küçük İş*'lerde çalışan kişiler için işverenleri tarafından kaza sigortası primleri ödenmek zorundadır.⁶⁵

Uygulamada 1996 yılına kadar hem işçi hem de işveren sigorta primlerinden muaf olarak kısa süreli çalışmalar gerçekleştirebilmekte iken, bu durum 1996 yılından itibaren birkaç kez değişikliğe uğramıştır. Uygulamanın tarihsel gelişimine tablo 10'da yer verilmiştir.⁶⁶

Sosyal bir politika olarak değerlendirilebilecek olan *Küçük İş* uygulamasında Alman Devletinin amacı, çalışanların iş hayatından kopmamalarının sağlanması, küçük iş olarak başlanan işyerinde düzenli işe geçişin sağlanması ve işsizlik ödeneği ile geçimini sürdüren kişilerin tekrar iş gücü piyasasına katılımlarının sağlanmasıdır.

⁶⁴ Alman İş Kurumu, "Bundesagentur für Arbeit", www.arbeitsagentur.de, (Erişim tarihi 20 Mart 2014).

⁶⁵ a.g.k.

⁶⁶ Alman İş Kurumu ve Sosyal Yasalar Kitabı VI'den yararlanılarak çeşitli kaynaklardan derlenmiştir.

Tablo16: Küçük İş (Minijob) Uygulamasının Tarihsel Gelişimi

| Zaman Dilimi | Aylık Gelir Üst Sınırı | Haftalık Çalışma Saati | İşverenin Ödeyeceği Hastalık Kasası Prim Oranı % | İşverenin Ödeyeceği Emeklilik Kasası Prim Oranı % |
|----------------------------|---|------------------------|--|---|
| 1 Temmuz 1977'den itibaren | Sigortalı Kişilerin Ortalama Gelirinin 1/5'i | Maksimum 15 Saat | % 0 | % 0 |
| 1 Ocak 1981'den itibaren | Sigortalı Kişilerin Ortalama Gelirinin 1/6'sı | | | |
| 1 Ocak 1982'den itibaren | 390 mark | | | |
| 1996'dan itibaren | Sigortalı Kişilerin Ortalama Gelirinin 1/7'si | | | |
| 1 Nisan 1999'dan itibaren | 630 mark / 325€ | İsteğe Bağlı | % 10 | % 12 |
| 1 Nisan 2003'den itibaren | 400 € | | % 11 | % 12 |
| 1 Temmuz 2006'dan itibaren | | | % 13 | % 15 |
| 1 Ocak 2013'den itibaren | 450 € | | | |

Kaynak: Alman İş Kurumu ve Sosyal Yasalar Kitabı VI'den yararlanılarak çeşitli kaynaklardan derlenmiştir.

Vergi muafiyeti işçiler için, vergi oranlarının normalden az oluşu ise işverenler açısından son derece avantajlı bir durumdur.

2009 yılında *Küçük İş*'lerde çalışan kişilerin %31,63'ü bu işlerinin sonlanması sonrasında sürekli bir işe geçmişlerdir ve sürekli işe geçenlerin %41 yine aynı

işvereni tarafından işe alınmıştır. Öteyandan küçük iş yürütenlerin yalnızca %24,6'sı sürekli bir iş aradığı belirtmektedir.⁶⁷

Küçük İş uygulamasına çeşitli sosyal taraflardan eleştiriler yöneltilmektedir. En temel eleştiri, işçi sendikaları ve bazı araştırmacılar tarafından yöneltilen “*ikame etkisi*” yaratıldığı eleştirisidir. Ancak istatistiklerin bu şekilde bir sonucu kanıtlayamadığı değerlendirilmektedir.⁶⁸

Almanya’da 2012 yılında neredeyse 7,5 milyon kişi *küçük işlerde* çalışmaktadır.⁶⁹ Bu kişilerin tamamının iş bulamadığı için küçük işlere yöneldiğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bu işler, özellikle öğrencilik dönemlerinde gençler arasında ve emeklilik sonrası kişilerde yaygın olarak tercih edilmektedir. Bu tercihler dikkate alındığında, *küçük iş* uygulamasının sosyal sigorta primlerini tamamının ödendiği normal işlere yönelimi azalttığını değerlendirmek zordur.

Kayıt dışı istihdam yönünden bakıldığında, kişilerin vergilerden muaf olarak çalışma isteklerinin kayıt dışı kalma eğilimini arttırdığı düşünülebilir. Bu durum, hem işveren açısından ödenen prim oranının azalması, hem de çalışan açısından ödenen primlerin sıfırlanması için avantajlı görünen bir durumdur. İşçi-işveren anlaşması sonucunda bu türde bir kayıt dışı çalışma eğiliminden söz edilebilir.

2013 yılı için çeşitli siyasi taraflarca “Küçük İş” uygulamasının kaldırılması tartışılmıştır. Uygulamanın kalkması durumunda, Schneider’e göre kayıt dışı ekonomi 7 milyar avro büyüyecektir.⁷⁰

⁶⁷ *Kayıtlı İstihdamın Teşviki Kapsamında Kurumlararası İşbirliğine İlişkin En İyi Avrupa Birliği Uygulamaları*, Ankara, Sosyal Güvenlik Kurumu, Yayın No:98, 2013, s.117

⁶⁸ a.g.r., s.117.

