



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

KAYITDIŞI EKONOMİ ve SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME

AB Yolunda Değerlendirme
ve Çözüm Önerileri

TÜSİAD BÜYÜME STRATEJİLERİ DİZİSİ No:8



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

KAYITDIŞI EKONOMİ ve SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME

AB Yolunda Değerlendirme ve Çözüm Önerileri

Aralık 2006

(Yayın No: TÜSİAD-T/2007-01/428)

Meşrutiyet Caddesi, No: 46 34420 Tepebaşı / İstanbul
Telefon : (0212) 249 19 29 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2006, TÜSİAD

Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekilde ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN: 978-9944-405-06-5

MİKADO MATBAACILIK ve Tic. Ltd. Şti.

Oto Sanayi Mah. İmam Çeşme Cad. G/47 Sokak No:6 Seyrantepe - İstanbul

Tel: (0212) 289 27 93 Faks: (0212) 289 08 96

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin var olduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelere uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanı sıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Bu çalışma, TÜSİAD Büyüme Stratejileri Dizisi kapsamında Deloitte Türkiye adına İstanbul Ekonomi Danışmanlık Ltd. Ortağı Sayın Sinan Ülgen ve aynı kurumun çalışanlarından Sayın Ulaş Öztürk tarafından hazırlanmıştır. “Kayıtdışı Ekonomi ve Sürdürülebilir Büyüme: AB Yolunda Değerlendirme ve Çözüm Önerileri” başlıklı bu rapora katkılarından dolayı, Deloitte Türkiye’ye teşekkürlerimizi sunarız.

Aralık 2006

Deloitte.

Denetim, vergi, yönetim danışmanlığı ve kurumsal finansman hizmetlerinde dünyanın en büyük kuruluşlarından biri olan Deloitte, yaklaşık 140 ülkede, 135 bin personeli ile faaliyet gösteriyor. Deloitte dünya çapında 2006 yılı cirosu 20 milyar dolardır.

İleri teknoloji kullanan, değişik alanlardaki bilgi ve becerilerini bir araya getiren Deloitte, dünya çapındaki tüm müşterilerine aynı yüksek kaliteli hizmeti sunmayı ilke edinmiştir. Dünyanın en büyük şirketlerinin yarıdan fazlasına ve büyük ulusal teşebbüslere, kamu kurumlarına, ulusal devlere ve küresel çapta hızla büyüyen şirketlere hizmet veren Deloitte, birçok gelişmekte olan pazarda da liderliğini sürdürmektedir.

Türkiye’de çalışmalarına 1986 yılında başlayan Deloitte faaliyetlerini İstanbul ve Ankara’da 700’e yakın çalışanıyla sürdürmektedir. Deloitte’un Türkiye’de denetim, vergi, yönetim danışmanlığı, kurumsal finansman ve kurumsal risk alanlarında hizmet veren beş şirketi bulunmaktadır.

ÖZGEÇMİŞLER

Sinan Ülgen

1987 yılında ABD Virginia Üniversitesinde ekonomi ve bilgisayar mühendisliği dallarından mezun oldu. 1989-1990 yılları arasında Brugge Avrupa Kolejinden Avrupa ekonomik bütünleşmesi alanında yüksek lisansını elde etti. Ülgen, 1990 yılında girdiği Dışişleri Bakanlığında iki yıl boyunca Ankara’da Birleşmiş Milletler daire-sinde çalıştı. 1992-1996 yılları arasında ise Brüksel’de Avrupa Birliği Nezdindeki Tür-kiye Daimi Temsilciliğinde görev yapan Sinan Ülgen, bu dönemde Gümrük Birliği müzakerelerine katıldı. Daha sonra 1996 yılında T.C. Trablus Büyükelçiliğinde gö-rev yaptı. 1996 yılı sonunda Dışişleri Bakanlığından ayrılan Sinan Ülgen, halihazır-da İstanbul Ekonomi Danışmanlık Ltd. Şti. yönetici ortağı olarak, AB konularında danışmanlık yapmaktadır. Ülgen aynı zamanda Ekonomi ve Dış Politika Araştırma-lar Merkezi - EDAM’ın başkanıdır. 2004 yılında Kemal Derviş ile beraber yazdığı “Çağdaş Türkiye’nin Avrupa Dönüşümü” başlıklı bir kitabı bulunmaktadır. 2005 yı-lında da “AB ile müzakerelerin el kitabı” başlıklı kitabı yayınlanmıştır.

Ulaş Öztürk

Koç Üniversitesi’nin matematik bölümünden 2003 yılında mezun oldu. Ardından, Sabancı Üniversitesinde ekonomi üzerine master yaptı. Uzmanlık alanları arasında mikroiktisat, oyun teorisi ve sanayi iktisadı bulunmaktadır. Öztürk, rekabet ekono-misi, regülasyon ve AB sürecinde sektörel uyum alanlarında İstanbul Ekonomi Da-nışmanlık Ltd. Şti. bünyesinde çalışmaktadır.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Gelişme yolundaki birçok ülke son yıllarda küreselleşmenin doğurduğu fırsatları kullanarak ekonomik büyümelerine hız kazandırmış ve yeni istihdam olanakları yaratmıştır. Buna karşılık ekonomik kalkınma ile beraber kayıtdışının azalacağını öngören ve gelişmiş ülkelerin sanayileşme tecrübesinden yola çıkarak yapılan tahminler doğru çıkmamıştır. Kayıtdışı ekonomi birçok ülkede kayda değer bir boyut kazanmıştır. Türkiye de kayıtdışının yoğun olarak yaşandığı ülkeler arasında yer almaktadır. Küreselleşme ve AB'ye tam üyelik hedefleri ülkemizde kayıtdışılığı tetikleyen dinamiklerin yeni bir analizinin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

AB ile müzakerelerin başarısı birçok açıdan Türkiye'de kayıtdışılığın azaltılmasına bağlıdır. Her ne kadar müzakerelerde doğrudan kayıtdışı ile ilgili bir başlık bulunmasa da, malların serbest dolaşımından rekabet politikasına, tarım politikasından sanayi politikasına uzanan birçok başlık aslında kayıtdışı ile yakından ilgilidir. Türkiye'de kayıtdışılık bugünkü yaygınlığını muhafaza ettiği ölçüde bu ve bunun gibi birçok başlık altında yer alan AB mevzuatının yeterli addedilecek ölçüde uygulanabilmesi mümkün olamayacaktır. Tam üyelik müzakerelerinde açılan başlıkların kapanması, bu başlıklar altındaki mevzuatın uygulamaya geçirilmesi şartına bağlı olduğundan, kayıtdışılık müzakerelerin ilerlemesi bakımından bir engel oluşturmaktadır.

Kayıtdışılık müzakere başlıklarını birebir ilgilendiren bir sorun olmanın ötesinde, müzakerelerin genelini de ilgilendiren bir konu niteliğindedir. Tam üyelik müzakerelerinin en görünür etkisi, Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi, gerekli mevzuat değişikliğini yapması, değişen mevzuatı da fiilen uygulaması şeklinde olacaktır. Müzakerelerin ilerleyebilmesi için mevzuat değişikliği tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda, bu mevzuatın hayata geçirilmesi ve sahada uygulanmasının sağlanması gerekmektedir. Meseleye bu açıdan bakıldığında, kayıtdışılığın boyutu ile AB ile tam üyelik müzakerelerinin başarısı arasında bir çelişki olduğu görülecektir. Kayıtdışılık, çeşitli veçheleriyle sürdüğü sürece, tam üyelik müzakerelerinde ilerleme sağlamak tehlikeye girecektir. Zira kayıtdışılık, ekonominin belirli bir bölümünün kamu idaresinin kontrolü dışına çıktığının bir göstergesini oluşturmaktadır. Kayıtdışılığın yoğunluğu, Türkiye'nin hukuk devleti olma özelliğini sorgulanır duruma getirmektedir. Bu alanlarda kamu, siyasi irade noksanlığı veya kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle denetim işlevini yerine getirememektedir.

Ancak kayıtdışılığa daha karmaşık bir nitelik kazandıran AB süreci, kayıtdışılık ile mücadele için gerekli iradenin oluşmasına ve gerekli kamu politikalarına hayatiyet kazandırılmasına yardımcı olabilecektir. Bunun nedeni, kayıtdışılığın, AB'ye tam üyelik hedefiyle arasındaki bağlantıdır. AB'ye tam üyelik hedefinin benimsenmiş olması, kayıtdışılık ile bilinçli bir mücadele başlatılması yönündeki iradenin oluşmasını da zaman içinde beraberinde getirecektir. Zira, AB'ye tam üyeliği siyasi bir hedef olarak benimsemiş bir ülkenin, bu hedefin gerçekleşmesini tehlikeye atabilecek belli başlı ekonomik engellerden biri olan kayıtdışılığı görmezden görmesi mümkün değildir. Ulusal ve uluslararası alanda kayıtdışılığı etkileyen dinamiklerin analizine dayalı bir strateji ile, Türkiye'nin kayıtdışı ile mücadelede başarı kazanması ve kayıtdışılığın yaygınlığını düşürmesi mümkündür. Kayıtdışılığın tedricen de olsa düşürülmesinin 10 yıl içinde vergi gelirlerinde kümülatif olarak yaklaşık 100 milyar Euro'luk bir artış sağlayacağı hesaplanmaktadır.

Yürürlüğe konması gereken kayıtdışı ile mücadele programının, kayıtçı faaliyetlerin özendirilmesini, ekonominin kayıtçı istihdam yaratma potansiyelinin artırılmasını, aktif bir istihdam politikası yürütülmesini ve kayıtdışı ile mücadelede toplumsal mutabakatın güçlendirilmesini hedefleyen altı farklı dayanak noktası olması gerektiği vurgulanmalıdır.

Kayıtçı Faaliyetlerin Özendirilmesi

Kayıtdışılığın azaltılmasına kayıtçılığın özendirilmesi ile başlanmalıdır. Bu başlık altında, kayıtdışı ile kayıtçı arasında tercih yapmak durumunda kalan girişimciler ve çalışanların bu alandaki fayda/maliyet analizlerini etkileyecek bütün kurumsal ve ekonomik tedbirler değerlendirilmelidir. Burada amaç kayıtçı ekonomik faaliyetlerin ve istihdamın, girişimciler ve çalışanlar üzerindeki maliyetinin hafifletilmesi olacaktır. Bu doğrultuda aşağıdaki seçenekler değerlendirilmelidir:

İstihdam üzerindeki vergisel yüklerin azaltılması: Sosyal sigorta ödemelerinde işveren payının yarı yarıya düşürülmesi gündeme alınmalıdır. Dünya Bankası'nın Türk ekonomisi ile ilgili son raporunda da yer alan bu önerinin hayata geçirilmesi, kayıtdışı istihdamın önlenmesi bakımından önemli bir katkı sağlayacağı gibi yaratacağı dinamikle kamu gelirlerindeki olumsuz etkisi de sınırlı kalacaktır.

Kıdem tazminatının azaltılması: Kıdem tazminatının diğer ülkelerle karşılaştırıldığında göze çarpan yüksekliği, ekonominin kayıtçı istihdam yaratma kapasitesini olumsuz etkilemektedir. Kaldı ki, kıdem tazminatı sistemi, işsizlik sigortasının oluşturulması öncesinde tasarlanmış ve uygulamaya konulmuştur. İşsizlik sigortasının yürürlüğe girmesi ile birlikte, kıdem tazminatı sisteminin de gözden geçirilmesi elzem hale gelmiştir. Bu bağlamda hem kıdem tazminatına hak kazanma döneminin OECD ortalaması olan 40 aya uzatılması, hem de kıdem tazminatına bir tavan getirilmesi temin edilmelidir.

İşsizlik Sigortası Fonu'na işveren tarafından yapılan katkının azaltılması: Anılan Fon'da bugüne kadar biriken 21 milyar YTL'ye yakın meblağın, ülkemizdeki resmi işsiz sayısının bugünün üç misline çıkması halinde dahi yeterli olacağı görüldüğünden (Dünya Bankası 2006 b) zorunlu katkı payı oranının azaltılması sağlanmalıdır.

Geçici bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi: Uyum sürecini kolaylaştırmak üzere, rekabet dezavantajı yaşayan bölgelerde kayıtdışı istihdam yerine kayıtçı istihdam yaratılması teşvik edilecektir.

Asgari ücret kadar gelirin vergiden muaf tutulması.

İstihdam mevzuatının esnekleştirilmesi: Bu bağlamda özellikle kısmi süreli, belirli veya geçici süreli istihdam gibi daha esnek istihdam şekillerine imkan tanınması sağlanmalıdır.

Türk Ekonomisinin Kayıtçı İstihdam Yaratma Potansiyelinin Güçlendirilmesi

Bu başlık altında gündeme taşınması gereken temel hedef Türk ekonomisinin kayıtçı istihdam yaratma potansiyelinin artırılmasıdır. Türkiye'nin sanayi ve hizmetler sektöründe çeşitliliği artıracak yeni başarı hikayeleri yaratılmasını teşvik edecek daha aktif bir sanayi politikasına ihtiyaç duyduğunu düşünmekteyiz.

Burada söz konusu olan geçmiş dönemlerde uygulanan ve kamu tarafından belirlenen belirli sektörlerin desteklenmesine dayalı bir sanayi politikası değildir. "Yeni" sanayi politikası, Türkiye'nin uluslararası alanda rekabetçi olabilecek yeni alanları daha hızla ve dene/yanıl yöntemiyle araştırabilmesini teşvik edecek ve bu şekil-

de belirlenen alanlara özel sektör yatırımlarını daha etkinlikle yönlendirebilecek özellikte olmalıdır.

Küresel ekonominin kuralları, rekabet ortamının güçlendirilmesini ve yatırım ortamının iyileştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, cari açık, işsizlik, bütçe, vs. mevcut sorun alanlarının neredeyse tümünü yatay kesmesi nedeniyle kayıtdışı ekonomi ile mücadele ve bölgesel kalkınma konularına ilişkin stratejiler öncelikli gündem maddeleri olmalıdır. 2007-2013 yıllarını kapsayan dokuzuncu kalkınma planında da altı çizilen ve öncelikli gelişme eksenini olarak belirlenen bu politikalara azami ölçüde bağlı kalınması büyük önem taşımaktadır (DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013).

Bunun için kamu ile sanayi kesiminin kurumsal anlamda bir stratejik istişare mekanizması tesis etmesi gerekecektir. Bu mekanizma sayesinde olası fırsatların zamanında belirlenmesi, bu fırsatlara yönelik özel sektörün bir iş modeli oluşturmasının kolaylaştırılması, kamunun ise bu alanların daha hızla gelişmesini sağlayacak ve piyasa ekonomisinin yetersizliklerinden kaynaklanan eksiklikleri giderecek altyapı ve eğitim gibi alanlara yatırımlarını odaklaması sağlanabilecektir.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin bu amaca yönelik olarak yeniden yapılandırılacağı ve çalışma yönteminin bu hedef doğrultusunda yeniden şekillendirilebileceği akla gelmektedir. Bu çerçevede anılan konseyin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, çalışma gruplarının oluşturulması, araştırma, bilgi toplama ve strateji belirleme yeteneğinin güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

Türkiye’de kayıtdışı istihdamı besleyen bir havuz niteliğindeki tarımsal istihdamın da bir “kırsal kalkınma stratejisi” çerçevesine kırsal alanda tarım dışı faaliyetlere özendirilmesini sağlayacak kamu politikaları uygulamaya konulmalıdır. Bu bağlamda tarımdan “tarımsal sanayi”ye (agro-business) geçiş için destek sağlanmalıdır. Bu destek sayesinde kırsal kesimde tarım ürünlerinin AB standartlarında işlenmesine yönelik tesislerin kurulması ve geliştirilmesi mümkün olacaktır. Böylelikle tarımsal ürünlerin yanı sıra katma değeri daha yüksek olan ve tarım harici alanlarda da istihdam yaratan işlenmiş tarım ürünleri potansiyeli geliştirilebilecektir.

Ülkemizde KOBİ’lerin toplam istihdam içindeki payları gözönüne alındığında, KOBİ’lerin kayıtlı ekonomide istihdam yaratma kapasitelerinin artırılmasının taşıdı-

ğı önem de ortaya çıkmaktadır. KOBİ'lerin büyümeleri ve daha fazla istihdam yaratabilmeleri açısından finansal sistem ile ilişkileri gözden geçirilmeli ve KOBİ'lerin banka kredilerinden daha fazla yararlanmalarını sağlayacak tedbirlerin alınması gündeme getirilmelidir. Bu açıdan en büyük engellerden biri olarak görülen teminat meselesinin aşılabilmesini teminen KOBİ garanti fonlarının kapsam ve bütçelerinin artırılması düşünülmelidir.

Aktif İstihdam Politikalarının İzlenmesi

Ülkemizin eğitim politikasındaki eksiklikler istihdam piyasasını da yakından etkilemektedir. Eğitim seviyesinin göreceli düşüklüğü, çalışan nüfusun ekonominin hızla değişebilen ihtiyaçlarına cevap verebilmesini güçleştirmektedir.

Geçmiş dönemlerde eğitim alanına yapılan kamu yatırımlarının eksik kalması, bugün aktif nüfusun azımsanmayacak bir bölümünün modern işletmelerde istihdam edilmesini zorlaştırmaktadır.

İnsan kaynaklarının çağdaş bir ekonominin ihtiyaç duyduğu ve duyacağı özelliklere sahip olmaması, ülkemizde kayıtdışılığı besleyen en önemli faktörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle Türkiye geçmişin "hatalarını" bugün insan kaynaklarını yatırımın hedefine odaklayan aktif bir istihdam politikası ile gidermek yoluna gitmelidir.

Okul çağındaki eğitim aşamasında görülen eksikliklerin işgücü piyasası üzerindeki olumsuzlukların giderilmesi okul sonrası eğitim seçeneklerinin artırılmasını gerekli kılmaktadır.

"İşsizlik Sigortası Fonu" ile ilgili yapılacak bir düzenleme sayesinde, aktif işgücü programlarının finansman sorunu da büyük ölçüde çözülebilir. 2000 yılından bu yana anılan Fon'da 21 milyar YTL'ye yakın bir para biriktiği anlaşılmaktadır. Oysa ki bu süre zarfında Fondan yapılan ödemelerin toplamı 800 milyon YTL ile sınırlı kalmıştır.¹

¹ "İşsizlik fonu bonoyu tercib etti", *Radikal gazetesi*, 25 Ekim 2006.

Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi ve Yaptırımların Ağırlaştırılması

Kayıtdışı ile mücadelede özendirici tedbirlere öncelik tanınması gerekmektedir. Temel mesele, girişimcilerin kayıtlı ile kayıtdışı faaliyet arasında yaptıkları tercihte kayıtlıni daha cazip kılacak formüller bulmak ve doğru teşvikleri yaratabilmektir. Ancak, buna paralel olarak kamunun kayıtdışı ekonomi yolunda tercih kullananları saptama ve cezalandırma kapasitesinin de güçlendirilmesi gerektiği açıktır. Aksi takdirde, kayıtlı çalışan karşı karşıya kaldığı haksız rekabet nedeniyle dolaylı yoldan cezalandırılmış olmaktadır.

Kayıtdışı faaliyette bulunma nedeniyle ceza alan işletmelerin çoğalması, geri kalanların kayıtlı ekonomiye yönelmelerini de teşvik edecektir.

Bu bağlamda, tek vergi numarası sisteminin geliştirilmesi ve ülke genelinde nakit akımı ve gayrimenkul gibi tescile tabi varlıkların izlenebilmesinin sağlanması önem taşımaktadır.

Gelirler İdaresinin denetim kapasitesinin artırılması bir diğer zorunluluktur. Türkiye’de her bin kişiye 0.6 denetim personeli düşerken, bu sayı Fransa’da 1.3, İngiltere’de ise 1.5’tir.²

Keza sigorta denetim memurlarının sayılarının artırılması ve en azından ikiye katlanması sağlanmalıdır. 2004 yılında sigorta denetim memurlarının toplam sayısı 272 idi. Yapılan yıllık yaklaşık 30,000 adet firma denetimi ile kayıtlı istihdamın ancak yüzde dördüne ulaşabilmektedir (Dünya Bankası 2006b).

Kayıtdışı işçi çalıştırmaya verilen cezalar ağırlaştırılmalıdır. Birçok Avrupa ülkesinde kayıtdışı işçi çalıştırmanın yaptırımı ülkemizden çok daha ağır olup sık sık çıkartılan aflarla hafifletilmemektedir.

Nihayet kayıtdışı ile mücadelede kamunun denetleyici işlevinin öneminin altı çizilmelidir. Kamu idaresinin bu konudaki kapasitesinin artırılması, Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliğinin öncelikleri arasına alınmalıdır.

² “Kayıtdışılıkta çapraz kontrol”, *Radikal gazetesi*, 6 Eylül 2006.

Kayıtdışı ile Mücadelede Toplumsal Mutabakatın Güçlendirilmesi

Ülkemizde toplumsal düzeyde, kayıtdışılığa bakış açısı, kayıtdışılığın istihdam yarattığı ve ekonomiyi dışsal şoklara karşı koruyan bir sübap olduğu biçimindeki yanlışları içermektedir. Bu bakış açısının değiştirilmesi, kayıtdışı ile mücadelede başarı sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır.

Kayıtdışılığın ülkeye ekonomik maliyetinin net ön plana çıkarılmasında yarar görülmektedir. Bu bağlamda, kayıtdışılığın, Türkiye'yi ikili (dual) bir yapıya mahkum ettiği, verimsiz yapıyı koruyarak ve ekonominin global olarak daha verimli bir nitelik kazanmasını engelleyerek Türkiye'nin daha müreffeh bir geleceğe yol almasını zorlaştırdığı vurgulanmalıdır.

Kayıtdışılığın sağladığı sosyal koruma işlevinin kayıtdışı ile mücadelede elde edilecek kazanımlar sayesinde, güçlenen mali yapı ile devlet tarafından daha iyi sağlanabileceği ifade edilmelidir.

Bu kampanyaya paralel olarak, kayıtdışı ekonomiyi terketmek isteyen çalışan veya firma sahiplerine hizmet verecek ve tavsiyelerde bulunacak, arayanlardan kimlik bilgisinin istenmeyeceği bir çağrı merkezi oluşturulması gündeme alınmalıdır.

Ayrıca toplumun daha iyi bilinçlendirilmesi amacıyla, kayıtdışılığın önlenmesine yönelik kampanyanın kamu/özel sektör işbirliği ile yürütülmesi öngörülmelidir. Bu bağlamda anılan kampanyanın sorumluluğunu üstlenecek kurumsal yapının, kayıtdışılığın yoğun olarak görüldüğü sektörlerdeki işçi sendikaları ve işveren örgütleri ile işbirliği yaparak kampanyalardan daha etkin sonuç alınması sağlanabilecektir. Bir sonraki aşamada ise bu kurumların da kayıtdışı ile mücadelede daha etkin bir rol oynamalarını sağlayacak yöntemler geliştirilmelidir.

Kayıtdışı ile Mücadeleden Sorumlu bir Kurumsal Yapı Tesis Edilmesi

Kayıtdışı olgusunun farklı veçheleri gözönüne alındığında, ülkemizde halihazırda kayıtdışı ile mücadeleyi ana hedef olarak benimsemiş bir kurumsal yapının bulunmadığı görülecektir. Maliye Bakanlığı işin vergisel boyutu ve denetim ayağına yöne-

lik tedbirlerden sorumlu iken; Sanayi Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı gibi kurumlar bu raporumuzda yer verilen kayıtdışının önlenmesine yönelik önerilerden sorumlu kurumlar olarak göze çarpmaktadır.

Ayrıca, bu alanda kamu-özel sektör işbirliğini yansıtan ve toplumsal mutabakatın güçlendirilmesini ana hedef olarak benimseyen bir yapı da kamu sistemimizde bulunmamaktadır. Oysa ki İtalya ve Fransa gibi kayıtdışılık sorununu Türkiye kadar yoğun yaşamayan ülkelerde dahi bu nitelikte merkezi yapılanmalar mevcuttur.³

Bu nedenle ilgili kamu kurumları ile özel sektör şemsiye kuruluşlarının temsilcilerinden oluşacak, Başbakanlığa bağlı bir “Kayıtdışı ile Mücadele Yüksek Kurulu (KMYK)” ihdas edilmesi faydalı olacaktır.

KMYK'nın işgücü piyasası, vergi, sosyal güvenlik ve vergi kaçakları ile ilgili gelişmeleri takip etmek, kayıtdışı ekonomi ile ilgili bilgilerin analizini yapmak, hükümete kayıtdışı ile mücadele ile ilgili önerilerde bulunmak, kayıtdışılığın yoğunlaştığı coğrafi alan ve sektörlerle yönelik bilgi toplamak, kayıtdışı ile mücadelede bir taraftan kamu kurumları diğer taraftan kamu kurumları ile işçi ve işveren kuruluşları gibi ilgili paydaşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, bu alanda toplumsal mutabakatın güçlendirilmesine yönelik kampanyaların stratejisini oluşturmak ve bu kampanyaları yürütmek gibi bir görev çerçevesini haiz olabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak Türkiye'deki kayıtdışılık olgusuna yeni bir bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır. Kayıtdışılığın herhangi bir önlem alınmadığı takdirde artmaya devam edeceği açıktır. Kayıtdışı ile mücadeleye aynı zamanda AB süreci nedeniyle de öncelik atfedilmesi gerekmektedir. AB'ye tam üyeliği bir siyasi hedef olarak benimsemiş bir ülkenin, bu hedefin gerçekleşmesini tehlikeye atabilecek nitelikteki temel ekonomik engel görünümünü kazanmış kayıtdışılığı görmezden gelmesi mümkün değildir. Türkiye'nin ulusal ve uluslararası alanda kayıtdışılığı etkileyen dinamikleri doğru bir analizine dayalı bir strateji ile kayıtdışı ile mücadelede başarı kazanması ve kayıtdışılığın yaygınlığını düşürmesi mümkündür. Bunun için atılması gereken adımlara bu çalışmada yer verilmiştir. AB süreci bu açıdan değerlendirilmesi gereken bir fırsattır.

³ İtalya'da Başbakanlık bünyesinde “Kayıtdışı ile mücadele komisyonu”; Fransa'da ise İstibdam Bakanlığına bağlı DILTI -Délégation interministerielle a la lutte contre le travail illégal adlı kurumlar mevcuttur.

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ	22
2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ	25
2.1. Kayıtdışı Ekonominin Tanımı	30
2.1.1. Kayıtdışı ekonominin çalışanlara göre sınıflandırılması	32
2.1.2. Kayıtdışı ekonominin işletmelere göre sınıflandırılması	34
2.2. Kayıtdışı Ekonominin Etkileri	36
2.2.1. Kayıtdışı Ekonominin İşletmeler Üzerinde Etkileri	36
2.2.2. Kayıtdışı Ekonominin Kayıtlı Ekonomi Üzerinde Etkileri	38
2.3. Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri	44
2.3.1. Doğrudan Ölçme Yöntemleri	44
2.3.2. Dolaylı Ölçme Yöntemleri	45
2.3.2.1. GSMH yaklaşımı	45
2.3.2.2. Üretim yöntemiyle GSMH hesabında İtalyan yaklaşımı....	45
2.3.2.3. Vergi gelirlerinin denetimi yaklaşımı	48
2.3.2.4. İstihdam yaklaşımı	49
2.3.2.5. Parasalcı yaklaşım	50
2.3.2.6. İşlem hacmi yaklaşımı	51
2.3.2.7. Fiziksel girdi yaklaşımı	52
2.3.2.8. Model yaklaşımı	53
3. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN BOYUT VE NEDENLERİ	55
3.1. Türkiye'de Kayıtdışılığın Boyutu	57
3.2. Türkiye'de Kayıtdışılığın Nedenleri	60
3.2.1. Ekonomik Faktörler	60
3.2.1.1. Demografi	60
3.2.1.2. İç göç ve kentleşme	65

3.2.1.3. Ekonomik yapı, verimlilik ve işletme büyüklüğü	68
3.1.2.4. Küreselleşme ve ekonomik rekabet	73
3.2.2. Kurumsal Faktörler	77
3.2.2.1. Vergi politikası	77
3.2.2.2. İstihdam politikası	80
3.2.2.3. Bürokrasi	84
3.2.3. Kayıtdışı ve Sosyal Bilinç	87
4. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN GELECEĞİ	91
4.1. AB'ye Tam Üyelik Sürecinin Kayıtdışılık Üzerine Doğrudan Etkileri	94
4.1.1. Müzakereler ve Kayıtdışılık	95
4.1.1.1. Malların serbest dolaşımı	95
4.1.1.2. Tarım	96
4.1.1.3. Hizmetlerin serbest dolaşımı	97
4.1.1.4. İşçilerin serbest dolaşımı	97
4.1.1.5. Fikri mülkiyet hakları	98
4.1.1.6. Gıda güvenliği	98
4.1.1.7. Rekabet politikası	99
4.1.1.8. Balıkçılık	99
4.1.1.9. Ulaştırma politikası	100
4.1.1.10. Sosyal politika ve istihdam	100
4.1.1.11. İşletme ve sanayi politikası	100
4.1.1.12. Çevre politikası	101
4.1.1.13. Tüketici ve sağlığın korunması	101
4.1.1.14. İdari kapasite	102
4.2. AB'ye Tam Üyelik Sürecinin Kayıtdışılık Üzerine Dolaylı Etkileri	104
4.2.1. Makro Ekonomik Politikalar	104
4.2.2. Dış Ticaret Politikası	110
4.2.3. Vergi Politikası	116
4.2.4. Tarım Politikası	117

4.2.4.1. Tarımda tek pazara doğru: Rekabet, üretim ve istihdam	118
4.2.4.2. Kırsal kalkınma ve istihdam	120
4.2.4.3. Tarımda tek pazara doğru: Kurumsal altyapı ve kayıtdışılık	123
4.2.5. Sanayi Politikası	124
4.2.6. İstihdam Politikası	133
5. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	141
5.1. Kayıtdışı Faaliyetlerin Özendirilmesi	145
5.2. Türk Ekonomisinin Kayıtdışı İstihdam Yaratma Potansiyelinin Güçlendirilmesi	146
5.3. Aktif İstihdam Politikalarının İzlenmesi	149
5.4. Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi ve Yaptırımların Ağırlaştırılması	150
5.5. Kayıtdışı ile Mücadelede Toplumsal Mutabakatın Güçlendirilmesi	151
5.6. Kayıtdışı ile Mücadeleden Sorumlu bir Kurumsal Yapı Tesis Edilmesi	153
KAYNAKÇA	155

Tablo Listesi

Tablo 1. Kayıtdışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması.....	31
Tablo 2. Kayıtdışı Ekonominin Çalışanlara Göre Sınıflandırılması.....	33
Tablo 3. Kayıtdışı Çalışan İşletmeler ve Yapıları.....	35
Tablo 4. Ülke Grupların Göre Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğüne Dair Tahminler.....	54
Tablo 5. Türkiye’de Kayıtdışılığın Boyutunu Ölçmeye Yönelik Yapılan Çalışmalar.....	58
Tablo 6. Sosyal güvenlik sistemi dışında kalan kayıtdışı istihdam, 2004.....	59
Tablo 7. 15-64 Yaş Nüfusta İşgücüne Katılma Oranları (2005).....	64
Tablo 8. Türkiye’de Kentlerde İşgücü ve İstihdam	67
Tablo 9. Türkiye’de Kırsal Kesimde İşgücü ve İstihdam	67
Tablo 10. Çeşitli Ülkelerde KOBİ’lerin Büyüklüğü.....	68
Tablo 11. İstihdam Politikalarına Dair Veriler (2006).....	82
Tablo 12. Gelir Seviyesine Göre İş Kurma ve Lisans İşlemleri (2006).....	85
Tablo 13. Türkiye’de İş Kurma ve Lisans İşlemleri (2006).....	86
Tablo 14. Türkiye’de Yaş Meyve ve Sebze Pazarı	119
Tablo 15. Türkiye’de Tarım İçi ve Tarım Dışı İstihdamda Eğitim Seviyeleri.....	122
Tablo 16. Türkiye’nin 2005 Yılında AB’ye Yaptığı İhracat İçinde İlk On Sırayı Alan Ürünlerde Çin’in AB’ye İhracatı.....	128
Tablo 17. Kayıtdışı İstihdam.....	139

Şema Listesi

Şema 1. Üretim Yöntemiyle GSMH Hesaplamasında İtalyan Yaklaşımı.....	47
Şema 2. Ürün Fikrinden Satış Sonrası Desteğe Üretim Zinciri.....	74

Şekiller Listesi

Şekil 1. Verimlilik Zenginlik İlişkisi.....	39
Şekil 2. Bazı Ülkelerde Kamu Harcamaları ile Kişi Başına Gelir Arasındaki İlişki.....	41
Şekil 3. Sektörler İtibariyle Kayıtdışı İstihdam.....	59
Şekil 4. Aktif Nüfusun Artışına Dair Projeksiyonlar.....	61
Şekil 5. İstihdamın Büyüme Elastikiyeti.....	62
Şekil 6. İmalat Sanayinde Büyüme İstihdam Korelasyonu.....	63
Şekil 7. 1950-2000 Seneleri Kent ve Köy Nüfusları.....	66
Şekil 8. Türkiye’de İşletme Verimliliği (Çalışan başına yaratılan katma değer).....	69
Şekil 9. Çeşitli Ülkelerde Toplam Krediler İçinde KOBİ’lerin Payı	70
Şekil 10. Mevduat Bankaları Tarafından Verilen Özel Sektör Kredilerinin Toplam Mevduata Oranı.....	71
Şekil 11. OECD Ülkelerinde İstihdam Vergilerinin Yükü.....	78
Şekil 12. Dolaylı Vergilerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	80
Şekil 13. Yarı Zamanlı İstihdamın Toplam İstihdama Oranı.....	83
Şekil 14. Asgari Ücretin Kişi Başına Düşen Gelire Oranı.....	84
Şekil 15. Alman Devlet Tahvilleri ile MDAU Tahvillerinin Faiz Oranları Arasındaki Fark	105
Şekil 16. AB ile Müzakerelerin Doğrudan Yabancı Yatırıma Etkisi.....	106
Şekil 17. Azalan Kayıtdışının Vergi Gelirlerine Etkisi.....	109
Şekil 18. Türk ekonomisinin dışa açıklığı.....	110
Şekil 19. World Economic Forum Rekabet Gücü Endeksi.....	112
Şekil 20. G10 ülkelerinde milli gelirin yüzdesi olarak ücretler.....	127
Şekil 21. Öğrenci Başına Yıllık Kamu Harcaması	135
Şekil 22. 25-64 Yaş Arası Nüfusta Üniversite Mezunlarının Oranı.....	135
Şekil 23. 25-64 Yaş Arası Nüfusta Yaşam Boyu Eğitime Katılmış Olanların Oranı.....	138

B Ö L Ü M

GİRİŞ

1. GİRİŞ

- 1.1 Gelişmiş ülkelerde ekonomik büyüme ortalama yüzde 2.5 seviyesinde kalırken, gelişme yolundaki ülkelerin son yıllardaki büyüme performansı yüzde 6'yı aşmaktadır. Çin ve Hindistan gibi ülkeler dünya ekonomisine daha iyi entegre olmuşlardır. Gelişme yolundaki birçok ülke küreselleşmenin doğurduğu fırsatları kullanarak ekonomik büyümelerine hız kazandırmış ve yeni istihdam olanakları yaratmıştır.
- 1.2 Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı ekonomi de büyümeye devam etmiştir. Ekonomik kalkınma ile beraber kayıtdışının azalacağını öngören ve gelişmiş ülkelerin sanayileşme tecrübesinden yola çıkarak yapılan tahminler doğru çıkmamıştır. Kayıtdışı birçok ülkede kayda değer bir boyut kazanmıştır. Türkiye de kayıtdışının yoğun olarak yaşandığı ülkeler arasında yer almaktadır.
- 1.3 Küreselleşme süreci dünya genelinde kayıtdışı ile ilgili dinamikleri etkilemektedir. Örneğin, küreselleşmenin doğurduğu rekabet ile baş etmekte zorlanan şirketler, çare olarak kayıtdışına geçmeyi denemektedirler.
- 1.4 Kayıtdışılığın artışında etkili olan birçok faktör bulunmaktadır. Bunlar ülkelerin ekonomik, sosyal ve kurumsal özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.
- 1.5 Türkiye'de kayıtdışılığı etkileyen yeni bir dinamik ise AB sürecidir. Küreselleşme ve AB'ye tam üyelik hedefleri ülkemizde kayıtdışılığı tetikleyen dinamiklerinin yeni bir analizinin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Çalışmamız kayıtdışılığa, değişen küresel ve yerel şartlar bakımından güncel bir bakış açısı getirmeyi hedeflemektedir.
- 1.6 Tanımı gereği kayıtlı olmayan ekonomik aktivitelerin, tam, bütüncül, nesnel, ayrıntılı ve kapsamlı bir incelemesinin yapılması mümkün değildir. Yine de bu durum, ekonomik ve sosyal açıdan çok çeşitli sakıncalar içeren bu olgunun ele alınmasını engellemez.

- 1.7 Türkiye’de kayıtdışılığı ölçmeye çalışan çalışmaların varlığına ve kayıtdışılık ile mücadele için çeşitli platformlarda geliştirilmiş olan önerilere rağmen, kayıtdışı ile mücadelede uygulanabilir sistem önerilerinin artması, mücadelede başarı şansını artıracaktır.
- 1.8 Çalışmanın ilk bölümü, kayıtdışı olgusunun teorik çerçevesini oluşturmaktadır. Bu bölümde kayıtdışının tanımı yapılmakta, kayıtdışılık tarihsel bir perspektif içinde incelenmekte ve kayıtdışının varolma nedenlerine ilişkin akademik literatür özetlenmektedir.
- 1.9 İkinci bölüm kayıtdışılık olgusunu Türkiye bağlamında değerlendirmektedir. Kayıtdışılığın Türkiye’de varolma sebepleri, kayıtdışılığı doğuran ve büyüten hususlar incelenmektedir.
- 1.10 Üçüncü bölümde ise kayıtdışı ile AB süreci arasındaki ilişki ele alınmaktadır. AB’ye tam üyelik hedefi, ülkemizdeki kayıtdışılığın boyutunu hem doğrudan hem de dolaylı yollarla etkileyecektir. AB süreci ile kayıtdışılık arasında dinamik bir ilişki vardır. AB’ye tam üyeliğe hazırlığın getirebileceği ek maliyetler bazı şirketleri kayıtdışısına iterken, yasal çerçeve ve kurumsal yapılarda meydana gelecek değişimler bu sürecin sonunda kayıtdışının azalmasını beraberinde getirecektir.
- 1.11 Son bölümde ise kayıtdışını etkileyen bütün bu dinamiklerin ışığında, kayıtdışı ile mücadeleye yönelik bir strateji için bazı önerilere yer verilmektedir.

B Ö L Ü M
2

KAYITDIŞI EKONOMİNİN DÜNÜ VE
BUGÜNÜ

2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ

- 2.1 1950'li yılların ortalarında ekonomik kalkınmanın bir modellemesini yapan W. Arthur Lewis iki temel varsayımda bulunmaktaydı. Gelişmekte olan ülkelerde işgücü arzı sınırsızdır ve bu ülkelerde sanayi geliştikçe işgücü tarımdan sanayi sektörüne kayacaktır (Lewis 1954). Geleneksel ekonomilerin Lewis'in kurguladığı modele uygun olarak, sanayi toplumlarına dönüştürülebileceği kabul ediliyordu. Bu dönüşümün sonucunda geleneksel ekonomilerin büyük bir kısmını oluşturan ve genellikle kayıtdışı olan/olabilen küçük tüccarların ve küçük üreticilerin zaman içinde kayıtlı ekonomi tarafından hazmedilip yok edileceği düşünülüyordu.
- 2.2 Ancak gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda kalkınma, işsizliğin azalmasını veya geleneksel ekonominin zaman içinde yok olmasını sağlayacak modern işleri yaratamadı (Chen vd. 2002). 1960'ların ortalarına gelindiğinde ise ekonomik kalkınma ile ilgili umut dolu beklentiler yerini kronik işsizlikle ilgili kaygılara bırakmıştı.
- 2.3 İşte tam da bu dönemde işsizlikle ilgili çalışmalar yapan sosyal antropolog Keith Hart (1971-1973) ekonomideki kayıtdışı faaliyetlerin kendine has özellikleri olan ayrı bir sektör olarak incelenmesi gerektiğini belirtmiştir. Hart, kayıtdışı faaliyetleri "kayıtdışı sektör" kavramı ile tanımlayarak akademik olarak kullanan ilk bilim insanı oldu ve bu sayede kayıtdışı kavramı akademisyenler tarafından incelenmeye başlandı.
- 2.4 1960'ların sonlarında ekonomi politikalarını ve ekonomiyi yorumlayanların düşüncelerini belirleyen en önemli etken bu dönemde oldukça yoğun hissedilmeye başlanan işsizlik olmuştur. Bu dönemde işsizlik ile ilgili artan kaygılar nedeniyle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) "istihdam misyonu" olarak adlandırılan bir dizi saha araştırması gerçekleştirmiştir.
- 2.5 Çeşitli ülkeleri kapsayan araştırmaların ilki olan Kenya misyonu (ILO 1972) için hazırlanan raporda, özellikle Kenya gibi ekonomik kalkınmasını başarıyla gerçekleştiremeyen ülkelerde geleneksel ekonominin ve iş piyasasının beklenen şekilde bir değişime uğramadığı belirtilmiştir. Ayrıca bu raporda ge-

lişmekte olan ülke ekonomilerinde kayıtdışı ekonominin sabit kalmayıp genişlediği belirtilmiştir. Aynı raporda kayıtdışı ekonominin küçük ve verimsiz firmalarla sınırlı olmadığı, karlı ve verimli işletmeleri de bünyesinde bulundurduğu dile getirilmiştir. Raporun devamında kayıtdışı ekonomik aktivitelerin genellikle göz ardı edildiğine ve hatta nadiren destek aldığına değinilmiştir (Bangasser 2000).