⁶⁹ *Statistisches Jahrbuch 2012*, Wiesbaden, Alman Resmi İstatistik Kurumu, 2014, s.340.

⁷⁰ Friedrich Schneider, “Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten”, *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.7.

3.6.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Faaliyetleri

3.6.2.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu

Kayıt dışı istihdamla mücadele adına 2004 yılında yürürlüğe konulan “*Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu*” (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz), kayıt dışı istihdamla mücadele için önemli tedbirler getirmektedir.

Kanun, kayıt dışı çalışmanın niteliğini tanımlamakta, bu çalışmaların denetimini, denetimi gerçekleştirecek olan kişilerin yetkilerini, cezai müeyyideleri, kurumlar arası işbirliği mevzuatını düzenlemektedir.⁷¹

Kanun, denetim yetkisini Federal Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Gümrük İdaresine vermektedir. Bununla birlikte, iş kurumu, emeklilik kurumu, mahkemeler ve meslek odaları gibi 13 resmi kurumla da işbirliği yapma yükümlülüğü getirmektedir.⁷²

Ayrıca kanunda; kayıt dışı çalışma ve çalıştırma, çalışmaları eksik bildirme veya hatalı bildirme, oturma veya çalışma izni bulunmayan kaçak işçileri çalıştırma, insan kaçakçılığı kapsamında kayıt dışı istihdam ve 18 yaşın altındakileri çalıştırma durumları için adli ve idari cezalar öngörülmüştür.⁷³

3.6.2.2. Gümrük Müfettişleri ve Teftiş

“*Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu*”nda (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) belirtildiği üzere, yasal teftiş görevi Federal Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Alman Gümrük İdaresi'ne verilmiştir.

⁷¹ “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu” (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz), 2004.

⁷² a.g.k.

⁷³ a.g.k.

Gümrük İdaresi'nin Almanya genelinde 43 merkez birimi ve 271 yardımcı birimi bulunmaktadır.⁷⁴ Bu birimlerde çalışan toplam 37 bin personelin 6700'den fazlası kayıt dışı istihdamla mücadelele karşı müfettiş olarak görev yapmaktadır.

2013 yılı içerisinde gümrük müfettişleri kayıt dışı istihdamla mücadelede 135 bin vaka incelemiştir. Bu incelemelerde 777 milyon avro zarar tespit edilmiştir.⁷⁵

Tablo 17: **Gümrük İdaresi Tarafından Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Gerçekleştirilen Faaliyetler (2011-2013)**

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---------|---------|---------|
| Gerçekleştirilen Kişi Sorgulaması | 524,015 | 543,120 | 523,340 |
| İşveren Denetimleri | 67,620 | 65,955 | 64,001 |
| Açılan Adli Soruşturma Sayısı | 109,166 | 104,283 | 95,020 |
| Tamamlanan Adli Soruşturma Sayısı | 112,474 | 105,680 | 94,962 |
| Kesilen Adli Para Cezaları (Milyon avro) | 30,6 | 27,2 | 26,1 |
| Verilen Hapis Cezaları (Yıl) | 2110 | 2,082 | 1,927 |
| Açılan İdari Soruşturma Sayısı | 59,218 | 44,165 | 39,996 |
| Tamamlanan İdari Soruşturma Sayısı | 76,367 | 62,175 | 53,993 |
| Tahakkuk Ettirilen İdari Para Cezası (Milyon avro) | 45,2 | 41,3 | 44,7 |
| Tahsil Edilen İdari Para Cezaları (Milyon avro) | 18,7 | 16,0 | 18,8 |
| Adli ve İdari İşlemlerden Doğan Zarar (Milyon avro) | 660,5 | 751,9 | 777,1 |

Kaynak: Alman Gümrük İdaresi, www.zoll.de Erişim: 08/03/2014

2013 yılı içerisinde gerçekleştirilen teftişlerde, 500 binden fazla kişi soruşturulmuş, 64 bin işyeri denetlenmiştir. Yaklaşık olarak 18 milyon avro idari para cezası tahsil edilmiştir.⁷⁶

Kayıt dışı istihdamın önlenmesinde önemli görevlerden biri de sosyal taraflara düşmektedir. Yasal yetki müfettişlerde olsa dahi, sosyal tarafların işbirliği büyük

⁷⁴ Alman Gümrük İdaresi, www.zoll.de, (Erişim Tarihi 08 Mart 2014).

⁷⁵ a.g.k.

⁷⁶ a.g.k.

önem arz etmektedir. 2013 yılı içerisinde yapılan soruşturmalarda gümrük müfettişleri, sendikalarla yoğun işbirliğinde içerisinde bulunmuşlardır. Özellikle inşaat sektöründe yoğun işbirliği sağlanmıştır. Bunun yanısıra 5 sektörde daha işbirliği anlaşmaları mevcuttur.