- 2.6 Bu dönemde ILO tarafından da destek gören ve saha araştırmalarında aktif olan düalist ekole göre kayıtdışı faaliyetlerin var olma nedeni, ekonomik büyümenin nüfustaki büyümeye oranla düşük seviyede kalarak, fazla işgücünü istihdam edecek modern işlerin yaratılamaması şeklinde yorumlanmıştır.
- 2.7 Kayıtdışı ekonomiye olumlu bir yaklaşımda bulunan düalist ekole göre kayıtdışı ekonomi, kayıtlı ekonomiden tamamen bağımsız kabul edilmiştir ve gelir seviyesi düşük kesimler için gelir kaynağı ve kriz zamanlarında bir nevi sigorta olarak tanımlanmıştır (Hart 1973; Sethuraman 1976; Tokman 1978).
- 2.8 1980'lere gelindiğinde kayıtdışı ekonomi, özellikle ekonomik dönüşüm içindeki ülkelerde büyümeye devam etmiştir ve bu dönüşümün bir parçası olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde gerçekleşen ekonomik dönüşümün neticesinde kamu kuruluşlarının kapanması ve kamunun üretim içindeki payının giderek azalması sonucu işsiz kalan işçilerin kayıtdışı ekonomiye kaymaları, kayıtdışı ekonominin büyüme nedenlerinden biri olarak kabul edilmiştir.
- 2.9 1980'lerde, elde edilen gelirlere uygulanan vergi ve sosyal sigorta gibi kamu kesintilerinin miktarının arttırılması, insanları kayıtlı ekonomi dışında gelir aramaya sevk etmiştir. Bu dönemde yapılan çalışmalar, makroekonomik istikrarı yakalamış ve büyüme trendine girmiş ekonomilerde dahi, ekonomik krizler gibi bazı şokların sonucunda kayıtdışı ekonomiyi durdurmaya yönelik politikalar uygulanmadığı takdirde kayıtdışı ekonominin daimi olacağını ve büyümeye devam edeceğini göstermiştir (Johnson vd. 1997).
- 2.10 Beklentilerin aksine, kayıtdışı ekonominin 1980'lerde sanayileşmiş toplumlarda varlığını sürdürmesi ve hatta büyümesi kayıtdışılık ile ilgili daha önceki algıların değişmesine neden olmuştur. Kayıtdışılıkla ilgili algıda oluşan de-

ğişim, bu dönemde popüler olan ve Caroline Moser ve Alexandro Portes gibi akademisyenler tarafından önderliği yapılan yapısalcı ekolün kayıtdışı ekonomiyi, girdi ve işçi maliyetlerini düşürerek büyük kapitalist firmaların rekabet gücünü arttıran ikincil ekonomik birimler ve işçiler olarak tanımlamasından da anlaşılabilir (Moser 1978; Castells ve Portes 1989).

- 2.11 Düalist ekolde kayıtdışı ve kayıtlı ekonomi birbirlerinden bağımsız kabul edilip işin istihdam boyutu incelenirken yapısalcı ekolde kayıtdışı ve kayıtlı ekonomi arasında bir ilişkinin varlığı kabul edilmiştir. Yapısalcılar, kayıtdışılığın, istihdam boyutunun dışına çıkarak firmalar tarafından üretim maliyetleri içinde özellikle işçi maliyetlerini düşürmek üzere bilinçli bir şekilde tercih edildiğini kabul etmiştir. Bu ekolde kayıtdışılığın ortaya çıkış nedeni ekonomik büyümedeki yetersizlikten öte kapitalist gelişimin doğası kabul edilmiştir.
- 2.12 1990'lı yıllara gelindiğinde ekonomide yaşanan küresel bütünleşme ve artan rekabet, kayıtdışılığın gelişimini farklı açılardan etkilemiştir. Bu yıllarda küresel rekabette söz sahibi olmak isteyen yatırımcıların bir kısmı üretim merkezlerini işgücü maliyetlerinin daha düşük olduğu ülkelere taşırken, rekabette zorlanan bir kısım ise maliyetleri düşürebilmek için kayıtdışı yöntemleri tercih etmeye başladılar.
- 2.13 Bu dönemde etkin olan Hernando de Soto önderliğindeki yasacı (legalist) ekol, kayıtdışı ekonominin resmi tescil işlemleri ile ortaya çıkacak zaman, emek ve diğer maliyetlerden kaçınabilmek için kayıtdışı olmayı tercih eden girişimciler tarafından oluşturulduğunu öne sürmüştür (de Soto 1989; de Soto 2000). Yasacı ekol, kayıtdışı ekonominin istihdam yaratma ve işgücü maliyetlerini düşürme gibi özelliklerini dile getirmekte ve kayıtdışılığın ekonomik hayatı düzenleyen yasal ve idari çerçevedeki birtakım zaaf lar sonucunda ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Bu ekolün temsilcilerine göre firmaların iş yaparken uğraşmaları gereken bürokratik işlemler hantal ve maliyetli olmaya devam ettikçe küçük firmalar da kayıtdışı çalışmaya devam edeceklerdir.
- 2.14 Klasik ekonomistler geçtiğimiz yıllarda seri üretimden esnek uzmanlaşmış üretime geçişi ve geleneksel emek piyasasının yanı sıra sokak satıcılığı, yarı zamanlı çalışma veya ev işleri gibi çalışma biçimlerini tahmin edememişlerdir

(Chen vd. 2002). Kayıtdışı ekonominin geçici bir olgu olmayıp, ekonomilerin işleyişinde önemli bir yere sahip, ve kendiliğinden ortadan kaybolmayan bir kavram olduğunun farkına varan ekonomistler, kayıtdışı ekonominin araştırılmasına yönelik çalışmalarını gitgide yoğunlaştırmaktadır.

- 2.15 Kayıtdışılığın ve kayıtdışılıkla ilgili yorumların tarihsel gelişimine bakıldığında taktirde ortaya çıkan sonuç, farklı zamanlarda ortaya atılan farklı yorumların hiçbirinin yanlış olmadığıdır.

2.1. Kayıtdışı Ekonominin Tanımı

- 2.16 Literatürde kayıtdışı ekonomi, yeraltı ekonomisi, illegal ekonomi, görünmez ekonomi, düzensiz ekonomi, marjinal ekonomi, gölge ekonomi, kayıp ekonomi, karaborsa ekonomisi, gözlenemeyen ekonomi, nakit ekonomisi, gayri resmî ekonomi, beyandışı ekonomi, resmî olmayan ekonomi, gri ekonomi, ikincil ekonomi, ikinci ekonomi, alacakaranlık ekonomisi, paralel ekonomi, vergi dışı ekonomi, gizli ekonomi, kravatsız ekonomi, faturasız ekonomi, kayıp ekonomi, vergisiz ekonomi, saklı ekonomi, yasadışı ekonomi, enformel ekonomi, nakit ekonomi, kayıp ekonomi gibi çok farklı isimler kullanılmaktadır.
- 2.17 Kayıtdışı ekonominin adlandırılmasındaki bu çeşitlilik, kayıtdışı ekonomiyi oluşturan faaliyetlerin içeriğindeki çeşitlilikten kaynaklanmaktadır. Kayıtdışı ekonomi tanımı içerisinde mevcut faaliyetin gizliliği belirtilmek isteniyorsa, gölge ekonomi, gizli ekonomi, saklı ekonomi, yeraltı ekonomisi, kara ekonomi, alacakaranlık ekonomisi; faaliyetin yasa dışılığı belirtilmek isteniyorsa kara ekonomi, gri ekonomi, illegal ekonomi veya yasadışı ekonomi; faaliyetin devletin bilgisi dışında tutuluyor olması belirtilmek isteniyorsa gayri resmî, resmî olmayan, enformel veya kayıtdışı ekonomi ve son olarak faaliyetin önemsiz olması sebebiyle resmî GSMH kayıtlarında tutulmayışı belirtilmek isteniyorsa marjinal ekonomi, ikinci ekonomi, ikincil ekonomi gibi ifadeler kullanılmaktadır (Us 2004).
- 2.18 Birçok farklı isimle incelenen kayıtdışı ekonominin, amaca bağlı olarak birçok tanımı da bulunmaktadır. Kayıtdışı ekonomi kavramı en geniş anlamıyla,

Gayri Safi Milli Hasıla hesaplarını elde etmede kullanılan ve bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür (Çiloğlu 1998). Başka bir ifadeyle kayıtdışı ekonomi herhangi bir belgeyle belirtilmeyen yada doğru bilgiler içermeyen belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerdir. Kayıtdışı ekonomiye ilişkin yapılan bu tanımlı geliştirebilmek için kayıtdışılık tanımı içerisine giren ekonomik faaliyetleri sınıflandırmak gerekmektedir.

Tablo 1: Kayıtdışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması

Faaliyet Çeşitleri	Parasal İşlemler		Parasal Olmayan İşlemler	
Suç Unsuru Bulunduran Faaliyetler	Çalıntı eşya ticareti; uyuşturucu ticareti ve üretimi; fuhuş; kumar; kaçakçılık; vb.		Uyuşturucu, çalıntı eşya ve kaçakçılık ürünlerinin takası; kendi kullanımı için uyuşturucu üretimi; kendi kullanımı için hırsızlık; vb.	
	Vergi Kaçırma	Vergiden Sakınma	Vergi Kaçırma	Vergiden Sakınma
Suç Unsuru Bulundurmamayan Faaliyetler	Yasal mal ve hizmet üretimi sırasında kendi çalışmasından elde edilen ücret, maaş vb. gelirleri göstermeme	Çalışanları az veya çalışanlara yapılan ödemeleri düşük gösterme	Yasal mal ve hizmet mübadeleleri	Kendi kendine veya komşu (yakın) yardımıyla iş yapma

Kaynak: Schneider ve Savaşan 2005

2.19 Tabloda da görüldüğü üzere kayıtdışı ekonomik faaliyetler kayıt altında bulunmanın dışında suç unsuru bulunduran ve kayıt altında bulunmanın dışında suç unsuru bulundurmamakla beraber kayıtlara yansımamayan ekonomik faaliyetler olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Bu noktada kayıtdışı ekonomiyi yeraltı ekonomisi ve enformel ekonomi olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Yeraltı ekonomisini oluşturan faaliyetler, gayri kanuni uyuşturucu ticareti, kaçakçılık ve hırsızlık gibi faaliyetlerdir. Enformel ekonomiyi oluşturan faaliyetler ise içerik olarak gayri kanuni olmamakla beraber kayıtdışı olan ekonomik faaliyetlerdir. Yeraltı ekonomisinde bulunan faaliyetler ile ilgili yapılacak çalışmaların amacı bu faaliyetlerin kayıt altına alınmasını sağ-

lamak değil, gerçekleşmesini engellemek olmalıdır ve bu nedenden dolayı suç unsuru bulunduran ve kayıtdışı olan faaliyetler bu çalışmada incelenmeyecektir ve çalışmanın devamında kayıtdışı ekonomi tanımına suç unsuru bulunduran faaliyetler dahil edilmeyecektir.

- 2.20 Yukarıda verilen açıklama ve tablo esas alınarak kayıtdışı ekonomiyi, kayıtdışı çalışan işgücünün yapısı ve kayıtdışı olarak belirtilen kuruluşların yapıları olmak üzere iki farklı şekilde sınıflandırmak mümkündür.

2.1.1. Kayıtdışı ekonominin çalışanlara göre sınıflandırılması

- 2.21 Gerçekleştirdikleri faaliyetleri herhangi bir belge ile devlete bildirmeyen çöp toplayıcılardan seyyar satıcılara, evde terzi yaparlardan evden çalışan bilgisayar programcılara kadar birçok kişi kayıtdışı olarak çalışabilmektedir.
- 2.22 Çalışanlara göre yapılacak sınıflandırmada kayıtdışı ekonomi iki ana guruba ayrılmaktadır, ücretli işçiler ve ücretsiz işçiler. 15. Uluslararası İş İstatistikçileri Konferansı'nda (ICLS) kayıtdışı ekonomi tanımlanırken kendi hesabına çalışanlar, aile mensubu olan ve ücret almayan çalışanlar, kayıtdışı firmaların işverenleri ve işçileri tanıma dahil edilmiş, fakat sigortası olmadan çalışan diğer tüm ücretli işçiler hariç tutulmuştur (Portes 1994).
- 2.23 Kayıt Dışı İstihdam Edilen Kadınların Küreselleşen Örgütlenmesi (WIEGO) gibi bazı organizasyonlar ise kayıtdışı ekonomiyi çalışanlara göre sınıflandırırken çok daha geniş bir tanım kullanmaktadır. Bu tanım herhangi bir kaydı olmadan çalışan tüm işçileri, kendi hesabına çalışıp faaliyetlerini kayıtlandırmayan tüm kişileri ve asgari ücret veya iş güvenliği gibi düzenlemeler tarafından kapsanmayan tüm çalışanları kapsamaktadır (Chen vd. 2002).
- 2.24 Kayıtdışını barındırdığı işgücü açısından tanımlarken ikinci tanımı, resmi kurumlarda herhangi bir kaydı bulunmadan çalışan tüm kişileri bu tanıma dahil etmek çok daha doğrudur, zira kaydı bulunmadan çalışan kişilerin hepsi gelir yaratıcı faaliyetlerde bulunmaktadır ve bu faaliyetler yetkili kurumlara bildirilmediği için gayri safi milli hasıla hesaplarında görülememektedir.

2.25 Kayıtdışı ekonominin sınıflandırılmasında çalışanların işgücü yapılarına dikkate alındığında aşağıdaki gibi bir tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo 2: Kayıtdışı Ekonominin Çalışanlara Göre Sınıflandırılması

Ücret Almayan İşçiler	İşverenler : <ul style="list-style-type: none">• Kayıtdışı kuruluşların sahipleri• Kayıtdışı kuruluşların işletmecileri Serbest Çalışanlar : <ul style="list-style-type: none">• Aile şirketlerinin aile mensubu başkanları• Kendi hesabına çalışanlar• Aile mensubu olan ve ücret ödenmeyen çalışanlar
Ücretli İşçiler	<ul style="list-style-type: none">• Kayıtdışı kuruluşların çalışanları• Sabit bir işvereni olmayan ve iş buldukça çalışan geçici işçiler• Evden çalışanlar (parça başına çalışan işçiler)• Yarı zamanlı çalışan işçiler• Bahsedilen gruplara dahil olmayan kayıtsız işçiler

Kaynak: Chen vd. 2002

2.26 Çalışanlara göre yapılan bu sınıflandırma her ne kadar kayıtdışılığın barındırdığı işgücü yapısı hakkında bir fikir verse de belirtilen kategorilerin tanımlarının birbirleriyle yakın ilişkisi bulunduğundan kayıtdışı faaliyette bulunan bir kişi, aynı anda belirtilen kategorilerin birden fazlasına dahil edilebilir. Mesela, evinde tekstil için parça başına çalışan bir işçinin kullandığı hammadde nin yada ürettiği ürünlerin üzerinde herhangi bir hakkı yoktur yani evden parça başına çalışan ücretli bir işçidir fakat çalışmak için gerekli ekipmanı kendisi tedarik etmektedir ve bu çalışma sırasında ortaya çıkan giderleri kendisi karşılamaktadır, yani kendi hesabına çalışan bir çalışandır.

2.27 Çalışanlara göre yapılan sınıflandırmada kayıtlı ve kayıtdışı çalışanlar ayrımında dikkat edilmesi gereken hususlardan biri de kayıtlı bir işleri olmasına rağmen ikinci bir işte kayıtsız olarak çalışan kişilerdir. Bu kişiler kayıtlı bir işte çalışırken genellikle gelir yetersizliği nedeniyle ikinci bir işte de çalışmak zorunda olan kişilerdir. Özellikle ekonomik olarak geri kalmış veya gelişmekte olan ülkelerde devlet memurlarının ve düşük gelirli işçilerin kayıtdışı ola-

rak işportacılık, taksi şoförlüğü veya pazarcılık yapması bu hususa örnek olabilir.


2.1.2. Kayıtdışı ekonominin işletmelere göre sınıflandırılması

2.28 Bir ekonomide faaliyetlerini sürdüren işletmelerin özelliklerine göre yapılacak sınıflandırma kendi kendini geçindiren (geçimlik işletmeler) ve kayıtdışı olan işletmeleri ve kayıtlı çalışan işletmeleri sınıflandırmanın iki kutbuna almaktadır. Faaliyette bulunan işletmeler bu iki kutup arasında bulunup iki grubun da bazı özelliklerini ihtiva etmektedirler. Sınıflandırma dahilinde tamamen yada kısmen kayıtdışı çalışan işletmelerin faaliyetlerini kayıtdışında sürdürmelerindeki ortak nedenler ise, ekonomik faaliyetlerinin tümünü veya bir kısmını resmi mercilerin gözetiminden kaçırmak suretiyle;

- o Gelir ve katma değer vergilerini ödemekten kaçınmak,
- o Sosyal güvenlik kurumlarına ödemeleri gereken primlerden kaçınmak,
- o Asgari ücret, çalışma saatleri ve işçilere yönelik güvenlik tedbirleri gibi çalışanları ile ilgili düzenlemelerden kaçınmak,
- o Şirketlerin kuruluş aşamasında karşılaşılan üretim lisansı ve kayıt şartları gibi düzenlemelerden kaçınmak,
- o Üretim sürecinde karşılarına çıkan çevre kuralları gibi düzenlemelerden kaçınmak veya
- o Ürettikleri ürünler veya sağladıkları hizmetlerin piyasa düzenlemelerine (ürünler için alınması gereken izinler veya lisanslar gibi) uygun olmamasıdır.

2.29 Kayıtdışı ekonomide çalışan işletmeler ve bu işletmelerin yapısal özellikleri aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 3: Kayıtdışı Çalışan İşletmeler ve Yapıları

	Kayıtdışı Ekonomi			Kayıtlı Ekonomi
	Geçimlik İşletmeler	Kayıtdışı İşletmeler	Kayıtdışı İşletmeler	Kayıtlı İşletmeler
Kayıtdışılığın Seviyesi	%100	Satışların büyük kısmı belirlenmemekte ve çalışanlar kayıtlı değil	Satışların bir kısmı belirtilmemekte; çalışanların bazıları kayıtlı değil.	
Faaliyetin Çeşidi	Seyyar satıcılar, mikro işletmeler ve geçimlik çiftçiler	Küçük imalatçılar, hizmet tedarikçileri, distribütörler, müteahhitler	Küçük ve orta boy imalatçılar, hizmet tedarikçileri, yazılım firmaları	
Kullanılan Teknoloji	Emek-yoğun	Çoklukla emek yoğun	Bilgi ve sermaye-yoğun	
İşletme Sahibinin Profili	Yoksul, eğitimsiz ve düşük seviyede beceri sahibi	Yoksul veya yoksul değil, eğitilmiş, yüksek seviyede beceri sahibi	Yoksul değil, iyi eğitilmiş, ileri seviyede beceri sahibi	
Pazar	Düşük seviyede giriş engeli, yüksek derecede rekabetçi, ürünler ileri derecede homojen	Düşük seviyede giriş engeli, yüksek derecede rekabetçi, bazı ürünlerde farklılaşma var	Yüksek seviyede giriş engeli, ürünlerde farklılaşma bulunmakta	
Finansal Gereksinimler	İşletme sermayesi	İşletme sermayesi, bir miktar yatırım sermayesi, ihracat kredisi	Yatırım sermayesi ve işletme sermayesi, kredi mektubu (akreditif), ihracat kredisi	
Diğer Gereksinimler	Şahıs sigortası, sosyal güvenlik	Şahıs sigortası ve bazen ticari sigorta	Şahıs ve ticari sigorta, iş geliştirme hizmetleri	
				
Tamamen Kayıtdışı			Kısmen Kayıtdışı	

Kaynak: Djankov vd. 2002

- 2.30 Kayıtdışı ekonomi içinde geçimlik işletmeler olarak adlandırılanlar faaliyetlerinin hemen hemen tümünü kayıtdışı olarak gerçekleştirirler ve genellikle yüksek seviyede rekabetle karşı karşıyadırlar. Bu işletmelerin sermayeleri ve diğer pazarlara erişimleri kısıtlı olduğu için başarısızlığa mahkumdurlar. Ayrıca, geçimlik işletmelerin çalışanları para kazanacak ve hayat standardını yükseltebilecek başka bir iş bulduğu takdirde bu işlerini bırakmaktadırlar, bu nedenle de geçimlik işletmeler pek uzun ömürlü olamamaktadır.
- 2.31 Kayıtlı işletmelerden bazıları kayıtlı ekonomide faaliyetlerini sürdürürken çalışanlarının bir kısmını kayıtlı göstermeyerek yada faaliyetlerinin bir kısmını belirtmeyerek kayıtdışı olarak da çalışabilmektedirler. Gelişmiş ülkelerde otoritelere yakalanmamak için bu yola başvuran işletmeler genelde çalışan sayıları ve aktif bilançoları açısından küçük işletmelerdir. Denetimlerin yoğun ve etkin olmadığı Asya ve Afrika ülkelerinde ise resmi olmayan işletmeler orta boy ve hatta büyük boy işletmeler dahi olabilmektedirler. Bu ülkelerde resmi olmayan işletmelerin büyüyebilmelerinin nedeni ise kayıtdışı ve kayıtlı faaliyetlerini harmanlayarak denetimlerden kaçabilmeleridir (Kaufman ve Kaliberda 1996).

2.2. Kayıtdışı Ekonominin Etkileri

- 2.32 Kayıtdışı ekonominin etkileri konusu incelenirken, bunun hem firmalar hem de genel ekonomi açısından yapılması resmin tamamının görülmesi bakımından faydalı olacaktır. Ancak kayıtdışı ekonominin etkileri incelenirken dikkat edilmesi gereken husus, bunun ülkeden ülkeye farklılıklar göstereceği ve farklı ekonomik yapılanmalarda farklı sonuçlara neden olacağıdır.