3.6.2.3. İşletme Denetim Büroları ve Teftiş

Alman Emeklilik Sigortası, 2002 yılından bu yana işletmeleri sigorta primleri bakımından denetlemekle yükümlüdür. Bu görev daha öncesinde hastalık kasalarına ait iken, 1999 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile 3 yıllık geçiş dönemi sonrasında devredilmiştir. Düzenlemeyle birlikte, Alman Emeklilik Kasası müfettişleri, tüm Almanya genelinde tüm işletmeleri, her 4 yılda bir defa denetlemekle yükümlü hale gelmişlerdir. Bununla birlikte, hastalık kasaları yetkililerinin primleri tahsil etme, belgeleri düzenleme ve gerekli hallerde müfettişlere ibraz etme yükümlülükleri devam etmektedir.⁷⁷

Müfettişlerin teftiş görevi ile aynı önceliğe sahip olacak şekilde, denetim altındaki işletmede sigorta ile ilgili bilgi verme, “Sosyal Sigorta Kanunu” hakkında soruları yanıtlama ve gerekli işlemler için yönlendirme görevi de bulunmaktadır.⁷⁸

Müfettişler teftiş öncesinde ani denetim kararı bulunmuyorsa, denetime tabi olacak işletmeleri bilgilendirmekle yükümlüdür. Bununla birlikte işletme sahibinin, vergi denetiminin ve sigorta denetiminin aynı zamanda gerçekleşmesini istediği hallerde bu durumun sağlanması için randevu sistemi mevcuttur.⁷⁹

İşletme denetim büroları, Almanya genelinde 20 merkezde teşkilatlanmıştır. Bu 20 merkezde 2100 personel istihdam edilmektedir. Görevli müfettişlerden her biri, yılda yaklaşık olarak 350-400 işyerini denetime gitmektedir. Denetimin içeriği temelde beş konudan oluşmaktadır.⁸⁰

- Sosyal sigorta primleri (hastalık, bakım, emeklilik ve işsizlik sigortası)

⁷⁷ Alman Sigorta Kurumu, www.deutsche-rentenversicherung.de, (Erişim Tarihi: 06 Mart 2014).

⁷⁸ a.g.k.

⁷⁹ a.g.k.

⁸⁰ SGK Almanya Çalışma Ziyareti, (2013) s.123.

- Ödenekler (U1, U2 ve iflas ödeneği)
- Sanatçıların Sosyal Sigortası (primler)
- Kaza Sigortası (Kaza sigortası kuruluşlarına primler)
- “Hesaptaki Para Anlaşması” (İflas sigortası)

Denetimlerde, son dört yıl içerisinde işletmede istihdam edilmiş tüm personel verileri incelenmektedir. Alman Sigorta Kurumu, tüm işverenler ile ilgili gerekli bilgilerin kayıt altına alındığı veri tabanları oluşturmuştur. Bu veri tabanları, özellikle gümrük müfettişlerinin denetimlerinde de önemli rol oynamaktadır.

İşletme denetim büroları tarafından gerçekleştirilen denetimlerin kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir yeri olduğunu söylemek mümkündür. Yasal düzenlemeler gereği 4 yıl içerisinde her bölge bürosu, görevli olduğu tüm işletmeleri denetlemekle yükümlüdür. Bu durum, işletmelerin düzenli olarak denetim altında tutulduğunu göstermektedir.

3.6.2.4. “eXTra” (einheitliches XMLbasiertes Transportverfahren) Uygulaması

“eXTra” uygulaması, Alman Sigorta Kurumu ve Gümrük İdaresinin ortaklaşa kullandığı bir elektronik veri takip sistemidir. Sistem, özellikle gümrük müfettişleri tarafından kayıt dışı istihdamın tespiti sırasında kullanılmaktadır.⁸¹

Alman Sigorta Kurumu, henüz pilot proje olarak kullanılan sisteme kayıtlı sigortalıları işlemektedir. İşe alımlar sırasında, işverenlerin de bu sistemi kullanmasının yaygınlaşması ile birlikte, güncel veriler kısa bir sürede sisteme işlenebilecektir.⁸²

Elektronik sistemin yalnızca Almanya genelinde değil, diğer ülkelerle işbirliği içerisinde kullanılarak, Almanya dışında yaşamaktayken sigortadan faydalanan

⁸¹ *Jahres Bericht 2012, Berlin*, Alman Sigorta Kurumu, 2014, s.

⁸² a.g.r., s.

kişilerin hayatta olup olmadıklarının denetlenmesi, ülke dışında gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin verilerin Alman sigorta sistemine aktarılması gibi kolaylıklar sağlaması beklenmektedir. Sistem şuanda aktif olarak Alman Gümrük İdare müfettişleri tarafından kullanılmaktadır.⁸³