2.2.1. Kayıtdışı Ekonominin İşletmeler Üzerinde Etkileri

- 2.33 Kayıtdışı çalışan işletmelerin, denetimlerden kaçmak için görünmez olmaları beraberinde bir dizi maliyet getirmektedir. Bu işletmeler bürokratların tacizlerine açıktırlar ve müfettişlerin denetimlerinden kaçabilmek için ödedikleri rüşvetler büyük meblağlarda olabilmektedir.
- 2.34 Dünya Bankası'nın gerçekleştirdiği bir ankete göre gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı çalışan işletmelerin hükümet yetkililerine ödedikleri rüşvetler, bu iş-

letmelerin yıllık gelirlerinin %20'sine kadar çıkabilmektedir (Djankov vd. 2002). Görünmez olmak için çaba sarfeden kayıtdışı işletmelerin birçoğu denetimlerden kaçabilmek için ihtiyaçları olan modern ekipmanları alarak yatırım yapmaktan kaçınmaktadırlar. Belirli bir faaliyette uzmanlaşarak kısıtlı bir bölgede aktif olmak isteyen bir işletme için küçük kalmak doğru bir karar olabilir fakat küçük kalmanın ölçek ekonomilerinden faydalanamama, verimliliği arttıramama ve rekabet gücünü geliştirememeye gibi olumsuzlukları da bulunmaktadır. Ölçek ekonomileri dahilinde kapasite arttırarak birim maliyetlerini düşürmek ve bu sayede daha verimli üretim yaparak rakiplerine üstünlük sağlamak isteyen kayıtdışı bir işletme sırf görünür olmamak ve denetimlerde göze çarpmamak için bu doğrultuda gelişmekten sakınmak zorundadır. Ayrıca, görünür olmaktan kaçınmanın reklam vasıtasıyla girilebilecek karlı pazarlara erişimi engelleme gibi bir olumsuzluğu da bulunmaktadır.

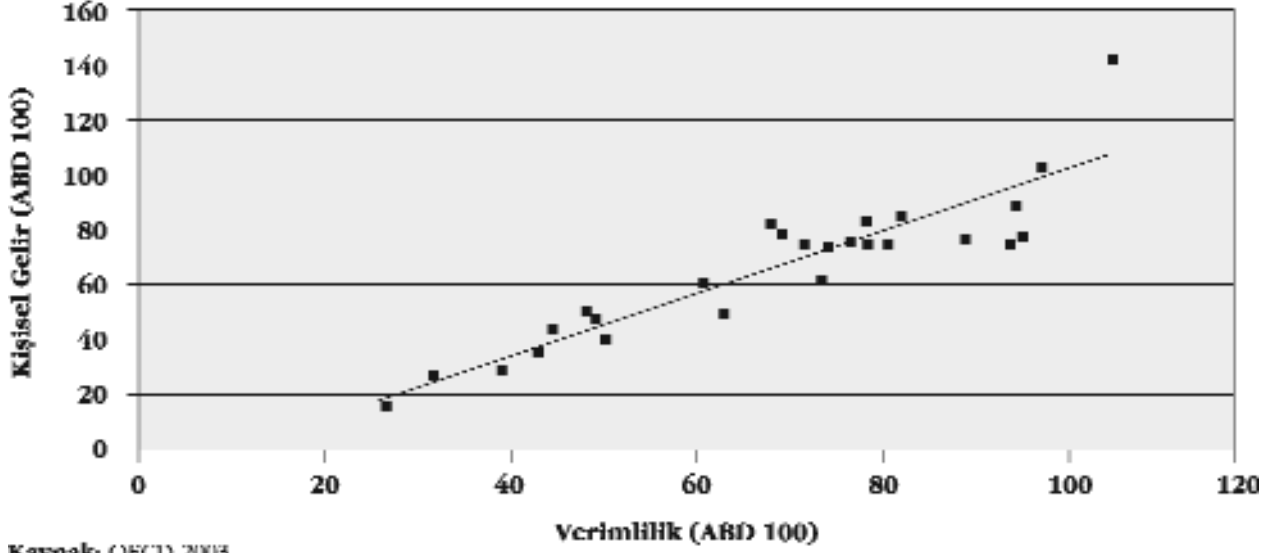
- 2.35 Resmi olmayan yapıları nedeniyle kayıtdışında çalışan işletmeler kamu hizmetlerinden tam anlamıyla faydalanamazlar. Kayıtdışında çalışan işletmeler yargı organları tarafından tam olarak korunamadıkları için (Loayza 1997) iş yaptıkları insanların ve görevlerini suistimal eden hükümet yetkililerinin kendilerine karşı işledikleri suçlar nedeniyle adalet sistemine başvuramazlar. Bu nedenle tanıdıkları insanlarla ticaret yapmak zorunda kalan kayıtdışı işletmeler potansiyel pazarlarını daraltmış ve büyüme kapasitelerini yapay olarak sınırlandırılmış olurlar.
- 2.36 Kayıtdışı işletmeler finansal hizmetlere ve iş geliştirme hizmetlerine erişimde zorluklarla karşılaşmaktadırlar (Loayza 1997). Genelde küçük ve orta boy olan bu işletmeler için sağlanan krediler ve destek programları maliyetli ve risklidir. Finansal kurumlar, kredi ve desteklerden faydalanacak işletmelerden kayıtlı olmalarını ve geçmiş senelere ait mali kayıtlarını göstermelerini isterler. Bununla beraber, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından hazırlanan kredi ve iş destek programlarından da faydalanamayan kayıtdışı işletmeler finansman ihtiyaçlarını genellikle resmi olmayan odaklardan sağlarlar. Oysa ki bu krediler genellikle kısa dönemli ve pahalı olmaktadır. Dünya Bankası için hazırlanan bir raporda 1988 yılında Bangladeş'te resmi olmayan kuruluşlardan temin edilen kredilere senelik %40 ile %100 arasında faiz ödenirken ticari bankalardan temin edilen kredilere sadece %12 faiz ödendiği belirtilmektedir (Loayza 1997).

- 2.37 Kayıtdışı kalma firmalara bazı parasal avantajlar sağlamaktadır. Kayıtdışı da çalışan bir işletme, kayıtlı olduğu zaman ödemesi gereken vergilerden ve uyması gereken düzenlemelerden kurtulmaktadır. İşletmeler, ödenmesi gereken vergiler gibi net bir giderden kurtulmanın yanı sıra, sosyal güvenlik primleri, iş ve işçi sağlığı ile ilgili düzenlemeler, çevre koruması ile ilgili düzenlemeler gibi vergi dışı ek mali yüklerden de kaçınarak üretim maliyetlerini düşürmekte ve net gelirlerini yükseltmektedirler.
- 2.38 Yeni kurulacak işletmeler açısından ise kayıtdışı çalışmayı tercih etmek, kurulum aşamasında karşılaşılabilecek maliyetlerden kurtulmak demektir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, işletme kurmanın uzun zaman alan çok sayıda bürokratik prosedürleri nedeniyle, karar aşamasındaki müteşebbisler kayıtdışı faaliyetlerde bulunmayı tercih etmektedirler. İşletme kurma maliyetlerinin yüksek olduğu ülkelerde kayıtdışına yönelerek bu maliyetlerden kaçınan firmalar, daha çabuk iş ortamına girerek iş fırsatlarından daha çabuk faydalanabilmekte ve kurulum aşamasında harcamaları gereken tutarı yatırım olarak işletmelerinin gelişmesinde kullanabilmektedirler.

2.2.2. Kayıtdışı Ekonominin Kayıtlı Ekonomi Üzerinde Etkileri

- 2.39 Zengin ülkeler ile fakir ülkeler arasındaki refah ve gelişmişlik farkı dünyanın en önemli meselelerinden biridir. Bu farkın büyümesi küresel dengeleri ve istikrarı tehdit etmektedir. Bu farkın azaltılması, fakir ülkelerin sürdürülebilir ve kalıcı bir büyüme trendi yakalamaları ile mümkündür. Dolayısıyla iktisadi büyümenin daha iyi anlaşılmasına yönelik çalışmalar son dönemde ivme kazanmıştır. Bu çalışmalarda büyümeyi açıklayan geleneksel iktisadi modellerin ötesine geçilerek, büyümeyi sağlayacak ve bunu sürekli kılacak politika seçenekleri üzerinde durulmaktadır. Büyüme yanlısı kamu politikaları ele alınırken, refah düzeyi ile verimlilik arasında doğrudan bir ilişki bulunduğu görülmektedir. Gerçekten de dünyanın en müreffeh ülkeleri, verimliliğin en yüksek olduğu ülkelerdir.
- 2.40 Şekil 1’de, OECD ülkelerinin verimlilik oranları ile kişi başına düşen gelirleri arasındaki ilişki ortaya konmaktadır. Verimlilik arttıkça kişi başına düşen gelirin de buna paralel olarak artış gösterdiği açıkça görülebilmektedir.

Şekil 1: Verimlilik Zenginlik İlişkisi



Kaynak: OECD 2005

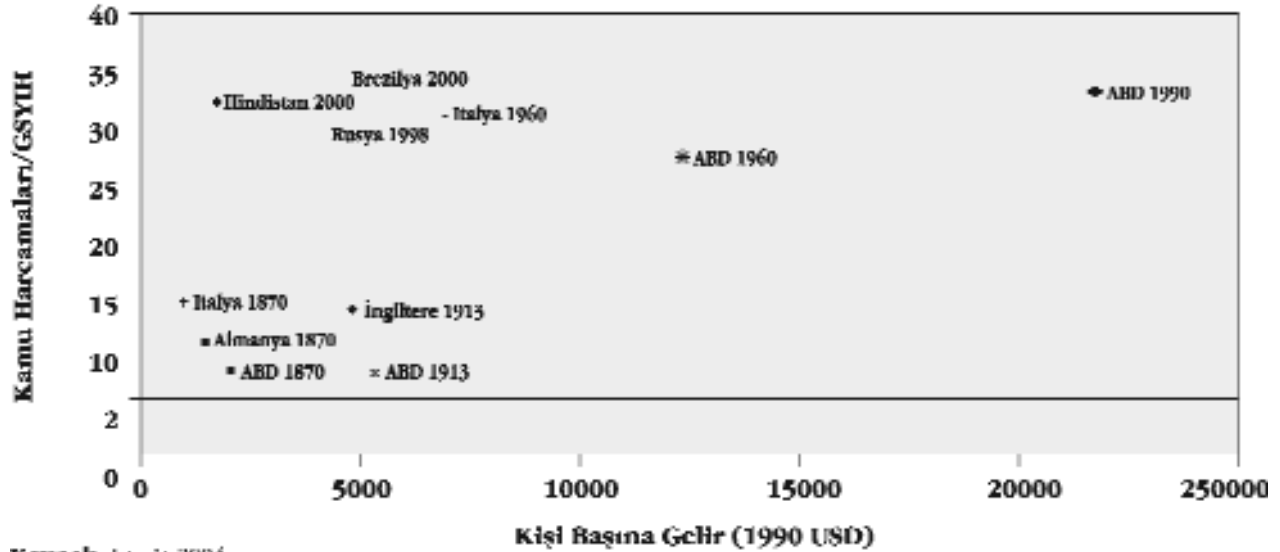
- 2.41 Türkiye'nin de, başta AB olmak üzere, gelişmiş ülkelerle olan kişi başına gelir farkını kısa sürede daraltması için kapsamlı bir büyüme stratejisi uygulaması gerekmektedir. Bu büyüme stratejisi, çeşitli boyutlarıyla, TÜSİAD Büyüme Stratejileri dizisinde incelenmektedir (TÜSİAD Büyüme Stratejileri Dizisi No:1-No:7, 2005 - 2006).
- 2.42 Verimlilik artışı ile büyüme arasındaki bu yakın ilişkinin varlığı, verimliliği artıracak kamu politikalarının önemini altını çizmektedir. Verimlilik artışı sağlayacak kamu politikaları ise makro ve mikro olarak iki genel kategoride incelenebilir.
- 2.43 Makro alandaki kamu politikalarına ilişkin olarak Washington konsensüsü olarak adlandırılan ve fiyat liberalizasyonu, özelleştirme, esnek kur rejimleri, düşük enflasyon, sıkı maliye politikaları gibi unsurları içeren bir ilkeler bütünü üzerinde küresel düzeyde mutabakat sağlanmış gözükmektedir.
- 2.44 Buna karşılık mikro ve sektörel düzeydeki politikaların toplam verimlilik üzerindeki etkileri aynı derecede bir ilgi ve uzlaşmaya konu olmamıştır. Oysa ki, mikro ekonomik ve sektörel politikaların makro politikalar kadar toplam verimlilik üzerinde etkisi bulunmaktadır.

- 2.45 Ürün ve hizmet pazarlarının regülasyonu piyasalarda adil ve tam rekabetin yaratılması ve korunmasını hedeflemektedir. Verimlilik artışının kalıcı biçimde sağlanması mal ve hizmet piyasaların düzenleyen bu çerçevenin piyasalardaki rekabeti ne derece koruduğuna bağlıdır. Rekabetçi bir düzenleyici çerçeve, verimlilik artışını da beraberinde getirecektir. Zira ancak bu sayede yeterince verimli olmayan firmaların pazar dışına çıkmaları sağlanacak, daha verimli firmaların da onların pazar paylarına sahip olarak büyümeleri teşvik edilecektir. Verimsiz firmaların yerini daha verimli firmaların alması sayesinde ekonominin genel verimliliği de artacaktır. Kısacası rekabetçi düzen ne kadar sağlıklı oluşturulursa, ekonominin verimlilik artışı o derece sürekli ve kalıcı olacaktır. Rekabetin piyasalardaki bu olumlu etkisini sınırlayan her türlü engel, ekonominin potansiyel verimliliğine ulaşmasını ve de dolayısıyla potansiyel büyümesini olumsuz etkileyecektir.
- 2.46 Kayıtdışı olgusu tam bu nitelikte bir engeldir. Zira kayıtdışının varlığı rekabetçi düzenden beklenen olumlu sonuçların elde edilmesini önlemektedir. Şöyle ki, kayıtdışının varolduğu bir ortamda yeterli verimlilikte çalışmayan firmaların kayıtdışına çıkarak faaliyetlerine devam etme şansı olmaktadır. Bu suretle söz konusu firmalar, kayıtdışına çıkarak elde ettikleri maliyet avantajları ile daha verimli ve daha rekabetçi olan ancak kayıtdışında kalmış firmalarla rekabete devam edebilmektedirler.
- 2.47 Bunun sonucunda ekonomi zaman içinde ikili bir yapıya bürünmektedir. Bir tarafta kayıtdışında çalışan ve daha verimli firmalar, diğer tarafta kayıtdışında çalışan daha verimsiz firmalar. Bu kalıcı bölünme, ekonominin daha verimli ve daha fazla zenginlik üreten bir yapıya kavuşmasını önlemektedir.
- 2.48 Aslında sanayi devrimi sonrasında birçok Batı ülkesinde sanayileşme aşamasında benzer bir ikili yapı belirmişti. Fakat o ülkelerde kayıtdışı geçici ve sanayileşmenin ilk dönemiyle özdeşleşen bir nitelik taşımıştır. Bugün gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışılığın kalıcı olmasını temin eden ve bu raporumuzda da ayrıntılı olarak ele alınan birçok unsur bulunmaktadır.
- 2.49 Rekabetçi düzen bakımından önem taşıyan bir farklılık ise vergi rejiminden kaynaklanmaktadır. Batı ülkeleri sanayileşme aşamasındayken, kamunun ge-

lir ve giderleri bugüne oranla çok daha sınırlıydı. Örneğin bu gelişmelerin yaşandığı 1870'li yıllarda ABD'de bütçenin GSYİH'ye oranı 7.3; İngiltere'de 9.4; Almanya'da 10 Fransa'da 12.6 seviyesindeydi (Tanzi 1983).

- 2.50 Kurum ve kişilerden alınan doğrudan vergiler de dolayısıyla milli gelire oranla çok daha düşük seviyelerdeydi. Örneğin 1870'de doğrudan vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı Fransa'da 1.4; İngiltere'de ise 0.8 seviyesindeydi (Tanzi 1983). Bunun sonucunda o ülkelerde sermaye birikimi daha kolay oluşabilmiştir.

Şekil 2: Bazı Ülkelerde Kamu Harcamaları ile Kişi Başına Gelir Arasındaki İlişki



Kaynak: Lewis 2004

- 2.51 Ayrıca kayıttındaki firmalar ile kayıtdışındaki firmaların karşılaştıkları maliyetler arasında bugünkü kadar büyük farklılıklar bulunmamaktaydı. Bu nedenle verimsiz olan firmalar kayıtdışına kaysalar bile elde ettikleri maliyet avantajı kısıtlı olduğundan kayıttındaki daha verimli firmaların rekabetine dayanamıyorlardı. Sonuçta Batılı ülkelerin sanayileşme aşamasında vergi yükünün düşük olması kayıtdışının o ülkelerde kalıcı olmamasına katkıda bulunmuştur (Lewis 2004).

- 2.52 Oysa ki, bugün gelişmekte olan ülkelerde, bir asır önce Batılı ülkelerde olduğu gibi pazar dinamiklerinin kayıtdışı ortadan kaldırmasını engelleyen faktörler arasında bu vergi yükü yer almaktadır. Günümüz dünyasında Devletin ekonomide değişen rolü ve artan sosyal ağırlığı nedeniyle, kamu bütçelerinin GSYİH'ye oranı %35-45 arasındadır. Kamunun bu harcama seviyesini karşılayabilmek için eşit düzeyde gelire sahip olması gerekmektedir. Vergi yükü de bu nedenle zaman içinde artış göstermiştir. Ancak bu artış o zamana kadar kayıtdışılığı ortadan kaldıramayan ülkeler bakımından ciddi bir sakinca yaratmıştır. Kayıtçinde kalan firmalar ile kayıtdışındaki firmalar arasında maliyet farkı aynı derecede artmıştır. İşte bu maliyet farkı rekabetçi piyasanın dinamiklerini bozmuş ve verimsiz firmaların kayıtdışına çıkararak hayatta kalmalarına olanak sağlamıştır.
- 2.53 Aynı zamanda bu verimsiz firmaları bertaraf edemeyen, verimli firmaların da gittikçe yükselen vergi yüküne maruz bırakıldıkları bu ekonomilerin potansiyel verimliliklerine ulaşmaları da bu şekilde engellenmiştir.
- 2.54 Neticede kayıtdışılık bir ekonominin potansiyel verimliliğine ulaşmasını önleyerek o ülkenin büyüme performansını olumsuz anlamda etkilemektedir. Ülke daha zengin olabileceken daha yoksul bir geleceğe mahkum bırakılmaktadır. Bu olumsuzluğun vurgulanması kayıtdışılığın bütün yönleriyle anlaşılması bakımından büyük önem taşımaktadır.
- 2.55 Kayıtdışılığın derin ekonomik analizler gerektirmeden gözlemlenebilen olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Bu olumsuz etkilerinden biri, sosyal güvenlik ve vergi tabanını aşındırarak devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin azalmasına ve bütçede açıkların oluşmasına neden olmaktadır.
- 2.56 Vergi gelirlerinin azalması sonucunda devletlerin izleyebileceği iki temel politika vardır. İlki, bütçe açığını finanse edebilmek için vergi oranlarını yükseltip ek vergileri işleme koymaktır. Ancak ek vergiler ve arttırılan vergi oranları kayıtlı çalışan kesim üzerinde vergi yükünü ağırlaştırır ve kayıtdışılığı teşvik eden bir unsur oluşturur. Bu durum ise artan vergiler ve sürekli büyüyen kayıtdışı ekonomi şeklinde bir kısır döngünü ortaya çıkmasına neden olur (Schneider 2000).

- 2.57 Vergi gelirlerindeki azalma nedeniyle bütçe finansmanında izlenecek ikinci yol ise borçlanmadır (Us 2004). Borçlanma sonucunda iç piyasada faizler yükselmekte ve bu artışın sonucunda yatırımlar azalarak hem milli gelir hem de istihdam olumsuz etkilenmektedir.
- 2.58 Kayıtdışı ekonomi, sosyal güvenlik kurumlarının finansal durumlarını da bozmaktadır. Kayıtdışı ekonominin büyük bir hacme sahip olması nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarında yeterli fon toplanamadığı takdirde bu kurumlar finansman zorluklarıyla karşı karşıya kalırlar. Sosyal güvenlik kurumlarında yeterli miktarda fon birikmediği durumlarda ise, devlet tarafından düzenlenmesi gereken düşük gelir guruplarına sosyal transferler gerçekleştirilemez ve bu nedenle düşük gelir guruplarının hayat koşulları daha da zorlaşır, gelir dağılımındaki eşitsizlik ve sosyal adalet olumsuz yönde etkilenir (Öğünç ve Yılmaz 2000).
- 2.59 Özellikle sosyal devlet niteliğini kazanmak isteyen gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı ekonomi nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarında yeterli miktarda fon toplanamamasının bu ülkelerin en ciddi yapısal sorunlarından biri olduğu anlaşılmaktadır.
- 2.60 Kayıtdışılığın olumsuz yönlerinden bir diğeri de ekonomik verilerin açıklama gücünün azalmasıdır. Kayıtlı ekonominin göstergeleri olan resmi rakamların ülkede gerçekte üretilmekte olan mal ve hizmetlerin toplam değerini göstermediği, işsizlik oranı gibi sosyal politikaların inşa edildiği ana verilerin güvenilirmez olduğu durumda ise yeterince etkin mali ve sosyal politikalar oluşturulamaz.
- 2.61 Diğer yandan, kayıtdışı niteliksiz işgücü için, istihdam olanakları yaratmaktadır. Kayıtlı ekonomide istihdam edilmesi zor yada mümkün olmayan niteliksiz işçiler bu işçilere ödenen ücretlerin daha düşük olması nedeniyle kayıtdışı ekonomide daha kolay iş bulabilmektedirler. Kayıtdışında daha düşük ücretlerle çalıştırılan bu işçiler işletmelerin üretim maliyetlerini azaltmaktadırlar. Böylece, yaratılan istihdam sonucu elde edilen gelirin bir bölümü kayıtlı ekonomide harcanarak yeniden resmi ekonomiye geri dönmektedir. Almanya ve Avusturya'da yapılan çalışmalar, kayıtdışı ekonomide elde edilen gelirlerin

%66'sının doğrudan kayıtlı ekonomide harcandığını göstermiştir (Frey ve Schneider 2000).

2.3. Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri

- 2.62 Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü kesin olarak ölçmenin mümkün olamasından dolayı kayıtdışı ekonomin büyüklüğünü tahmine yönelik çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemlerde, mevcut olan veriler ışığında çeşitli varsayımlarda bulunmaktadır. Esas alınacak verilerin kalitesi, varsayımların ve yapılan tahminlerin tutarlı olması açısından önem taşımaktadır.
- 2.63 İstatistik ofislerince toplanan verileri kullanarak kayıtdışı ekonomiyi ölçmeye yönelik oluşturulan yöntemler doğrudan ölçme yöntemleri, dolaylı ölçme yöntemleri ve model yaklaşımı olarak üçe ayrılmaktadır.

2.3.1. Doğrudan Ölçme Yöntemleri

- 2.64 Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün ve yapısının hane halkı ve işyeri anketleri gibi uygulamalarla tahmin edilmesi doğrudan ölçüm yöntemlerinin temelini oluşturur. Bu yöntem kayıtdışı ekonominin büyüklüğünden öte yapısını incelemek açısından oldukça faydalıdır ve ulusal istatistik ofislerince (Türkiye İstatistik Kurumu dahil) yaygın olarak kullanılır.
- 2.65 Bu yöntemin dezavantajı, araştırmanın sonucunda ortaya çıkan bilgilerin güvenilirliğinin ankete katılanların vereceği cevaba bağlı olmasındadır. Kayıtdışı faaliyetlerin genellikle yasalara aykırı olmasından dolayı kişi ve kuruluşların bu tür faaliyetlerle ilgili bilgileri gizleme eğiliminde olması bu sonucu doğurmaktadır. Ankete katılanlara isimlerinin gizli tutulacağı ve verecekleri cevaplar sonucunda herhangi bir yasal takibe uğramayacakları kesin olarak garanti edildiği takdirde bu metotla oldukça faydalı sonuçlar elde edilebilmektedir.
- 2.66 Bu yöntemlerin en büyük avantajı kayıtdışı ekonominin yapısı ve kayıtdışında çalışanların nitelikleri hakkında detaylı bilgiler verebilmesindedir (Schneider 2005).

2.3.2. Dolaylı Ölçme Yöntemleri

2.3.2.1. GSMH yaklaşımı

- 2.67 GSMH hesaplamalarında harcama, gelir ve üretim olmak üzere üç farklı yöntem kullanılmaktadır. GSMH yaklaşımı, milli gelir rakamlarını hesaplamak üzere kullanılan harcama yöntemi ve gelir yöntemi sonucu elde edilen rakamların karşılaştırması olarak tanımlanabilir. Bu yaklaşım kayıtdışı çalışanların gelirlerini gizleyebilecekleri fakat harcamalarını gizleyemeyecekleri varsayımına dayanmaktadır. Kayıtdışı ekonominin olmadığı durumlarda gelir ve harcama yolu ile elde edilen milli gelir rakamları teorik olarak birbirine eşit olmalıdır. Fakat, kayıtdışı ekonomi söz konusu olduğu zaman, harcamalar yöntemi ile bulunan GSMH değerinin, gelirler yöntemi ile bulunan GSMH değerinden büyük olması beklenmektedir. Aradaki farkın ise kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü gösterdiği düşünülmektedir.
- 2.68 Bu yaklaşımın zayıf noktaları, söz konusu farkın hem ölçüm hatalarından hem de kayıtdışı ekonomi ile ilgisiz nedenlerden (döviz ve altının tasarruf olarak yüksek miktarlarda kullanılması (Temel vd. 1994)) kaynaklanabilecek olmasındadır.
- 2.69 Ekonomide kayıtdışı faaliyetlerin yoğun bir şekilde yaşanması, resmi kurumların ulusal gelir hesaplamalarını yaparken çeşitli zorluklarla karşılaşmalarına neden olur. İtalya'da geliştirilmiş bir GSMH hesaplama yöntemi olan İtalyan Yaklaşımı, kayıtdışılığın milli gelir hesapları üzerindeki etkisini azaltarak çok daha kesin sonuçlara ulaşılmasını sağlamaktadır. Bu yöntemin kayıtdışılığın yoğun yaşandığı ülkelerde uygulanması, daha sağlıklı GSMH hesaplamalarının yapılmasına fırsat tanıyabilir.

2.3.2.2. Üretim yöntemiyle GSMH hesabında İtalyan yaklaşımı

- 2.70 ISTAT (İtalya İstatistik Ofisi) tarafından 1980'lerde geliştirilen bu yöntem İtalya ekonomisinin belirli özelliklerini göz önünde bulundurarak GSMH hesabını daha sağlıklı biçimde yapabilmek için geliştirilmiştir (OECD 2002). İstihdamı hesaba katarak rapor edilmeyen ekonomik faaliyetlerin önemli bir kıs-

mını da GSMH hesaplarına dahil edebilen bu yaklaşım İtalya ile benzer bir ekonomik yapıya sahip olan Türkiye’de de kullanılabilir. İtalyan yaklaşımını kullanılabilir ve faydalı kılan özellikler şunlardır:

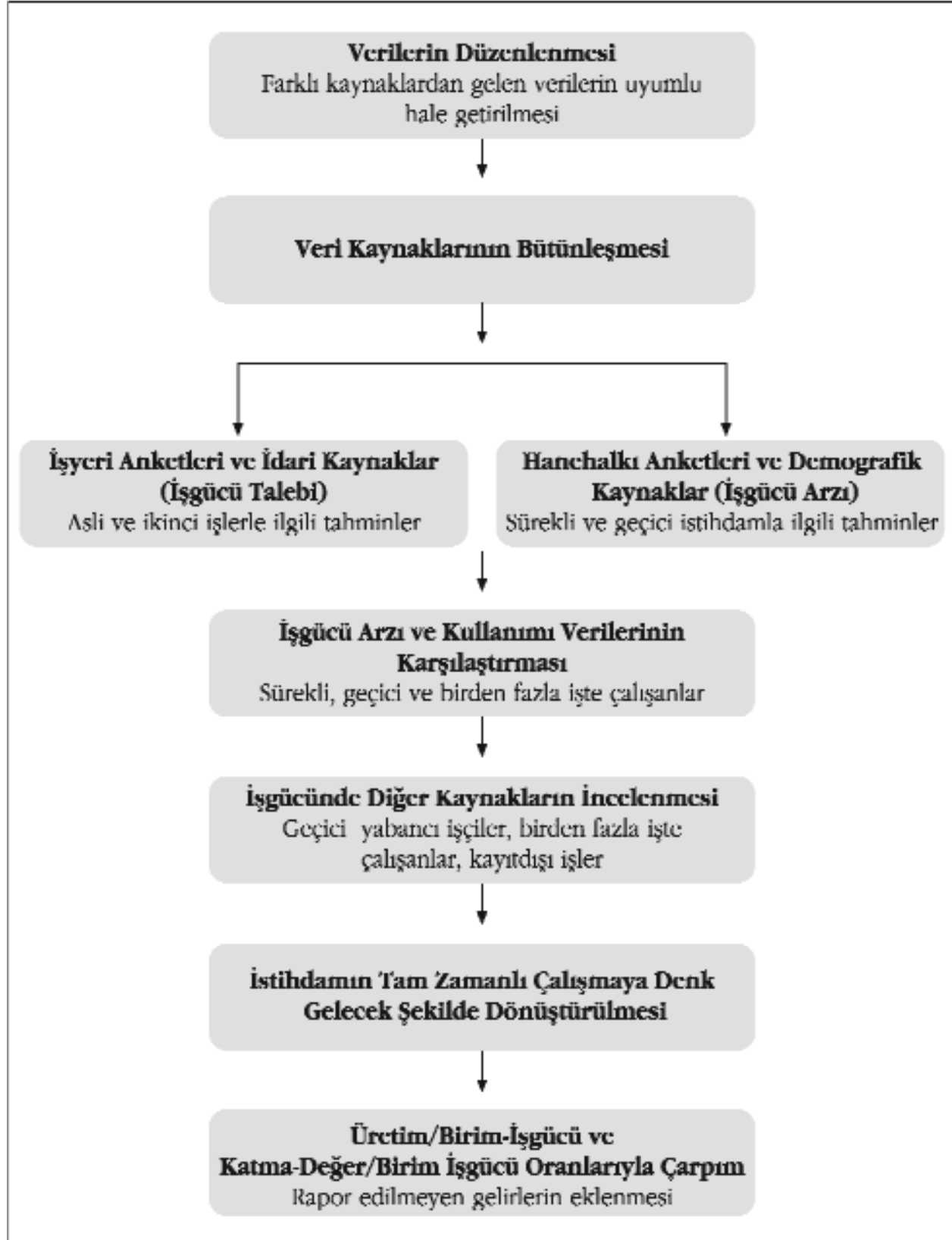
- Kayıtdışı çalışmaları için veya faaliyet süreleri fazla olmadığı için GSMH hesaplarına dahil edilemeyen veya hesaplarda yanlış sınıflandırılan birçok küçük işletmenin mevcudiyeti,
- Kayıtdışı istihdamın fazlalığı,
- İşletmeler tarafından üretimde eksik bildirimün büyük meblağlarda olması,
- Düzenli yapılan işgücü anketleri

İtalyan Yaklaşımını diğer yaklaşımlardan ayıran temel özellik üretimin %70’inin istihdam girdisi metodu kullanılarak bulunmasıdır. GSMH’nın istihdam girdisi metodu ile hesaplanmasında üç temel adım bulunmaktadır:

- Hanehalkı işgücü anketleri gibi kaynaklar kullanarak belirli bir ekonomik faaliyet veya işletme büyüklüğü için işgücü arzına yönelik tahminlerin oluşturulması,
- İşletmeleri kapsayan bir anket yaparak birim işgücü başına düşen üretim miktarı veya katma değer verilerine yönelik tahminlerin oluşturulması,
- İşgücü arzı ile birim işgücüne düşen üretim miktarını çarparak belirlenen ekonomik faaliyet veya işletme büyüklüğünün ürettiği miktarın hesaplanması.

Yukarıda belirtilen temel adımların İtalya’da uygulaması ise aşağıda gösterilmektedir.

Şema 1: Üretim Yöntemiyle GSMH Hesabında İtalyan Yaklaşımı



2.3.2.3. Vergi gelirlerinin denetimi yaklaşımı

- 2.71 Vergi daireleri ve sosyal güvenlik kurumlarınca yapılan vergi denetimleri sırasında mükelleflerin beyan etmedikleri gelirlerin tespit edilmesi ile ortaya çıkan matrah farklılıklarının kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün bir göstergesi olduğu varsayımı bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinin denetimi yaklaşımında, denetimlerin neticesinde ortaya çıkan matrah farkı istatistiksel yöntemler kullanılarak ekonominin geneline uygulanır ve bu sayede kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne yönelik tahminde bulunulur.
- 2.72 Yaklaşımın dayandığı varsayım, GSMH hesaplamalarında yer alan tüm faaliyetlerin vergilendirildiğidir. Varsayımın zayıf noktası ise, bazı faaliyetlerin vergilendirilmemelerine rağmen milli gelir hesaplarında yer alabileceğidir. Bu sebeple milli gelir hesaplarına dahil olup da vergilendirilmeyen faaliyetleri iki grupta incelemek gerekmektedir.
- 2.73 İlk grupta, kayıtdışı bırakılmasına izin verilen faaliyetlerden doğan vergi kayıpları bulunmaktadır. Yasalarca belirlenmiş olan bu tür muafiyet, istisna ve indirimler esnaf muafılığı, serbest meslek kazançlarından istisna ve yatırımların belirli şartlar altında kazançtan indirilmesi gibi çeşitli ayrıcalıkları kapsamaktadır.
- 2.74 İkinci grupta ise, kayıtlara geçirilmesi gerektiği halde bilinçli olarak kayıtdışı bırakılan faaliyetlerden doğan vergi kayıp ve kaçakları bulunmaktadır. Bu faaliyetlerin kayıtdışında tutulmasındaki amaç, bilinçli olarak vergi vermemek veya daha az vergi vermektir.
- 2.75 Bu yaklaşımın diğer bir zayıf noktası ise, denetimlerin vergiye tabi faaliyetlerle sınırlandırılması ve denetim için seçilen örneklerin vergi kaçırma riski bulunan işletmeler arasından seçilmesidir. Bu denetimlerin, risk unsuru bulunan faaliyetlere yoğunlaşması neticesinde, ekonominin geneline uygulanacak sonuç taraflı olabilmektedir.

2.3.2.4. İstihdam yaklaşımı

- 2.76 Kayıtdışı ekonominin istihdam yaklaşımıyla ölçülmesinde işgücüne katılma oranlarındaki değişime bakılarak tahminlerde bulunulmaktadır. Bu yaklaşımda, işgücüne katılma oranındaki değişimlerin en önemli belirleyicisinin kayıtdışı istihdam olduğu ve ekonomide kayıtdışı faaliyetler olmadığı durumda zaman içinde işgücü arzının nüfusa oranının istihdamın nüfusa oranı ile benzer değişimler göstereceği kabul edilmektedir.
- 2.77 İstihdamın nüfusa oranındaki azalmanın, işgücü arzının nüfusa oranındaki azalmadan daha fazla olduğu durumlarda kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin, yani kayıtdışı ekonomideki istihdamın arttığı kabul edilmektedir. Gayet basit bir hesaplama yöntemi olan istihdam yaklaşımının zayıf noktaları, insanların kayıtlı bir işleri haricinde kayıtdışında ikinci bir işleri olabileceğini ve işgücüne katılma oranının göçler veya ekonomik krizler gibi farklı etkilerinin de olabileceğini göz ardı etmesidir (Çetintaş ve Vergil 2003). Ayrıca, kayıtdışı ekonominin istihdam yaklaşımı ile ölçülmesinde kayıtdışılığa neden olan faaliyetlerin tamamen bildirilmeyenler ve kısmen bildirilmeyenler olarak ele alınması gerekmektedir (Us 2004).
- 2.78 İstihdamın tamamen bildirilmemesi neticesinde kayıtdışılığa neden olan faaliyetler yasal ve yasal olmayanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasal olmayan ekonomik faaliyetler suç ekonomisinin kapsamına girmektedirler ve bu tür yasaklanmış faaliyetlerin ekonomik değerlerinin kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hesaplanırken ele alınmaması gerekmektedir.
- 2.79 Çalışma hayatı ile ilgili uyulması gereken yasal zorunlulukları yerine getirmek için kayıtdışına taşınan faaliyetler ise faaliyet konusu yasal olup, toplumda genellikle işsizlik ve ekonomik yetersizlik nedeniyle ortaya çıkan gelir yaratmaya yönelik faaliyetlerdir.
- 2.80 İstihdamın kısmen bildirilmemesi neticesinde kayıtdışılığa neden olan faaliyetler, gelir ve ücretten kaynaklanan eksik bildirme sonucu oluşan kayıtdışı istihdam ve primden kaynaklanan eksik bildirme sonucu kayıtdışı kalan istihdamdır. İşgücü arzının nüfusa oranının istihdamın nüfusa oranı ile benzer de-

ğişimler göstereceğini kabul eden istihdam yaklaşımında kısmen bildirilmeyen istihdam hesaplara dahil edilememektedir.

2.3.2.5. Parasalcı yaklaşım

- 2.81 Kayıtdışı ekonomi araştırmalarında parasalcı yaklaşım olarak adlandırılan metodoloji ilk defa Cagan tarafından kullanılmıştır. Cagan çalışmalarında bir ülkedeki para talebi ile vergilerin yarattığı baskı (yaklaşım kayıtdışı ekonominin ana nedeni olarak vergilerden kaynaklanan baskıyı kabul etmektedir) arasındaki ilişkiyi incelemiştir (Çetintaş ve Vergil 2003). Yöntem, vadesiz mevduatın para stokuna oranının, ödeme alışkanlıkları değişmedikçe sabit kalacağı varsayımına dayanmaktadır ve sabit oran yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır.
- 2.82 Cagan'ın çalışmaları takip eden senelerde Gutmann ve Tanzi tarafından geliştirilmiştir. Tanzi, 1929-1980 yılları arasında ABD'deki kayıtdışı ekonomiyi ekonometrik olarak tahmin edebilmek için nakit para talebini ekonomik bir denkleme dökmüştür. Tanzi'nin kullandığı yaklaşımda ekonomideki kayıtdışı faaliyetlerin resmi makamlar tarafından takip edilememesi için işlemlerin nakit olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Schneider 2005). Kayıtdışı faaliyetler ve nakit para talebi arasındaki bu ilişkinin sonucu olarak, kayıtdışı ekonominin hacimsel olarak büyümesi, para talebinde artış olarak gözlemlenebilmektedir. Tanzi'nin denkleminde para talebini etkileyebilecek gelir seviyesindeki artış, ödeme alışkanlıkları ve faiz oranları gibi değişkenler kullanılan denklemlerle kontrol edilmektedir. Ayrıca kayıtdışını etkileyebilecek doğrudan yada dolaylı vergiler ve yasal düzenlemeler denkleme dahil edilmiştir.
- 2.83 Parasalcı yaklaşım olarak adlandırılan bu yöntemlerin zayıf noktaları, kayıtdışında gerçekleşen tüm faaliyetlerin nakit parayla yapıldığı, kayıtlı ekonomide ve kayıtdışı ekonomide paranın dolaşım hızının birbirine eşit kabul olduğu ve vergi yükünün kayıtdışı ekonominin tek sebebi olduğu varsayımlarıdır.

2.3.2.6. İşlem hacmi yaklaşımı

- 2.84 Fiege (1990) tarafından geliştirilen işlem hacmi yaklaşımında, Fisher denklemi olarak adlandırılan; $MV=PT$
- M: Para arzı
V: Paranın dolaşım hızı
P: Fiyat seviyesi
T: İşlem hacmi
- denklemini kullanılmaktadır.
- 2.85 Bu formülle anlatılmak istenen, bir ülkede üretilen malların ve hizmetlerin değerinin, para arzının paranın dolaşım hızıyla çarpımına eşit olduğudur. Bir ülkede gerçekleştirilen işlemlerin hacmi ile o ülkenin GSMH'sı arasında zaman içine yayılmış sabit bir ilişki olduğu varsayımına dayanan yaklaşımda, belirli bir dönemde para arzının paranın dolaşım hızıyla çarpımı (dolaylı olarak elde edilen GSMH rakamı) ile istatistiklerle açıklanan (resmi) GSMH rakamı arasındaki fark, mevcut kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü vermektedir.
- 2.86 İşlem hacmi yaklaşımında kayıtdışı ekonomi ile ilgili bilgilere ulaşabilmek için, ekonomide kayıtdışının bulunmadığı temel bir yılın bulunduğu, yani $P*T$ formülü ile bulunan GSMH rakamı ile resmi GSMH rakamının birbirlerine oranının 1 olduğu, ve bu oranın kayıtdışı ekonominin bulunmadığı durumlarda sabit olarak kalacağı varsayımı da yapılmaktadır. Bu varsayımdan yola çıkarak, zaman içinde GSMH hesaplarında kullanılan iki rakam arasındaki farkın gelişimi ile kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve gelişimi hakkında çikarsamalarda bulunulmaktadır.
- 2.87 Bu yaklaşımın zayıf noktaları arasında ilk sırayı, toplam işlem hacminin toplam değeri ile resmi GSMH rakamının birbirine eşit olduğu temel yılın bulunduğu varsayımı almaktadır. Ayrıca, bu yaklaşımı kullanarak kayıtdışı ekonomi hakkında tahminlerde bulunabilmek için piyasada gerçekleşen bütün işlemlerin hacminin bilinmesi gerekmektedir fakat nakit işlemlerin hacminin bulunması nakit paraların basıldığı kağıtların kalitesi ve ne kadar ömre sahip oldukları gibi değişkenlere bağlıdır. Toplam işlem hacminin değeri ile resmi GSMH arasındaki farkın tamamen kayıtdışı ekonomiden kaynaklandığının ka-

bul edildiği işlem hacmi yaklaşımı her ne kadar teorik olarak tatmin edici olsa da, teoride kullanılan varsayımların yerine getirilmesi zor olduğu için yaklaşımın sonuçları kuşku yaratıcı olabilmektedir (Schneider 2005).

2.3.2.7. Fiziksel girdi yaklaşımı

2.88 Kayıtdışı ekonominin, üretimde ana girdilerden olan elektrik kullanımı ile ölçülmesi olan fiziksel girdi yaklaşımı, bütün ekonomik faaliyetlerin elektrik tüketimi ile doğrudan ilişkili olduğu varsayımında bulunmaktadır. Dünyada yapılan çeşitli çalışmalarda GSMH ile elektrik tüketimi arasında elastikiyetin bire yakın olduğu bulunmuştur. Başka bir deyişle, elektrik tüketimindeki artış toplam ekonomideki (kayıtlı ve kayıtdışı) büyüme ile birebir paralellik taşımaktadır.

2.89 Uygulaması gayet basit olan fiziksel girdi yaklaşımın zayıf noktaları, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin hepsinin önemli ölçüde elektriğe bağımlı olması varsayımı, teknolojik gelişmeye bağlı elektrik kullanımındaki verimlilik artışının dikkate alınmaması ve farklı ülkelerde farklı elektrik tüketimi-GSMH elastikiyetinin bulunabileceğinin göz ardı edilmesi olarak özetlenebilir.

Temel olarak kullanılan üç farklı elektrik üretimi yaklaşımı bulunmaktadır.