3.7. ALMANYA'DA KAÇAK İŞÇİLERİN KAYIT DIŞI İSTİHDAMDAKİ YERİ

Almanya'da yabancıların ve kaçak işçilerin kayıt dışı istihdamdaki yerini incelemek için, öncelikli olarak ülkede bulunan yabancıların durumunun istihdam açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Almanya, yabancı ülke doğumlu kişilerin en fazla bulunduğu ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya Federasyonu'ndan sonra üçüncü sırada gelmektedir. Alman Yabancılar Dairesi verilerine⁸⁴ göre 2010 yılında Almanya'da 7,213.708 yabancı ülke vatandaşı bulunmaktadır. Öte yandan Almanya'da yaşayan en büyük yabancı ülke vatandaşı nüfusunu Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları oluşturmaktadır. Türk vatandaşları %21,8'e denk gelen 1,575.717 kişi ile diğer yabancı ülke vatandaşları arasında ilk sıradadır.⁸⁵

Almanya her ne kadar %5,5 ile son 20 yılın en düşük işsizlik oranına ulaşmış olsa da, ülkede bulunan yabancılar arasında işsizlik rakamları yüksek seviyededir. Ülkede bulunan 2,8 milyon işsiz 474 bini yabancılardan oluşmaktadır. Bu yabancıların yanısıra, ülke vatandaşlığına geçmiş yabancı ülke uyruklu kişiler de bu rakamlara dahil edildiğinde, yabancılar arasında işsizliğin önemli bir sorun teşkil ettiği gözlemlenebilmektedir. Alman İstatistik Kurumu verilerine göre Türk vatandaşlarının sayısı 1,5 milyon kişi olarak değerlendirilirken, Alman vatandaşlığına geçmiş Türkler de bu rakama dahil edildiğinde yaklaşık olarak 2,8

⁸³ *Jahres Bericht 2012, Berlin, Alman Sigorta Kurumu, 2014, s.40.*

⁸⁴ *Statistisches Jahrbuch 2012, Wiesbaden, Alman Resmi İstatistik Kurumu, 2014, s.337.*

⁸⁵ a.g.r., s.353.

milyon Türk uyruklu kişinin Almanya’da yaşadığı düşünülmektedir. Türk uyruklular arasında ise işsizlik oranı %22 civarındadır.⁸⁶

Yabancılar arasında işsizlik 2006 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2012 yılında hesaplanan 474 bin yabancı işsiz sayısı her ne kadar 1991 yılı işsizlik rakamlarının iki katı olsa da, 1991 yılında Almanya’da yaşayan yabancı sayısının günümüze göre büyük farklılık gösterdiğini de göz önünde bulundurmak gerekir. 2000 yılı ile 2005 yılları arasında işsizlik rakamları karşılaştırıldığında, Alman vatandaşları arasındaki işsizlik oranı yaklaşık olarak %30 artarken, bu rakam yabancılar arasında yaklaşık olarak %50 oranında artmıştır.

Yabancılar arasında işsizlik rakamları değerlendirildiğinde, bu durumun ardında yatan sebeplerin değerlendirilmesi gerekir. Alman işgücü piyasasına girişlerin son derece sıkı bir şekilde düzenlenmiş olması, yabancı ülke vatandaşlarının çalışma ve oturma izni alma prosedürleri gibi faktörler yabancılar arasında işsizliği tetikleyen başlıca resmi nedenlerdir. Öte yandan, ayrımcılık ve ırkçılık gibi sosyal nedenler de işgücü piyasasına girişlere etki eden faktörlerdir.

Bununla birlikte, “Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma”nın 45’inci maddesi çalışanların serbest dolaşımını düzenlemekte olup, Avrupa Birliği ülkesi vatandaşları, İzlanda, Lihtenştayn ve İzlanda vatandaşlarının başka bir AB ülkesinde iş aramalarını, çalışma izni almaksızın çalışmalarını, çalışma amacıyla ikamet etmelerini, çalışma süresi sonrasında da o ülkede yaşamaya devam etmelerini mümkün kılmaktadır. Bu dolaşım özgürlüğü, istihdam, eşit ücret ve diğer çalışma ve istihdam şartları itibarı ile üye devletlerin işçileri arasında vatandaşlığa dayanan her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir.⁸⁷

Almanya’da yaşayan yabancıların büyük bir bölümünün AB üyesi devletlerin vatandaşı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, her ne kadar işçilerin eşit muamele görmeleri antlaşmanın ilgili maddesi ise düzenlenmiş olsa da, yabancılar arasında işsizlik rakamlarına bu eşitliğin tam olarak yansımadağı çıkarımı yapılabilir.

⁸⁶ *DİYİH Yıllık Raporu*, Ankara, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012, s.

⁸⁷ Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Madde 45.

Öte yandan, Ankara Anlaşması Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na entegrasyonu için hazırlık, geçiş ve nihai dönem olmak üzere üç kademeli bir süreç öngörmüştür. Söz konusu hazırlık süresinin sonunda, 1973 yılında Katma Protokol yürürlüğe girmiştir. Katma Protokol'ün 36 ve 37'inci maddeleri aşağıdaki gibidir:⁸⁸

- *Madde 36*

Türkiye ile Topluluk üyesi Devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde, Anlaşma'nın yürürlüğe girişinden sonraki onikinci yılın sonu ile yirmiikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir.

Ortaklık Konseyi bu konuda gerekli usulleri kararlaştıracaktır.

- *Madde 37*

Her Üye Devlet, Topluluk'ta çalışan Türk uyruklu işçilere, çalışma şartları ve ücret bakımından, Topluluk üyesi diğer devletler uyruklu işçilere göre uyrukluktan ötürü herhangi bir farklı işleme yer vermeyen bir rejim tanır.

Protokol maddeleri doğrultusunda, Almanya'da bulunan Türk vatandaşlarının da istihdamda AB ülkesi vatandaşlarıyla eşit muamele görmeleri beklenmektedir. Ancak Türkler arasında işsizlik oranının Almanya geneli işsizlik oranının yaklaşık olarak 4 katı olmasında, bu eşitliğin tam olarak yansıtılmamasının diğer nedenlerle birlikte etkili olduğu değerlendirilebilir.

Yabancılar arasında işsizlik oranlarının Almanya geneline göre yüksek olması, kayıt dışı istihdamı tetikleyen bir faktör olarak değerlendirilebilir. Yasal piyasada iş bulamayan yabancı ülke vatandaşları, kayıt dışı çalışmaya yönelebilmektedirler.

⁸⁸ Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol, Madde 36-37, 23 Kasım 1970.

Öte yandan, ÷lkeye yasa dışı yollarla giriş yapan kaçak göçmenlerin de statüleri gereği tüm çalışmaları kayıt dışı istihdam çerçevesinde değerlendirilmektedir. Yasadışı yollarla ÷lkeye girerek kayıt dışı çalışan kişilere ilişkin verilere tablo 12’de yer verilmiştir.

Almanya’da tam zamanlı olarak kayıt dışı alışan Alman vatandaşlarının sayısı 1995 yılında 7,32 milyon kişidir ve bu rakam 2010 yılına kadar 7,88 milyon kişiye yükselmiştir. Bununla beraber, Almanya’da kayıt dışı çalışan kaçak işçilerin / kaçak göçmenlerin sayısı da azımsanamayacak kadar fazladır. 1995 yılında tam zamanlı olarak kayıt dışı çalışan kaçak işçilerin/kaçak göçmenlerin sayısı 878.000 kişi iken, 2009 yılına gelindiğinde bu rakam 968 bin kişi ile zirve noktasına ulaşmıştır. Bu seviye 2003 yılından bu yana gerçekleşen en yüksek seviyedir. (Tablo 17)

Tablo 17’de yer alan veriler ışığında, Alman vatandaşları arasında kayıt dışı istihdam ile yabancı kaçak işçiler arasındaki kayıt dışı istihdam rakamları arasında bir paralelliğin sözkonusu olduğu değerlendirilebilir. Kayıt dışı çalışmanın artış gösterdiği dönemlerde hem Alman vatandaşları arasında hem de yabancı kaçak işçiler arasında kayıt dışı çalışan kişi sayısında artış gözlemlenebilmektedir. Bununla birlikte, yabancı kaçak işçilerin Alman vatandaşlarına oranla daha fazla kayıt dışı istihdam içerisinde yer aldıklarından söz etmek, bu veriler doğrultusunda mümkün değildir.

Tablo 18: Ülke Vatandaşlığına Sahip Tam Zamanlı Olarak Kayıt Dışı Çalışanlar ile Yabancı Ülke Vatandaşı (Kaçak İşçi) Tam Zamanlı Çalışanların Almanya Sayıları (1995-2013 Yılları / 1.000 Kişi)

| ALMANYA | | |
|---------|--|--------------------------------------|
| YIL | Ülke Vatandaşı - Kayıt Dışı Çalışanlar | Kaçak Göçmen – Kayıt Dışı Çalışanlar |
| 1995 | 7.320 | 878 |
| 1996 | 7.636 | 939 |
| 1997 | 7.899 | 987 |
| 1998 | 8.240 | 1.039 |
| 1999 | 8.524 | 1.074 |
| 2000 | 8.621 | 1.103 |
| 2001 | 8.909 | 1.149 |
| 2002 | 9.182 | 1.194 |
| 2003 | 9.420 | 1.225 |
| 2004 | 9.023 | 1.103 |
| 2005 | 8.549 | 1.002 |
| 2006 | 8.124 | 952 |
| 2007 | 8.206 | 961 |
| 2008 | 8.154 | 955 |
| 2009 | 8.272 | 968 |
| 2010 | 7.875 | 922 |
| 2011 | 7.761 | 908 |
| 2012 | 7.708 | 892 |
| 2013* | 7.650 | 871 |

Kaynak: Friedrich Schneider, “Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten”, *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.14

*Bu yıla ait istatistikler henüz yayınlanmadığı için tahmini değerlerdir.

Schneider’e göre 2013 yılında bu rakamlarda düşüş yaşanacaktır. Hesaplamalarına göre, Almanya’da tam zamanlı olarak kayıt dışı çalışan Alman vatandaşlarının sayısı 2013 yılında 7,71 milyondan 7,65 milyona düşecektir.⁸⁹

⁸⁹ Friedrich Schneider, “Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten”, *Johannes Kepler Universität, Linz*, 2013, s.14.