2.90 *Basit elektrik üretimi yaklaşımı:* Kaufmann ve Kaliberda (1996) tarafından geliştirilen bu yöntemde, elektrik tüketim miktarı ekonomik faaliyetlerin göstergesi sayılmaktadır. Bu varsayım sonucunda elektrik tüketiminin gelire olan esnekliği bir olarak kabul edilmektedir. Yani, elektrik tüketim miktarı artış hızının GSMH artış hızına eşit olacağı, bu eşitlik varsayımı doğrultusunda tahmin edilen GSMH ile resmi GSMH arasındaki farkın ise kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü göstereceği düşünülmektedir. Bu yaklaşımın zayıf noktaları, elektrik tüketimi teknolojik gelişmeler neticesinde daha verimli hale geldikçe elektrik tüketiminin gelir esnekliğinin bire eşit olduğu varsayımının geçersiz kalmasıdır. Ayrıca kaçak elektrik kullanımı yoğun olduğu takdirde elektrik tüketimine yönelik veriler bu analizde kullanılamayacak kadar güvenilir olamazlar.

2.91 *Değiştirilmiş elektrik üretimi yaklaşımı:* Basit elektrik üretimi yaklaşımının zayıf noktalarını gidermek amacıyla geliştirilmiş bir yaklaşımdır. Bu yöntemde,

elektrik tüketiminde gerçekleşen değişimlerin toplam ekonomik faaliyetler dışında bazı değişkenlerden etkilenip etkilenmediği araştırılmaktadır (Eilat ve Zinnes 2000). Buna göre elektrik tüketimindeki değişim elektrik fiyatları, GSMH, imalat sanayi katma değeri gibi değişkenlere bağlı olarak regresyon analizine tabi tutulmakta, elektrik tüketim denkleminin hata terimlerinin ise kayıtdışı ekonomik faaliyetleri içerdiği varsayılmaktadır. Bu yaklaşımın zayıf noktası, regresyon analizinin başlayacağı bir referans noktasının seçilmesi ve bu noktada da kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ile ilgili bir tahminde bulunulması ihtiyacıdır. Referans noktadaki tahmin edilen kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne göre analiz sonucu değişebilmekte, dolayısıyla referans noktasındaki tahminde yapılan hata regresyonun sonucunu etkileyebilmektedir.

2.92 *Karma elektrik üretimi yaklaşımı*: Basit ve değiştirilmiş elektrik üretimi yaklaşımlarının kayıtdışı ekonomiye yönelik verdikleri sonuçları daha sağlıklı bir yapıya kavuşturabilmek için bu yöntemler karma elektrik üretimi yaklaşımı adı altında harmanlanmıştır. Bu yaklaşımda, değiştirilmiş elektrik üretimi yaklaşımı sonucunda elde edilen esneklik değerleri kullanılarak basit elektrik üretimi yaklaşımında kullanılırlar ve kayıtdışı ekonomi bu şekilde tahmin edilmeye çalışılır.

2.3.2.8. Model yaklaşımı

2.93 Şu ana kadar bahsedilen doğrudan ve dolaylı ölçüm yöntemlerinin herbiri, kayıtdışılığı etkilediği tahmin edilen tek bir değişkenin incelenmesi sonucunda kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve değişimi ile ilgili sonuçlar vermektedir. Model yaklaşımında ise kayıtdışılığı tahmin etmeye çalışırken kayıtdışılığı etkileyebilecek birden fazla sebep ve bu sebeplerin sonucunda gerçekleşebilecek sonuçlar incelenerek geniş kapsamlı davranışsal modeller oluşturulur. Model yaklaşımında kullanılan değişkenler, kayıtdışı ekonomi ile ilgili doğrudan gözlemlenebilen değişkenler olabileceği gibi, gözlemlenemeyen fakat gözlemlenebilir değişkenlere bağlı olarak ölçülebilen değişkenler de olabilir. Model yaklaşımının avantajı, kayıtdışı ekonominin çok yönlü sebeplerinin ve çok yönlü göstergelerinin aynı anda incelenebilmesine olanak vermesidir.

- 2.94 Model yaklaşımında kayıtdışı ekonomi ile ilgili kullanılan en önemli iki model MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) modeli ve MIMIC modelinin dinamik versiyonu olan DYMIMIC (Dynamic Multiple Indicators and Multiple Causes) modelleridir. İki modelde de temel olarak tek bir gözlemlenemeyen değişken (kayıtdışı ekonominin büyüklüğü) hakkında varsayımlarda bulunabilmek için, kayıtdışılığa neden olduğu ileri sürülen vergi oranları, iş hayatına yönelik düzenlemeler ve vergi ahlakı gibi sebeplerle kayıtdışılığı belirlemede kullanılacak parasal büyüklükler, emek piyasasındaki değişimler ve ürün piyasasındaki gelişmeler gibi göstergeler doğrusal denklemlerde bir araya getirilir. MIMIC modelinde farklı ülkelerden toplanan bilgiler, DYMIMIC modelde ise farklı ülkelerden farklı zaman dilimlerinde toplanan bilgiler bir araya getirilerek her bir değişken ile kayıtdışı ekonomi arasındaki korelasyonlar bulunur.
- 2.95 Model yaklaşımının, özellikle MIMIC ve DYMIMIC modellerinin zayıf noktaları ise, kayıtdışı ekonomi nedenleri ve göstergeleri ile ilgili toplanan bilgilerin kapsamı değiştikçe, korelasyonlar değişmektedir, kayıtdışılığın nedenleri yada göstergeleri olarak belirlenen değişkenler çok çeşitli olabilmektedir ve modellerde kullanılan değişkenlerle ilgili kaliteli ve kapsamlı bilgi bulmak zordur. Ayrıca değişkenlerin tanımlarında veya değerlerinde gerçekleşen ufak değişiklikler kayıtdışılık ile ilgili sonuçları büyük ölçüde değiştirebilmektedir (Schneider 2005).
- 2.96 Schneider'in DYMIMIC ve para talebini temel alarak 145 ülke için yapmış olduğu kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne dair tahminler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 4: Ülke gruplarına göre kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne dair tahminler. (GSYİH, %)

Ülke/Sene	Kayıtdışı Ekonominin Tahmini Büyüklüğü		
	1999/2000	2000/2001	2002/2003
Afrika (37)	41.3	42.3	43.2
Orta ve Güney Amerika (21)	41.1	42.1	43.4
Asya (28)	28.5	29.5	30.4
Geçiş dönemindeki ülkeler (25)	38.1	39.1	40.1
Gelişmiş OECD ülkeleri (21)	16.8	16.7	16.3
Komünist ülkeler (3)	19.8	21.1	22.3
Türkiye	32.1	33.2	34.3
Ağırlıksız aritmetik ortalama (145)	33.6	34.5	35.2

Kaynak: Schneider 2005.

B Ö L Ü M
3

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI
EKONOMİNİN BOYUT VE
NEDENLERİ

3. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN BOYUT VE NEDENLERİ

- 3.1 Bir önceki bölümden de anlaşılacağı üzere, bir ülkede kayıtdışılığı doğuran ve besleyen muhtelif unsurlar bulunmaktadır. Bu bölümde, kayıtdışılığı etkileyen muhtelif unsurlar Türkiye perspektifinden değerlendirilmekte ve Türkiye'deki kayıtdışılığı ortaya çıkaran ekonomik, kurumsal ve sosyal nedenler irdelenmektedir. Ancak öncelikle Türkiye'de kayıtdışılığın boyutu ile ilgili bir tespit yapılmasına ihtiyaç vardır.

3.1. Türkiye'de Kayıtdışılığın Boyutu

- 3.2 Türkiye'de ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmının kayıtdışı olarak gerçekleştirildiği genel olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de kayıtdışı ekonominin ne kadar büyük olduğu konusunda ise kayıtdışılığın tanımı gereği üzerinde uzlaşılın ortak bir rakam bulunmamaktadır. Bu büyüklüğu tahmine yönelik çalışmalar birbirlerinden farklı sonuçlar vermektedirler. Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ölçmeye yönelik çalışmaların farklı sonuçlar vermesi sadece Türkiye'ye özgü bir durum değildir: Kayıtdışını ölçmeye yönelik çalışmalarda kayıtlı ve kayıtdışı ekonominin birbiriyle içiçe geçmesi nedeniyle kesin sonuçlar verecek yöntemler kullanılamamakta ve tahmin metotlarından faydalanılmaktadır.
- 3.3 Tablo 5'de bugüne kadar Türkiye'de kayıtdışılığın boyutunu ölçmeye yönelik olarak yapılan çalışmaların neticeleri özetlenmektedir.⁴ Analiz edilen dönemler itibariyle elde edilen en büyük ve en küçük kayıtdışılık tahminleri, tabloda kayıtdışı ekonominin kayıtlı ekonomiye yani gayri safi milli hasılaya oranı olarak belirtilmiştir. Bu çalışmaların dikkat çekici noktası, çalışmalar sonucunda elde edilen kayıtdışılık tahminlerinin, kullanılan tahmin yöntemlerine ve analiz dönemlerine göre çok farklı sonuçlar verebilmesidir. Bir başka deyişle, çalışmalarda kullanılan yöntemlere, eldeki verilerin kesinliğine ve çalışmanın odaklandığı dönemlere göre elde edilen sonuçlar birbirlerinden farklı olabilmektedir.

⁴ Bu çalışmalarda kullanılan ölçüm yöntemlerinin tanımları ve metodolojileri bir önceki bölümde açıklanmıştır.

3.4 Bunun yanı sıra, çalışmalarda kullanılan farklı kayıtdışı tanımlamaları da sonuçların birbirinden farklı olmasına neden olabilmektedir.

Tablo 5: Türkiye’de Kayıtdışılığın Boyutunu Ölçmeye Yönelik yapılan Çalışmalar

Çalışma	Yöntem	Dönem	Kayıtdışı Ekonomi GSMH (%)
Çetintaş, Vergil (2003)	Ekonometrik Yaklaşım	1971-2000	18-30
Öğünç, Yılmaz (2000)	Sabit Oran Yaklaşımı	1960-1998	0-46
	Sabit Oran Yaklaşımı	1971-1999	11-22
Öğünç, Yılmaz (2000)	Sabit Oran Yaklaşımı	1968-2001	31-84
	Vergi Yaklaşımı	1985-2001	26-184
Us, (2004)	Basit Elektrik Üretimi Yaklaşımı	1978-2000	1-13
	Karma Elektrik Üretimi Yaklaşımı	1997-2003	5-64
Schneider, Savaşan (2005)	Model Yaklaşımı	1999-2005	31-35

3.5 Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Türkiye’de kayıtdışı ekonominin tahmini büyüklüğü gayri safi milli hasılanın %13’ü ile %184’ü arasında değişmektedir. Milli gelire oranı itibariyle yapılan bu tahminlere ilave olarak, kayıtdışı istihdam bakımından da tahminler bulunmaktadır.

3.6 Örneğin Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 2006 yılının ikinci çeyreğinde yapılan ve Türkiye genelinde 38.856 örnek hanehalkını içeren hanehalkı iş-gücü araştırmasına göre, yaptığı işten ötürü herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan çalışanların toplam çalışanlara oranı %49.4 olarak belirtilmiştir (TÜİK Haber Bülteni 21 Ağustos 2006). Dünya Bankası’nın (Dünya Bankası 2006) DİE’nin hanehalkı araştırmalarına dayanarak verdiği kayıtdışı istihdam tahminlerinde kayıtdışı istihdamın, istihdam kategorilerine göre dağılımı görülebilmektedir.

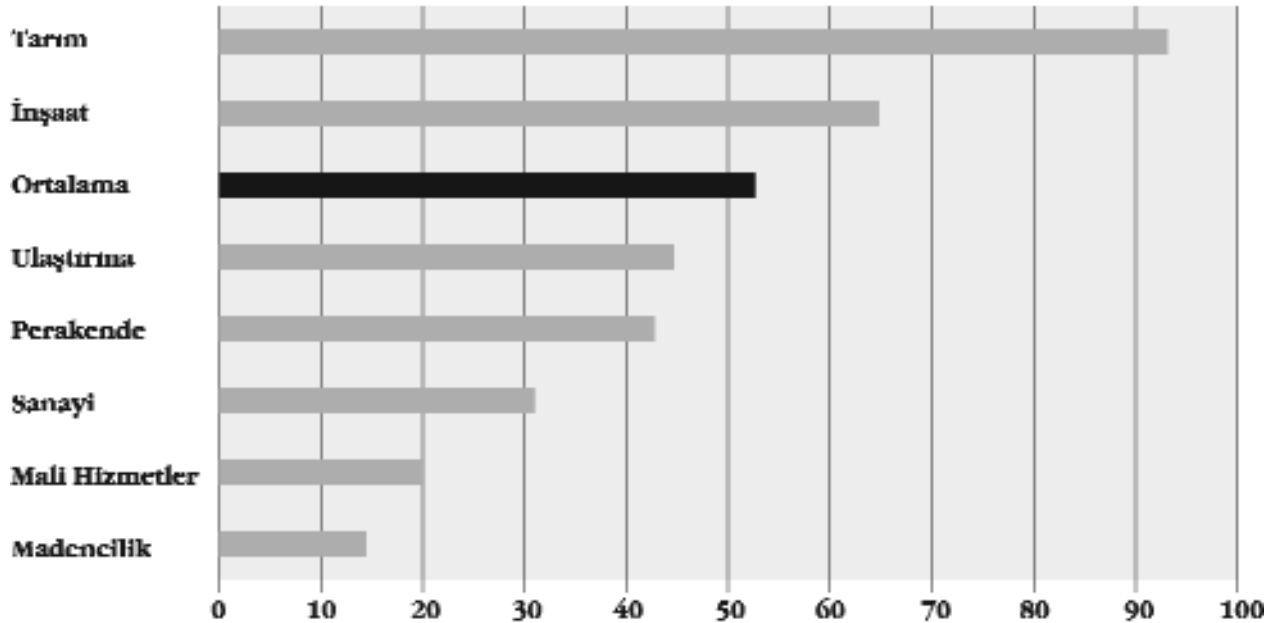
Tablo 6: Sosyal güvenlik sistemi dışında kalan kayıtdışı istihdam, 2004.

	Toplam İstihdam (%)	Kayıtdışılık oranı (%)
Toplam	100	53
Alan		
Şehir	54	36
Kırsal	46	73
Faaliyet		
Tarım dışı	66	34
Tarımsal	34	90
İşgücünün niteliği		
Düzenli çalışan	43	21
Geçici işçi	8	91
İşletme sahibi	5	24
Bağımsız çalışan	25	65
Ücretsiz aile içi çalışan	20	97

Kaynak: Dünya Bankası 2006

3.7 OECD tarafından Türk ekonomisiyle ilgili olarak 2004 yılında yayınlanan bir çalışmada da sektörler itibariyle kayıtdışı istihdam oranı DİE verileri temelinde hesaplanmıştır.

Şekil 3: Sektörler İtibariyle Kayıtdışı İstihdam (2004)



Kaynak: OECD 2004

3.2. Türkiye’de Kayıtdışılığın Nedenleri

- 3.8 Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkışı farklı ülkelerde farklı nedenlere dayanmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde kayıtdışılık ve nedenleri genellikle vergisel faktörler ve işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler gibi faktörler tarafından belirlenirken gelişmekte olan ülkelerde bu faktörlerin yanı sıra ekonomiyi etkileyen nüfus artışı ve kentsel göç gibi demografik etmenler de dikkate alınmalıdır.
- 3.9 İster gelişmiş ister de gelişmekte olan ülke ekonomilerinde kayıtdışılığın ortaya çıkışında temel nokta müteşebbislerin teşebbüsleri ile ilgili bilinçli yada bilinçsiz gerçekleştirdikleri kar-zarar analizidir. Müteşebbisler kayıtdışında faaliyette bulunarak vergi, lisans ücretleri ve sosyal güvenlik yükleri gibi çeşitli maliyetleri azaltma yoluna gidebilirler. Kayıtdışı tercihinin maliyetleri azaltan yapısıyla beraber kamu hizmetlerinden faydalanamama, finansal hizmetlerden faydalanamama ve kayıtlı çalışan işletmelerle iş yapamama gibi maliyetleri arttıran bir yapısı da vardır. Bu noktada müteşebbisler kayıtdışında çalışmanın kar ve zarar analizinin yanı sıra kayıtdışında çalışmanın da kar ve zarar analizini yaparak kayıtdışında veya kayıtdışında çalışma kararlarını verirler.
- 3.10 Müteşebbislerin kar-zarar analizlerinde kullandıkları ve kayıtdışında çalışma kararlarını verirken analizlerine dahil ettikleri değişkenler ve bu değişkenleri şekillendiren ekonomik olgular kayıtdışı ekonominin ortaya çıkış nedenleri olarak ekonomik, kurumsal ve sosyal başlıklar altında incelenebilir.

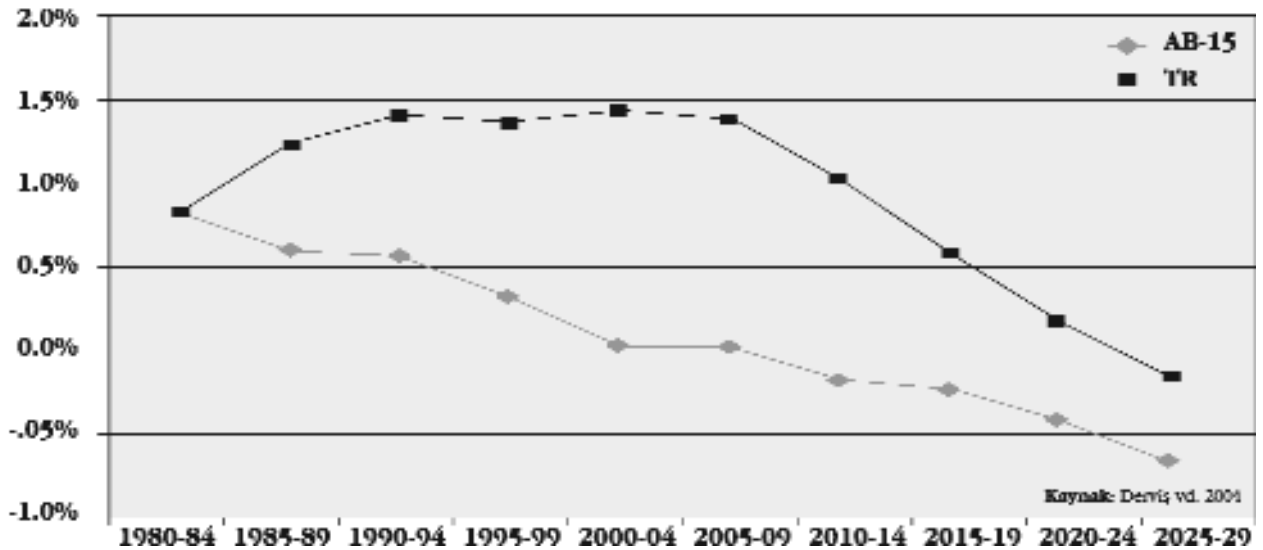
3.2.1. Ekonomik Faktörler

3.2.1.1. Demografi

- 3.11 Büyüme teorilerinde, demografi-istihdam-büyüme ilişkisi ele alınmaktadır. Bu çerçevede örneğin belli başlı Avrupa ülkelerinin ekonomik büyüme hızlarının düşüklüğü, bu ülkelerde çalışma hayatına katılımın yavaşlaması ile açıklanmakta; Avrupa’nın bu sorunsalına karşı Çin’in çalışma hayatına katılımı artırmaya dayalı büyüme modeli arasındaki tezat irdelenmektedir.

- 3.12 Gerçekten de nüfus artışı bir ekonominin daha hızlı büyümesini sağlayacak bir faktör olabilir. En basit şekliyle, artan nüfus iç talep artışını körükleyecek artan istihdam ise üretim artışını mümkün kılacaktır. Ancak bu teorik varsayımın pratikte karşılaştığı güçlükler bulunmaktadır.
- 3.13 Öncelikle nüfus artışı ile istihdam artışı arasındaki ilişki daha derin bir analizi gerekli kılmaktadır. Nüfus ile istihdam ve de dolayısıyla büyüme arasındaki bu olumlu ilişkinin kurulabilmesi için ekonominin artan nüfusu hazmedecek bir istihdam yaratması gerekmektedir. Aksi takdirde, nüfus artışı bir avantajdan dezavantaja dönüşecek ve neticede işsizlik ve/veya kayıtdışı istihdamın artışı ile sonuçlanacaktır.
- 3.14 Türkiye açısından da demografi-istihdam-büyüme ilişkisi birçok bakımdan olduğu gibi, kayıtdışının geleceği bakımından da önemlidir. Türkiye'nin genç nüfusunun yaşlı Avrupa için bir avantaj teşkil edeceği zaman zaman ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, önümüzdeki yıllarda Avrupa'da belirecek olan işgücü açığı Türkiye tarafından kapatılacaktır. Türkiye bu anlamda Avrupa sosyal devletinin kurtarıcısı olacaktır. Türkiye'nin demografik bonus olarak adlandırılabilir bir avantajı olduğu açıktır. Aşağıdaki şekilde, AB-15 ile karşılaştırmalı olarak aktif nüfus projeksiyonlarına yer verilmiştir. Aktif nüfus artışı potansiyel olarak milli geliri ve de dolayısıyla refahı da artıracak bir unsur olacaktır.