Yabancılar arasında kayıt dışı istihdamın gözlemlenebildiği diğer bir önemli faktör “*getto*” oluşumlarıdır. Göçmen işçilerin göç ettikleri ülkelerde, yaşadıkları şehirlerin belirli bölgelerinde oluşturdukları nispeten kapalı mahalleler “*getto*” olarak nitelendirilebilir. Bu mahallelerde yaşanan dışa kapalı hayat biçimi, kayıt dışı istihdam olgusunun önemli bir bileşenidir.

Almanya’da, özellikle büyük şehirlerin hemen hemen tamamında sözkonusu “*getto*”ların bulunduğundan söz etmek mümkündür. Bu mahallelerde yaşayan kişiler, mahalleden hiç ayrılmadan temel alışveriş, eğitim, yeme-içme ihtiyaçlarını giderebilmektedirler. Özellikle gastronomi ve ticaret sektörlerinde kendi nam ve hesabına çalışan, yani kendi işletmesini kurmuş kişilerin, bahsedilen bu “*getto*”larda yoğun olarak bulunduğu gözlemlenebilmektedir.

Bu bağlamda, “*getto*” içerisinde yer alan işletmelerde, aile bireylerinin kayıt dışı çalışması, eş dost ve akrabaların kayıt dışı çalışmaları oldukça sık rastlanan bir durumdur. Özellikle mesleki yeterlilik, dil bilgisi ve entegrasyon problemlerinin gözlemlenebildiği bu bölgelerde, yeterli seviyede dil bilmeyen veya mesleki sertifikasyonları yeterli olmayan yabancıların, kayıt dışı çalışmaya yönelmeleri karşılaşılan bir durumdur.

Öte yandan yoksul ülkelere Almanya’ya göç eden işçiler üzerinden yapılabilmektedir. Almanya genelinde çalışma saatlerinin son 30 yıllık süreçte düzenli olarak azaltılması, kişilerin bu boşlukları kayıt dışı çalışarak değerlendirmesiyle sonuçlanmaktadır. Özellikle yabancı işgücünün ek gelir amacıyla birden fazla işte çalıştığı ve bu ek işlerin genellikle kayıt dışı olarak gerçekleştirildiği değerlendirilmiştir.

SONUÇ

Almanya, IMF verilerine göre 2012 yılında Avrupa'nın en büyük ve dünyanın da en büyük dördüncü ekonomisidir. Öte yandan Almanya, 2012 yılında Avrupa Kıtası'nın en düşük ikinci işsizlik oranına sahip ülkesidir. Böylesine güçlü bir ekonomide bile varlık gösteren kayıt dışı ekonomi ve istihdam sorunu, Alman Devletinin özellikle 2003 yılından itibaren gündemine aldığı "Ajanda 2010", ya da "2010 Hedefleri" olarak ifade edilebilecek program çerçevesinde uygulanan yeni politikalar ve mücadele yöntemleriyle aşılmaya çalışılmıştır.

2012 yılı itibariyle Almanya'nın kayıt dışı ekonomisinin büyüklüğü yaklaşık olarak 340 milyar avro seviyesindedir. Kayıt dışı kalan bu tutar, devletin vergilendiremediği, önemli bir mali kaynağı yansıtmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin yanısıra, kayıt dışı ekonomik büyüklük ile paralel olarak büyüyen ve azalan bir diğer olgu da kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdamın varlığı, Alman yetkililerinin gerek vergi kaybı, gerekse sosyal koruma yönünden önemle mücadele ettikleri bir sorundur. Almanya'da 2012 yılında 7,5 milyonu aşkın Alman vatandaşı kayıt dışı çalışmaktadır. Bunlara ilaveten, ülkede kaçak olarak bulunan ve çalışan göçmenlerin sayısı yaklaşık 1 milyon kişidir.

Alman Devleti, kayıt dışı kalan işçi ve işverenlerin belirlenmesine ve kayıt dışı kalma eğiliminin azaltılmasına yönelik olarak geride kalan 10 yıl içerisinde bir dizi önlem almış; bu çerçevede 2004 yılında "Kayıt Dışı İstihdamla ve Yasa Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Yürütülmesiyle Mücadele Yasası" yürürlüğe konmuş ve bu yasa çerçevesinde teftiş mekanizmasında değişiklikler yapılmıştır.

Sözkonusu yasa çerçevesinde, denetim yetkisi Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Gümrük İdaresine verilmiş; bunun yanısıra, iş kurumu, emeklilik kurumu, mahkemeler ve meslek odaları gibi resmi kurumlarla da işbirliği yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Yasada ayrıca; kayıt dışı çalışma ve çalıştırma, çalışmaları eksik veya hatalı bildirme, oturma veya çalışma izni bulunmayan kaçak işçileri çalıştırma, insan

kaçakçılığı kapsamında kayıt dışı istihdam ve 18 yaşın altındakileri kayıt dışı çalıştırma durumları için adli ve idari cezalar öngörülmüştür.

Gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle birlikte devlet, kayıt dışı istihdamın en temel nedenlerinden olan işsizlikle mücadele adına, Ajanda 2010 eylem planı hedefleri kapsamında “450 avroluk iş” ya da “Küçük İş” olarak adlandırılacak uygulamada modelinde değişiklikler yapmıştır. Bu uygulama sonucunda, kişilerin işgücü piyasasına girebilmeleri kolaylaştırılmış ve bazı vergi teşvikleri getirilmiştir. Uygulamanın işsizlikle mücadele adına ne denli etkili olduğu araştırmalar sonucunda kanıtlanmıştır. “Küçük İş” uygulaması ile işgücü piyasasına dönen çalışanların büyük bir bölümü tam zamanlı işlere geçiş yapabirmiştir. Ülkede 2012 yılı itibariyle yaklaşık 7,5 milyon kişi bu şekilde tanımlanan işlerde çalışmaktadır. Bunların 2,5 milyonu sadece bu işlerde çalışırken, yaklaşık 5 milyon kişi tam zamanlı işinin yanısıra bu işlerde çalışmaktadır.

“Kayıt Dışı İstihdamla ve Yasa Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Yürütülmesiyle Mücadele Yasası” çerçevesinde gerçekleştirilen önemli reformlardan biri de denetim yetkisinin Alman Gümrük İdareleri’nde toplanması olmuştur. Böylece teftiş yetkisini alan gümrük idareleri, Almanya genelinde 43 merkez birim ve 271 yardımcı birim halinde teşkilatlanmıştır. Bu birimlerde kayıt dışı istihdamla mücadele görevini yürüten 6700 müfettiş istihdam edilmektedir. 2013 yılı içerisinde gerçekleştirilen teftişler sonucunda, 500 binden fazla kişi soruşturulmuş; 64 bin işyeri denetlenmiş ve yaklaşık olarak 18 milyon avro idari para cezası tahsil edilmiştir.

Almanya’nın kayıt dışı istihdamla mücadele politikası çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetlerin 10 yıllık dönemdeki etkisi istenilen düzeyde olmamakla birlikte rakamlara bir ölçüde yansımıştır. Kayıt dışı ekonominin boyutu 2003 yılında 370 milyon avro iken, 2013 yılına gelindiğinde bu rakam 340 milyon avroya düşürülebirmiştir. Böylece kayıt dışı çalışan kişi sayısı ise 2003 yılında 9,4 milyon kişi iken 2013 yılı hesaplamalarına göre 7,7 milyon kişidir. Ancak denetim amacıyla gerçekleştirilen harcamaların boyutu gözönüne alındığında, ceza tahsilatları

açısından beklenen sonuca yeterince ulaşamadığı yorumunu yapmak da mümkündür.

Öte yandan, bu tez çalışmasının bulgularına göre, yabancıları ve Alman vatandaşlarını kayıt dışı istihdam etme eğilimi konusunda belirgin bir farklılık olmadığı sonucuna varılmıştır. Yabancıları, sosyal nedenler niteliğindeki ayrımcılık, ırkçılık ve sosyal dışlanma konuları dışında devlet düzenlemelerine bağlı olarak kayıt dışılığa iten bir husus mevcut değildir. Başka bir deyişle, devlet politikaları yabancı ve Alman işçilere farklı şekillerde uygulanıp farklı etkiler doğurmayı amaçlamamaktadır.

Bununla birlikte, yabancı işgücünün kayıt dışı çalışmasının arkasında yatan önemli nedenler; mesleki yeterlilik, dil bilgisi sosyal uyum ve bütünleşme becerisi olarak vurgulanabilir. Yeterli seviyede dil bilmeyen, mesleki kalifikasyonları yeterli olmayan ve entegrasyon becerisi göstermeyen yabancıların, aile işletmelerinde veya tezgah altı işletmelerde çalışmaya yönelmeleri yaygın şekilde karşılaşılan bir durumdur.

Kayıt dışı kalma eğiliminin bir diğer nedeni işsizlik yardımlarının Alman devleti tarafından “bonkörce” dağıtılmasıdır. Bu durum hem yabancı hem de Alman işgücünü ya tamamen çalışmamaya ya da kayıt dışı statüde çalışmaya yönlendirebilmektedir. Bu durumun değiştirilmesi için, bir yandan işsizlik yardımları daha rasyonel ölçütlerle belirlenirken, diğer yandan da mevcut prim ödemesinden muaf çalışma imkanlarının genişletilmesine yönelik politikaların izlenmesi yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

A Quick Guide to the Agenda 2010, *Deutsche Welle*. Erişim: www.dw.de, Erişim Tarihi:25 Şubat 2014.

Altuğ, O. (1999). Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 15.

Altuğ,O. (1993). *Kayıt Dışı Ekonomi*, İstanbul: Türkmen.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez, Å. Johansson (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing.

Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol, (23 Kasım 1970). Madde 36-37.

Avrupa Sosyal Şartı (değiştirilmiş şekli),(1996). Strazburg, 3.V.

Aydemir, Ş. (1995). Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (I). *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 161, s. 72-86.

Aydemir, Ş. (1994). *Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi*. İstanbul: Acar.

Bağırzade, E.R. (2012). İktisat Biliminde Kayıt dışı Araştırmaları Üzerine, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5 (1).

Bundesagentur für Arbeit (Alman İş Kurumu Resmi İnternet Sitesi). Erişim: www.arbeitsagentur.de . Erişim tarihi:20 Mart 2014.