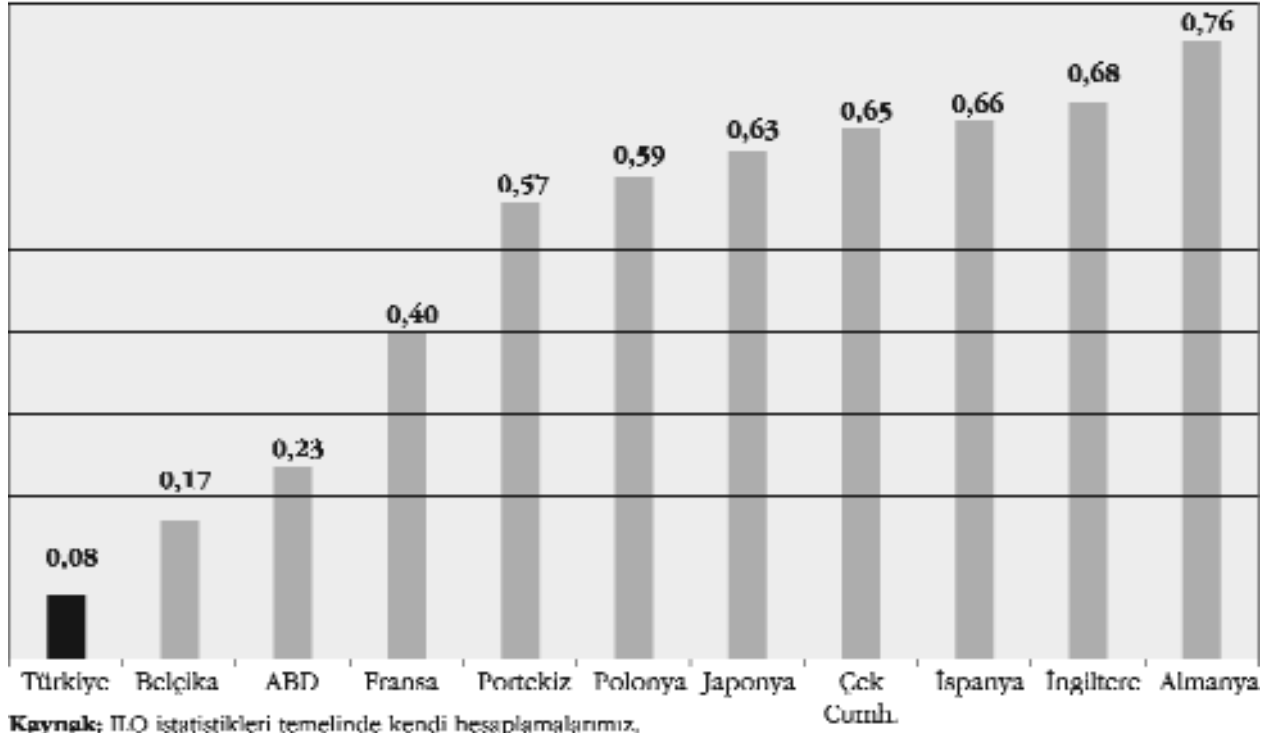
Şekil 4: Aktif Nüfusun Artışına Dair Projeksiyonlar



3.15 Ancak bu potansiyelin gerçek bir avantaja dönüştürülmesi, çalışma hayatına potansiyel olarak katılabilecek olanların gerçekten de çalışma hayatına katılmalarının sağlanması ile mümkün olacaktır. Bunun için milli ekonominin daha fazla iş olanağı yaratması gerekmektedir. Oysa ki 1980-2003 döneminde ekonomide net olarak 5.1 milyon yeni iş yaratılırken aynı dönemde çalışma yaşına gelen nüfusun sayısı 21.6 milyon artmıştır (Dünya Bankası 2006). Dolayısıyla geçtiğimiz 20 yıllık dönemde Türkiye bu demografik bonustan doğrusu pek istifade edememiştir. Demografik dinamikler işsizliği artıran bir nitelik kazanmıştır.

3.16 Türk ekonomisinin yeterince yeni iş yaratamadığını kanıtlayan bir diğer gösterge ise, istihdamın büyüme elastikiyetidir. Bu oran her yüzde birlik büyümenin (kayıtlı) istihdamı bir senelik bir geçiş dönemi sonrasında ne kadar artırdığını göstermektedir.

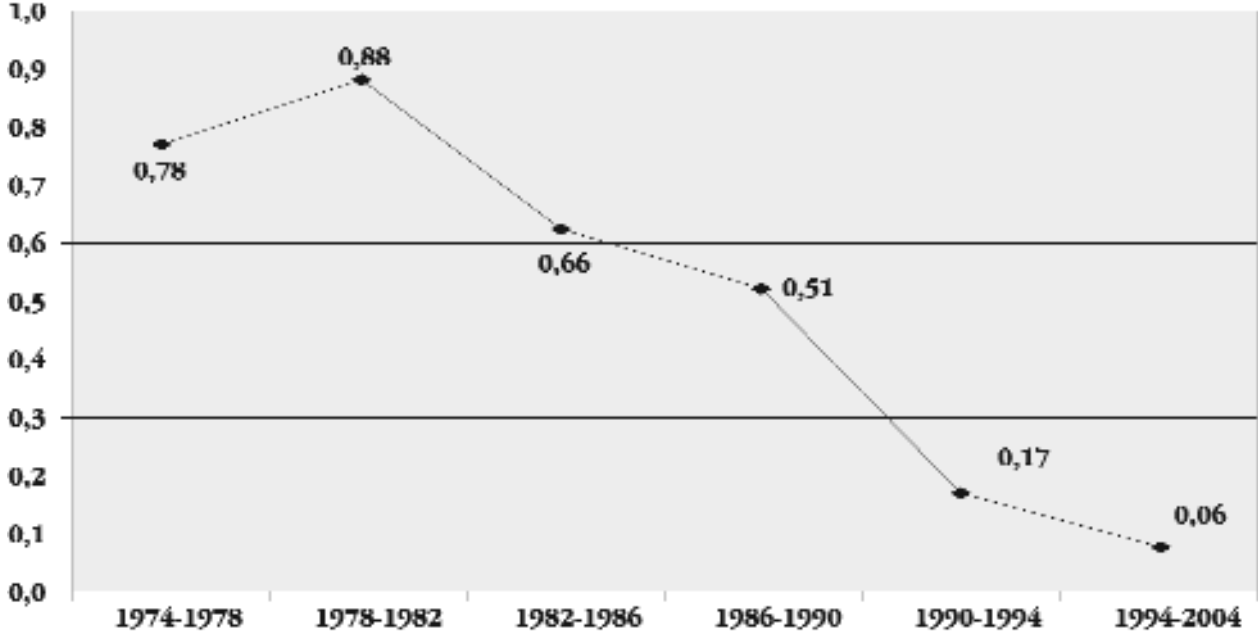
Şekil 5: İstihdamın Büyüme Elastikiyeti 1994-2004



3.17 Öte yandan benzer bir durum yalnızca imalat sanayine bakıldığında daha net olarak ortaya çıkmaktadır. İmalat sanayinin büyüme oranı ile imalat sanayindeki istihdam arasındaki ilişkiye bakıldığında, 1974'ten bu yana bu ilişkinin

düzenli olarak zayıfladığı görülmektedir. Dönem başında imalat sanayindeki her yüzde birlik büyüme imalat sanayindeki istihdamı binde sekiz oranında artırırken son on yılda bu oran onbinde altıya kadar düşmüştür.

Şekil 6: İmalat Sanayinde Büyüme İstihdam Korelasyonu



Kaynak: TÜİK istatistikleri temelinde kendi hesaplamamızdır.

- 3.18 Bu oranın yükselmesi, Türkiye'nin yeni iş yaratma kapasitesini artırdığına işaret edecek olup, işsizlik, gizli işsizlik ve de kayıtdışılık ile mücadele edilmesi bakımından da önemli bir avantaj sağlayacaktır. Bu katsayının düşük olması, çalışma hayatına katılabilecek yaşa gelen nüfusun önemli bir bölümünün büyümeye rağmen, kayıtdışında istihdam alanı bulamaması anlamına gelmektedir. Bir diğer yorum ise, nüfus artışının tetiklediği işsizlikteki ve kayıtdışındaki istihdamdaki artışa set çekebilmek için Türkiye'nin sürekli olarak yüksek oranda büyüme hızlarına ulaşmasına ihtiyaç duyduğu şeklindedir.
- 3.19 Türkiye'de istihdam artışının, nüfus artışının gerisinde kalmasının bir diğer sonucu ise toplam istihdamın çalışma hayatındaki nüfusa oranı olarak ifade edilen işgücüne katılım oranının düşmesidir. Türkiye'de bu oran %51 seviyesindeyken, AB ülkelerinde işgücüne katılım oranı %70-80 arasındadır. İşin ilginç Türkiye'de son 20 yılda sosyo-ekonomik göstergelerde genel anlamda iyileşme görülmesine rağmen, işgücüne katılım oranının düşmesidir.

Tablo 7: 15-64 Yaş Nüfusta İşgücüne Katılma Oranları (2005)

	Toplam	Erkek	Kadın
İngiltere	75 %	82 %	69 %
Portekiz	73 %	79 %	68 %
Çek Cumhuriyeti	70 %	78 %	62 %
İspanya	70 %	81 %	58 %
Yunanistan	67 %	79 %	55 %
Polonya	64 %	71 %	58 %
İtalya	63 %	75 %	50 %
Romanya	62 %	69 %	55 %
Macaristan	61 %	68 %	55 %
Türkiye	51 %	76 %	26 %
AB-25	70 %	78 %	63 %
AB-15	71 %	79 %	63 %
AB 10 (Yeni Üyeler)	66 %	72 %	59 %

Kaynak: EUROSTAT

Türkiye bu alanda AB ortalamasına yaklaşmak yerine gün geçtikçe uzaklaşmaktadır. Öte yandan kadınların işgücüne katılım oranında da ülkemiz %26 ile AB ortalamasının çok uzağında yer almaktadır.

- 3.20 Aslında istihdam yaratmayan büyüme konusu bugün ekonomi bilimini meşgul eden ana konulardan biridir. Neticede gelişmiş olan ülkelere de benzer sorunlarla karşı karşıyadırlar. Ancak o ülkelerde nüfus baskının farklı dinamiği bu sorunun Türkiye’de olduğu kadar ağırlaşmasına izin vermemektedir. Modern ekonomilerde istihdamın ve de Türkiye gibi ülkelerde kayıtdışının geleceği bakımından önem taşıyan bu durumu açıklamak için sermaye/emek ikamesi, verimlilik artışı ve teknolojik gelişmelere atıfta bulunmaktadır. Sermaye maliyetinin küresel düzeyde düşmesi emeğin sermaye ile ikamesini kolaylaştırmaktadır. Buna paralel olarak küreselleşme ile hız kazanan ve yayılımı kolaylaşan teknolojik ilerlemeler, üretim sürecinin daha verimli kılınmasına yardımcı olmaktadır. Sonuçta gelişmiş ülkelerde büyüme, üretim faktörlerindeki verimlilik artışı ile sağlanmaktadır.
- 3.21 Ancak bu verimlilik artışı, aynı zamanda daha fazla üretimin daha az sayıda işçi ile yapılmasını mümkün kılmakta ve de dolayısıyla istihdam artışını frenlemektedir. Gelişme yolundaki ülkeler, sına-i istihdamın gelişmiş ülkelere göre gelişme yolundaki ülkelere kaymasından bir avantaj elde etmektedirler. Düşük emek maliyeti avantajına dayalı birçok sanayi artık gelişmiş ülkeleri terk etme yolundadır. Doğrudan yabancı yatırımlardaki artış ile beslenen bu sü-

reç sayesinde gelişme yolundaki ülkelerin bir kısmı büyüme ile istihdam artışını birlikte götürebilmektedir.

- 3.22 Türkiye bakımından farklılık ise bu noktada ortaya çıkmaktadır. Ülkemiz, istihdam artışını destekleyecek nitelikteki yabancı sermaye girişini sağlamakta yetersiz kalmıştır. Son iki yıldaki yabancı sermaye girişin dahi bu olguyu değiştirmemektedir. Zira Türkiye'nin bu en başarılı iki yılında çektiği yabancı sermaye dahi büyük ölçüde özelleştirme bağlantılı veya yerleşik işletmelerin satın alınması suretiyle olmuştur. Buna karşılık yeni istihdam yaratacak nitelikteki yeşil alan yatırımı sınırlı kalmıştır. Neticede demografik dinamiklerle birleştiğinde, istihdam yaratılmasını teşvik eden politikaların yetersizliği nedeniyle Türkiye'de kayıtlı istihdam yaratılması sınırlı kalmıştır.
- 3.23 Türkiye'de istihdamın büyüme elastikiyetinin düşük olmasını açıklayan bir diğer faktör ise sosyal güvenlik sistemimizin niteliğidir. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemine katkı saat yerine çalışılan gün hesabına göre yapılmaktadır. Bu nedenle işletmeler talep artışı ile karşılaştıklarında bünyelerindeki işçileri fazla mesai ödemesi yapmak suretiyle daha uzun çalıştırmayı, yeni işçi almaya yeğlemektedir. Böylelikle yeni işçilerin diğer maliyetlerinin yanı sıra sosyal güvenlik maliyetinden de tasarruf etmiş olmaktadır.

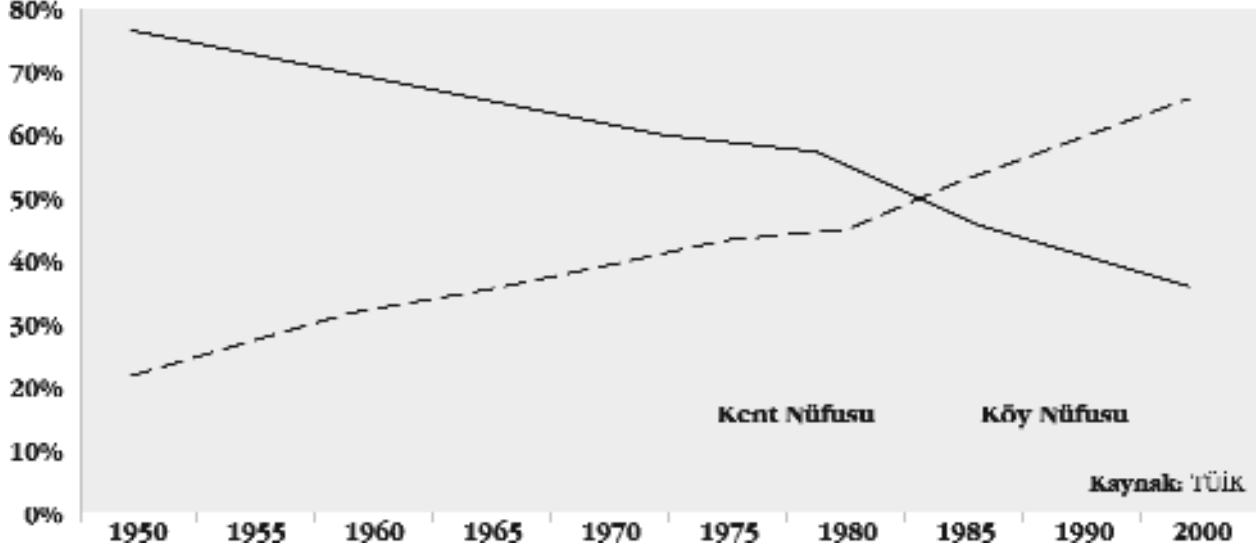
3.2.1.2. İç göç ve kentleşme

- 3.24 Kentleşme, bir ülkedeki ekonomik gelişmeye ve özellikle sanayileşmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve kentlerin hem yüzölçümlerinin hem de nüfuslarının büyümesi olarak tanımlanabilir. Kentlere özgü davranışların ön plana çıktığı ve belirli bir yaşam tarzını tanımlayan kentleşme sürecinde köyden kente göç olgusu ülkemizde kentleşme tanımının ayrılmaz bir parçası halini almıştır.
- 3.25 Türkiye'de kentleşme ve kentleşmenin belirleyici olgularından köyden kente göçün nedeni, sanayileşmeye koşut olarak yaşanan kırsal alandaki yapısal dönüşümlerdir. Bu dönüşümler "kırın iticiliği" olarak adlandırılmaktadır (Yenigül 2005). Köyden göçler, aşırı nüfus artışı, tarımsal verimliliğin yetersizliği, toprakların miras yoluyla parçalanması ve en nihayetinde tarımda modern

üretim teknikleri kullanılması sonucu makineleşmiş tarım işletmelerinin işgücü talebinin azalması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

- 3.26 Türkiye Cumhuriyetinde 1927 senesinde yapılan ilk nüfus sayımında toplam nüfusun %24'ünün kentlerde, %76'sının ise köylerde yaşadığı ortaya çıkmıştır. 1950'lere kadar nüfusun kentler ve köyler arasındaki dağılımı fazla değişmemiştir. Asıl değişim çok partili sisteme geçiş ile eş zamanlı olarak 1950 sonrasında başlamıştır. Bundan sonra yaşanan hızlı sanayileşme neticesinde kent nüfusunun toplam nüfus içindeki payı hızla yükselmiştir. 2000 senesinde yapılan son nüfus sayımında kent nüfusunun toplam nüfus içindeki payı %65'e çıkmıştır.

Şekil 7: 1950-2000 seneleri kent ve köy nüfusları



- 3.27 1950'den 2000'e gelindiğinde Türkiye'de toplam nüfus 3.24 katına çıkarken köy nüfusu sadece 1.5 katına çıkmış fakat kent nüfusu aynı dönemde 8.5 katına yükselmiştir. Kent nüfusundaki bu hızlı artışın sonucunda kentlerde mevcut işsizlere dahi istihdam sağlanamadığı bir durumda köylerden kente göç eden ve üretim sürecinde görev alması için gerekli eğitim ve beceri seviyesine sahip olmayan kişilerin kayıtlı sektörde istihdam edilmelerinde güçlük yaşanmıştır. Bu bağlamda köyden göç edenler kayıtdışı istihdam faaliyetleri için önemli bir işgücü kaynağı olmuşlardır.

- 3.28 Kaldı ki, köyden kente göç edenlerin kent ekonomisinde kayıt altındaki bir işletmede istihdam bulmaları da köy nüfusunun eğitim seviyesi gözönüne

alındığında oldukça güç gözükmetedir.⁵ Kırsal kesim ile şehirler arasındaki eğitim seviyesinde varolan derin uçurumlar, bu saptamayı doğrular niteliktedir. 2005 yılı verilerine göre Türkiye’de kentlerdeki işsiz sayısı kırsal kesimdeki işsiz sayısının yaklaşık üç katıdır. İşsiz sayılarının kent ve kırsaldaki nüfusa oranlarına bakıldığında ise kentlerdeki işsizlik oranının kırsaldaki işsizlik oranının iki katı olduğu görülmektedir. Kentlerde işsiz nüfusun bu denli yüksek oluşu kayıtdışı istihdamın ortaya çıkmasında ve gelişmesinde önemli bir yere sahiptir. Kentleşme ve ekonomik kalkınmanın paralel sürdürülemezliği yani kent nüfusunun artış hızının ekonominin büyüme hızından ve özellikle yeni istihdam yaratma hızından fazla olması, kentlere göç eden nüfusun içinde işsizlerin sayısının fazla olmasına neden olmuştur.

Tablo 8: Türkiye’de Kentlerde İşgücü ve İstihdam (Bin Kişi)

Yıllar	Toplam Nüfus	15 yaş ve üstü	İşgücü	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam Edilenler	İşsizler	İşsizlik Oranı (%)
2001	39984	28483	12522	44	11076	1447	11.6
2002	41053	29191	12955	44.4	11111	1844	14.2
2003	42135	29919	13091	43.8	11287	1804	13.8
2004	43218	30813	13714	44.5	11843	1870	13.6
2005	44312	31678	14398	45.5	12566	1832	12.7

Kaynak : TÜİK İstatistik Yıllığı, 2005

3.29 Türkiye’de özellikle kentlerde genç nüfusun fazlalığı ve gençlerde görülen işsizlik ise kayıtdışı çalışan firmalar için ciddi bir kaynak oluşturmuştur. Kayıtlı bir iş bulana kadar genç işsizler, kayıtdışı çalışmak zorunda kalabilmektedir.

Tablo 9: Türkiye’de Kırsal Kesimde İşgücü ve İstihdam (Bin Kişi)

Yıllar	Toplam Nüfus	15 yaş ve üstü	İşgücü	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam Edilenler	İşsizler	İşsizlik Oranı (%)
2001	27312	18675	10969	58.7	10449	520	4.7
2002	27340	18850	10863	57.6	10243	620	5.7
2003	27344	18993	10549	55.5	9860	689	6.5
2004	27338	19093	10576	55.4	9948	628	5.9
2005	27299	19148	10167	53.1	9480	687	6.8

Kaynak : TÜİK İstatistik Yıllığı, 2005

⁵ Bu raporun üçüncü bölümünde yer verilen tarım politikasına dair kısımda, kırsal kesimde eğitim seviyesine ilişkin daha ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

3.2.1.3. Ekonomik yapı, verimlilik ve işletme büyüklüğü

- 3.30 Serbest pazar ekonomilerinde istihdamın büyük çoğunluğu özel sermayeye ait işletmelerde yaratılmaktadır. Bu işletmelerin serbest pazar ekonomisinin şartlarına ayak uydurabilmeleri ve gittikçe artan rekabetçi düzen içinde hayatta kalmaları ve de dolayısıyla kayıtlı istihdam yaratabilmeleri verimliliklerine bağlıdır.
- 3.31 İşletmelerin verimliliğini etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Ancak bunların arasında işletmelerin büyüklüğü gibi yapısal unsurlar özel önem taşımaktadır. Türkiye, Küçük ve Orta Boy İşletmelerin ağırlıkta olduğu bir ekonomik yapıyı haizdir.