Bundesministerium der Finanzen Bundeszollverwaltung (Alman Maliye Bakanlığı Gümrük İdaresi Resmi İnternet Sitesi). Erişim: www.zoll.de . Erişim Tarihi: 06 Mart 2014.

Consolidated versions of the Treaty on European Union(TEU, Maastricht Treaty) (2010). AB’nin İşleyişine İlişkin Anlaşma’nın Revize Edilmiş Hali, Madde 45.

Deutsche Rentenversicherung Jahres Bericht, (2012) (Alman Sigorta Kurumu 2012 Yıllık Raporu).

Deutsche Rentenversicherung (Alman Sigorta Kurumu Resmi İnternet Sitesi). Erişim: www.deutsche-rentenversicherung.de. Erişim Tarihi: 06 Mart 2014

Renoy, P., Ivarsson, S., Wusten-Gritsai, O., Meijer, E., (2004). Undeclared Work in an Enlarged Union, An Analysis of Undeclared Work. *European Commission, Brüksel*.

Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, (Almanya Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu) (2004).

Güloğlu, T. (2005). The Reality of Informal Employment in Turkey. *International Programs Visiting Fellow Working Papers*, Cornell University.

Hart, K. (1973). Informal Economy Opportunities and the Urban Employment in Ghana. *Journal of Modern Africa Studies*, Vol. 11(1).

İlgin, Y. (1995). Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları. Uzmanlık Tezi, *Devlet Planlama Teşkilatı*, Ankara.

ILO (1991). The Dilemma of the Informal Sector. *Report of the Director-General*. 78'inci Uluslararası Çalışma Konferansı, Cenevre.

ILO (2002). Decent Work And The Informal Economy. Rapor No:6, s.40.

İkiz, A.S. (2000). Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'de Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri. Doktora Tezi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, İzmir.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, Başbakanlık Genelgesi 2006/28.

Kılıç, R. ÖZÇELİK, Ö., (2006). Küresel Bir Sorun: Kayıtdışı Ekonomi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:16, ss.337-358.

Kikilias, E. (2009). An Inquiry into the Correlates of Informal Economy and Undeclared Work. *Social Cohesion Bulletin*, s. 2-13.

Sauer, M. (2009). Kuzey Ren Vestfalya'da Yaşayan Türk ve Türk Kökenlilerin Eğilimleri. *Türkiye Araştırmalar Merkezi Vakfı*, Essen.

OECD (2008). Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries. *Employment Outlook*, Paris.

OECD (2009). *International Migration Outlook*, Paris.

OECD (2010). *World Migration Report*, Paris.

Önder, İ. (2001). Kayıtdışı Ekonomi Ve Vergileme, *I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 23-24.

Özsoylu, A.F. (1996). *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi*, Bağlam Yayınları: İstanbul.

Schneider, F. (2005). Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?. *European Journal of Political Economy*, 21, s. 598–642.

Schneider, F., (2007). Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 1 (9).

Schneider, F. (2008). Weiterer Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland bei Nichteinführung der Mindestlöhne: Fluch oder Segen?, Working Paper, *Johannes Kepler Universität*, Linz.

Schneider, F. (2011). The Shadow Economy and the Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?. Working Paper, *Johannes Kepler Universität*, Linz.

Schneider, F. (2013). Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten. Working Paper, *Johannes Kepler Universität*, Linz.

Schneider, F. (2013). Work in the Shadow: Some Facts. Working Paper No:1318, *Johannes Kepler Universität*, Linz.

Sethuraman, S.V. (ed.) (1981). The Urban Informal Sector in Developing Countries, Employment, Poverty and Environment. *ILO*, Cenevre.

Sosyal Güvenlik Kurumu (2013). Kayıtlı İstihdamın Teşviki Kapsamında Kurumlararası İşbirliğine İlişkin En İyi Avrupa Birliği Uygulamaları. Yayın No:98, Ankara.

Sozialgesetzbuch VI (1992) (Alman Sosyal Yasalar Kitabı VI).

Statistisches Bundesamt (Alman İstatistik Kurumu Resmi İnternet Sitesi). Erişim: <http://www.destatis.de>. Erişim tarihi: 20 Mart 2014.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2012). DİYİH Yıllık Raporu. Ankara.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi. Erişim: <http://www.csgb.gov.tr> . Erişim tarihi: 25 Şubat 2014.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) (2000). Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma. TİSK Yayını, No:199, Ankara.

Uluslararası Çalışma Örgütü Resmi İnternet Sitesi. Erişim: <http://www.ilo.org/> . Erişim tarihi: 25 Şubat 2014.

Uluslararası Çalışma Örgütü (2002). 90'ıncı Uluslararası Çalışma Örgütü Konferans Raporu. Cenevre.

Uluslararası Göç Örgütü (2010). World Migration Report. Cenevre.

Uluslararası Para Fonu (2013). World Economic Outlook Database. Erişim: <http://www.imf.org> . Erişim Tarihi: 19 Şubat 2014.

Unicef (2011). The State of World's Children Report: Adolescence, An Age Of Opportunity.

Uluslararası Göç Örgütü (2010). World Migration Report. Cenevre.