Tablo 10: Çeşitli Ülkelerde KOBİ'lerin Büyüklüğü

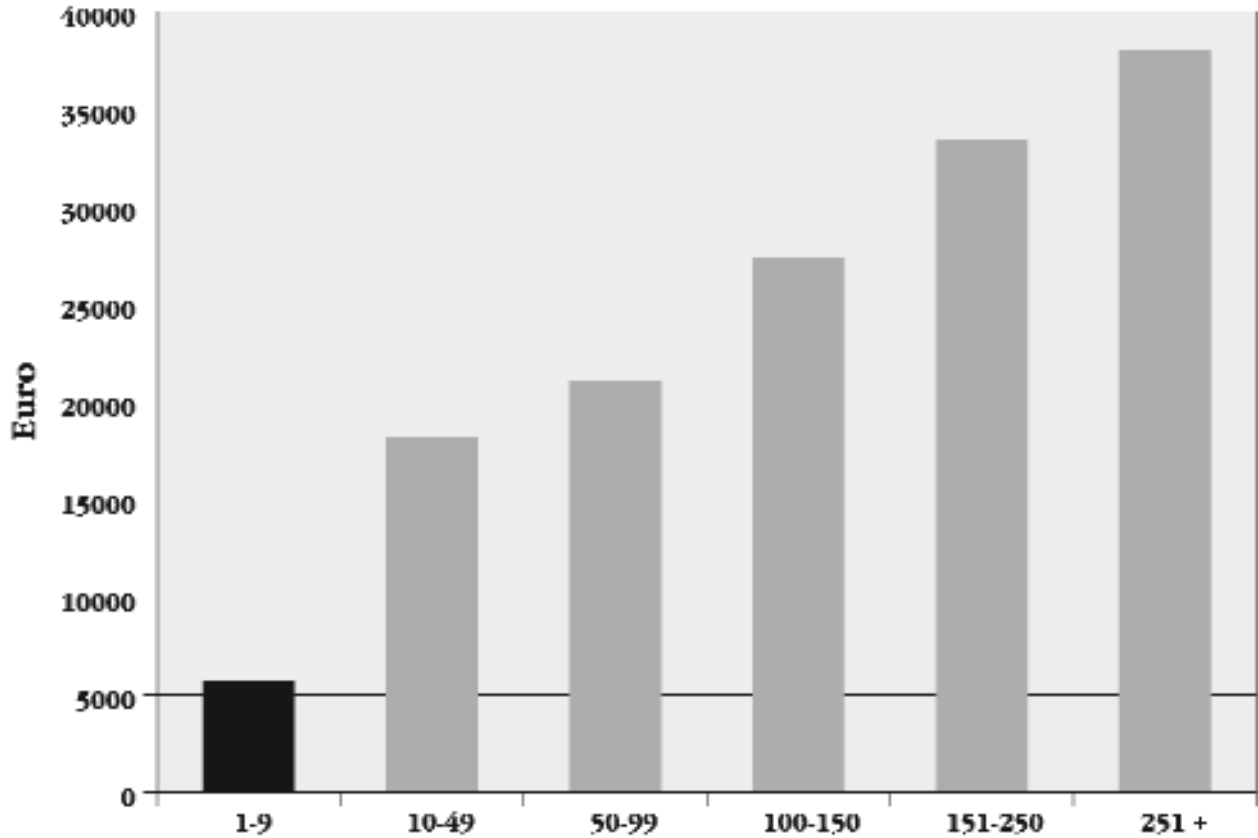
%	A.B.D.	ALM.	HİND.	JAP.	İNG.	G. KORE	FRA.	İTA.	TÜRK.
Küçük İşletmelerin Toplam İşletmelere Oranı	97,2	99,8	98,6	99,1	96,0	97,8	99,9	97,0	98,8
Küçük İşletmelerde İstihdam Oranı	50,4	64,0	63,2	81,4	36,0	61,9	49,4	56,0	45,6

Kaynak: ; Çelindismar 2002.

- 3.32 Aslında diğer bazı ülkelerde de KOBİ'lerin sayısal ağırlığı görülmektedir. Ancak Türkiye bakımından farklılık, oransal olarak %99'a ulaşan KOBİ'lerin toplam işletme sayısı içindeki payına rağmen toplam istihdam içindeki paylarının İngiltere hariç bütün diğer ülkelere daha düşük olmasıdır. Başka bir deyişle Türkiye'de KOBİ başına düşen kayıtlı istihdam sayısı düşüktür.
- 3.33 Türkiye'deki KOBİ'ler, ölçek itibariyle KOBİ tanımının alt sınırında yoğunlaşmışlardır. DİE 2002 rakamlarına göre Türkiye'deki KOBİ'lerin %96,32'si mikro ölçekte olup 9 veya daha az çalışanı bulunmaktadır. Bu yapı KOBİ'lerin gerek ölçek ekonomilerini yakalamaları gerek uzun vadeli büyümelerini sağlayacak kurumsal ve beşeri kaynakları yaratıp geliştirmeleri bakımından ciddi bir engeldir.

3.34 Ülkemizde büyük bir sayısal ağırlığa sahip olan mikro ölçekli işletmeler ile diğerleri arasındaki verimlilik farkı aşağıdaki şekilde görülebilmektedir. Buna göre verimlilik açısından mikro işletmelerle Türkiye'nin en prodüktif işletmelerini bünyesinde toplayan 250 çalışandan büyük işletmeler arasında 8 misli bir verimlilik farkı bulunmaktadır. Çalışan başına yaratılan katma değerde mikro işletmeler ile bir üst kategoride işletmeler arasındaki verimlilik farkı da 3 mislini bulmaktadır.

Şekil 8: Türkiye'de İşletme Verimliliği 2004. (Çalışan Başına Yaratılan Katma Değer)

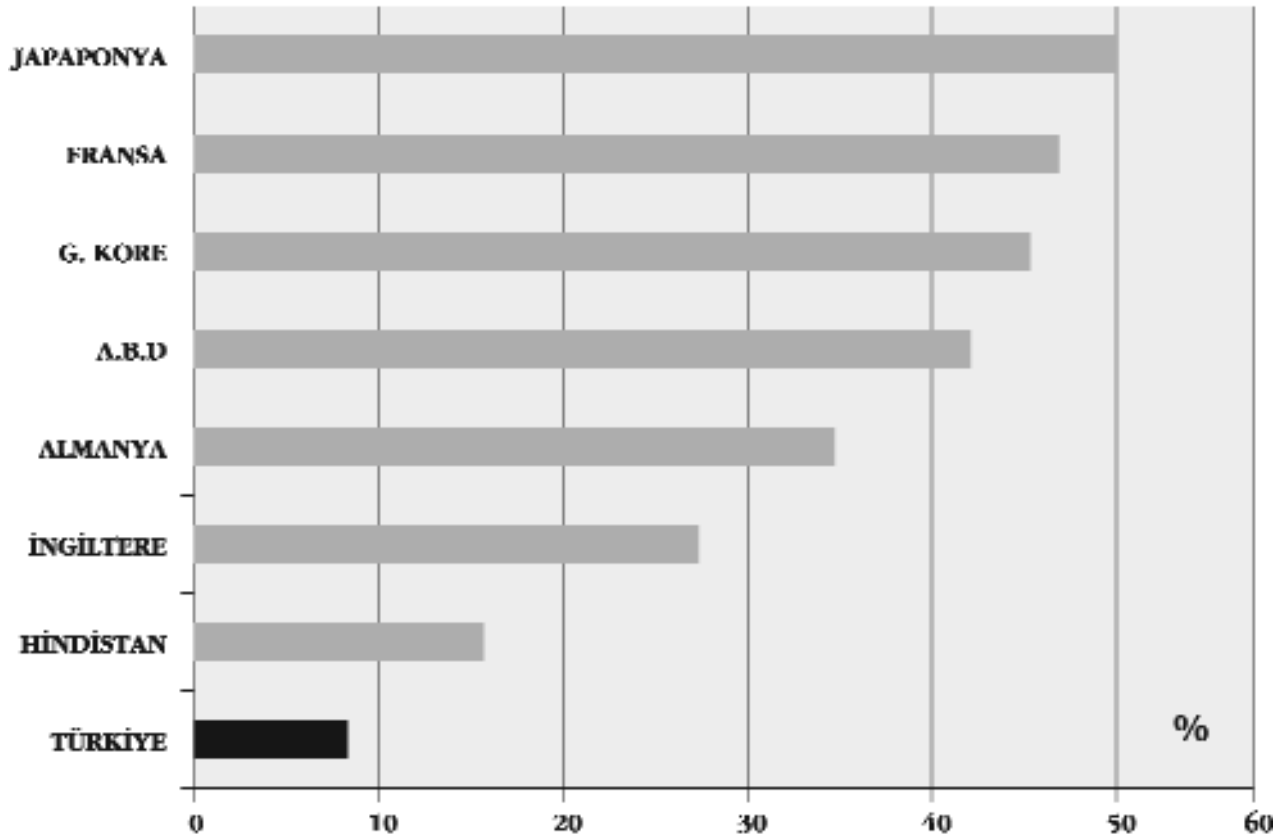


Kaynak: OECD 2004

3.35 Mikro ölçekli işletmelerin ağırlıklı olduğu bu yapı, işletmelerin büyük çoğunluğunun serbest rekabet ortamında gerekli verimliliğe ulaşacak maddi ve beşeri kaynaklardan yoksun olduklarını kanıtlamaktadır. Bu durum ülkemizdeki KOBİ'lerin düşük verimliliklerini dengelemek yoluyla kayıtdışı faaliyetlerde bulunmalarına yol açmaktadır.

3.36 Benzer bir durum, Türkiye’de KOBİ’lerin sermayeye erişimi bakımından da geçerlidir. Sermayeye erişim firmaların ölçek ekonomilerine ulaşmaları ve daha verimli bir üretim aşamasına geçebilmeleri bakımından kritik önemdedir. Aksi takdirde, firmanın büyümesini özkaynaklarından finanse etmesi gerekmektedir. Bu da çoğu zaman büyüme için yeterli olmamaktadır. Diğer OECD ülkelerine oranla, Türkiye’de yerleşik KOBİ’lerin banka finansmanına erişimleri son derece kısıtlıdır (Davutyan ve Özer 2006).

Şekil 9: Çeşitli Ülkelerde Toplam Krediler İçinde KOBİ’lerin Payı

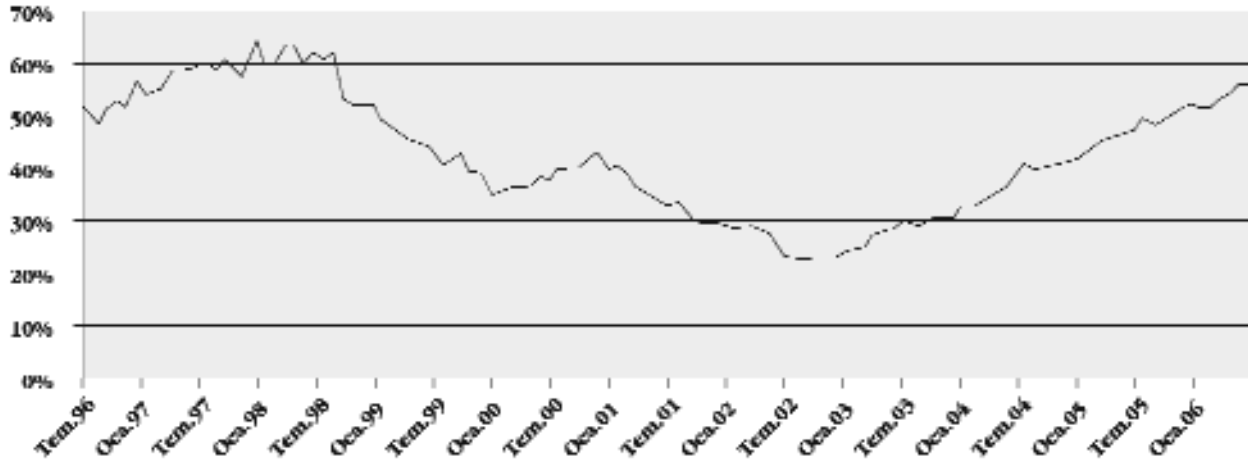


Kaynak: Çetindamar 2002 ve Ayhan 2005.

3.37 Türkiye’de KOBİ’lerin sermayeye erişiminin bu derece düşük olmasının hem arz hem de talep açısından açıklayıcı nedenleri bulunmaktadır. Meseleye arz bakımından bakıldığında, Türk bankacılık sektörünün mevduatı krediye çevirme performansının düşük olduğu söylenebilir. Bankalar yakın zamana kadar topladıkları mevduat ile daha düşük riskli ve de yüksek getirili olarak görülen devlet borçlanma enstrümanlarına yatırım yapmayı tercih etmişlerdir.

3.38 Sonuçta özel sektörün kredilendirilmesi düşük kalmış, KOBİ'lerin bu krediler içinde aldıkları pay ise taşıdıkları risk nedeniyle daha da sınırlı kalmıştır. Makro ekonomik istikrarın sağlanması ile beraber, bu eğilim değişmeye başlamıştır. Kredilerin mevduata oranı artmaya başlamıştır.

Şekil 10: Mevduat Bankaları Tarafından Verilen Özel Sektör Kredilerinin Toplam Mevduata Oranı



Kaynak: TCMB verilerinden kendi hesaplamamızdır.

3.39 Ancak bu sefer KOBİ'lerin bu artış eğiliminden yararlanmalarını engelleyen eksiklikler ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu eksikliklerin başında da şeffaflık noksanlığı yer almaktadır. KOBİ'lerin, gerek kayıtdışı operasyonları nedeniyle gerek kurumsal kapasitelerindeki eksikliklerden dolayı, muhasebe ve finansman bilgilerini gerekli standart ve şeffaflıkta tutmamaları veya tutamamaları, bankalar ile ticari bir borç ilişkisine girmelerini engellemektedir (Davutyan ve Özer 2006).

3.40 Ülkemizde 2008 yılında yürürlüğe girecek Basel II kriterleri, KOBİ'lerimizin bu eksikliklerini gidermelerini teşvik eden bir uygulama olarak göze çarpmaktadır. Bu kriterlere göre, bankalar kredi risklerini değerlendirecek yeni bir sisteme geçeceklerdir. Kredinin maliyeti, krediyi alan kurumun bu alanda uzmanlaşmış bağımsız derecelendirme kuruluşlarınca verilen risk derecelendirmesi gözönüne alınarak belirlenecektir. Risk derecelendirmesi olmayan firmaların kredi maliyetleri bugüne oranla daha yüksek olacaktır.

- 3.41 Bu sistem, firmaları bireysel risk derecelendirmesi almaları yönünde teşvik etmektedir. Bu derecelendirmeyi alabilmek için ise, firmanın muhasebe kayıtlarının derecelendirme kuruluşu tarafından incelenecek şekilde şeffaf ve standart formatta olması gerekmektedir. Bu sistem aynı zamanda, en azından kısmen kayıtdışı çalışan firmalarda kayıtdışılığın azaltılmasını da teşvik etmektedir. Zira bu firmalar, bir banka ile kredi ilişkisine girmek istedikleri zaman, risk derecelendirmelerinin düşük olmasına gayret edeceklerdir. Böylelikle daha düşük maliyetli kredi kullanma imkanına kavuşacaklardır. Ancak risk derecelendirmelerinin düşüklüğü, bilançolarının olumluluğu ile doğrudan orantılıdır. Bilançolarının düzelmesi, o güne kadar kayıtdışında tuttukları operasyonlarının kayıtiçine alınması ile mümkün olacaktır. Böylelikle Basel II sistemi ile o zamana kadar kayıtdışında tutulan bazı faaliyetlerin kayıtiçine alınması için olumlu bir dinamik oluşturulmuş olmaktadır.
- 3.42 Ancak Basel II'in bir diğer sonucu, KOBİ'ler arasındaki dengesizliği artırmak olabilir. Şöyle ki, bankalardan kredi kullanmak isteyen KOBİ'ler o zamana kadar kısmen kayıtdışında kalan operasyonlarını kayıtiçine alarak daha düşük bir risk derecelendirmesi elde etme ve de bu sayede daha ehven şartlarda kredi elde etme opsiyonuna sahip olacaklardır. Ancak düşük verimlilikleri nedeniyle kayıtiçine kısmen veya tamamen giremeyecek olan KOBİ'ler bakımından, bu sistem banka finansmanına erişim maliyetlerini bugüne oranla daha da artıracak bir sistem olacaktır.
- 3.43 Bu yapısal etmenler, ülkemizdeki KOBİ'lerin verimlilik yarışında geri kalmalarına neden olmaktadır. Oysa ki, Türkiye başta AB olmak üzere gittikçe dünya ekonomisi ile daha fazla entegre olmaktadır. Bunun sonucunda, iç pazarda koruma azalmakta ve rekabet artmaktadır. KOBİ'lerin bu değişen şartlara ayak uydurabilmelerinin yolu verimlilik artışından geçmektedir. Bu alanda gerekli ilerlemeyi kaydedemeyen firmalar kısmen veya tamamen kayıtdışına geçme zorunda kalabilmektedir. Sonuçta, KOBİ'lerin yapısal özelliklerinden kaynaklanan verimlilik düşüklüğü, ülkemizde kayıtdışını artıran ve de besleyen bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır.
- 3.44 Ayrıca unutulmamalıdır ki dış pazarlarla bütünleşmenin yolaçtığı rekabet artışı daim kalacak ve bu dinamiği beslemeye devam edecektir. Başka bir de-

yişle, bu kısır döngünün kırılmasına yönelik tedbirler alınmadığı takdirde, Türkiye’de kayıtdışının giderek artması şaşkırtıcı olmayacaktır.

- 3.45 Aslında sorun daha genel anlamda bir verimlilik sorunudur. Bu çalışmanın ikinci bölümünde de ifade edildiği üzere, verimsizlik ile kayıtdışı arasında bir illiyet bağı bulunmaktadır. Bunlar birbirlerini besleyen süreçler olarak karşımıza çıkmaktadır.
- 3.46 Verimsizlik ile kayıtdışı arasındaki ilişki iki farklı boyutta ilerlemektedir. Verimsiz firma artan rekabet karşısında ayakta kalabilmek için kayıtdışına çıkmakta, kayıtdışında olması ise büyümesi için gerekli dış finansman ve kamu teşvikleri gibi kaynaklara erişimini kısıtlamakta ve verimlilik artışına izin vermemektedir. Öte yandan kayıtdışındaki faaliyeti kayıtdışında kalan firmalar bakımından haksız rekabet oluşturmaktadır. Kayıtdışındaki firmalar bu nedenle daha düşük pazar payları ve karlılık ile çalışma zorunda kalmaktadırlar. Bu da onların sermaye birikiminde bulunmalarını, büyümesini ve daha da verimlilik kazanmalarını engellemektedir.
- 3.47 Neticede kayıtdışılık bütün ekonominin daha verimli bir nitelik kazanmasını yarattığı haksız rekabet ile engellemektedir. Kayıtdışı bu ortamda bir oyun bozan rolünü oynamakta ve rekabetin beklenen sonucu doğurmasını engellemektedir; verimliliği düşük firmalara faaliyetine devam edebilme fırsatını tanımaktadır. Bunun sonucunda pazarda yeni bir denge oluşmakta ve piyasa kayıtdışında kalan verimli firmalar ile kayıtdışında faaliyet gösteren kayıtdışı firmalar arasında paylaşılmaktadır.
- 3.48 Türkiye’de birçok sektörde gözlenen tablo da budur. Kayıtdışılığın yoğun olarak yaşandığı sektörlerde ikili bir yapı oluşmuştur. Bu yapı ekonominin daha yüksek bir verimliliğine ulaşmasını ve dolayısıyla daha fazla büyümesini engellemektedir. Türk ekonomisinin bu ikili yapısı Türk ekonomisini inceleyen birçok uzmanın altını çizdiği bir özellik olmuştur (OECD 2004; Mc Kinsey 2003).

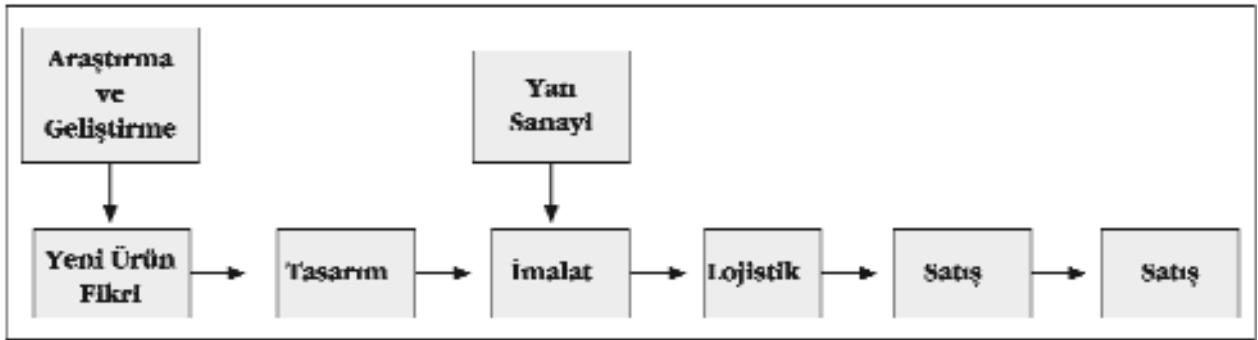
3.1.2.4. Küreselleşme ve ekonomik rekabet

- 3.49 Küreselleşme ile kayıtdışı arasındaki ilişki çok boyutludur. Özellikle nakliye ücretlerindeki azalma ve iletişim kanallarının gelişen teknolojisi sayesinde

son on yılda üretim süreçlerinde büyük değişiklikler meydana gelmiştir. 1980'den önceki yıllarda dikey olarak entegre olmuş, üretim zincirindeki farklı vasıfları tek bir firmada ve hatta tek bir fabrikada birleştiren ve tek bir noktadan yönetilen dev firmalar yerlerini gitgide küresel ekonominin daha dinamik aktörlerine bırakmakta veya kendileri de daha verimli olabilmek için tekrar organize olmaktadır.

- 3.50 Küresel ekonominin özünü oluşturan yeni üretim zinciri anlayışında, üretim zincirinin parçaları olan yeni bir ürün fikrinin ortaya çıkışından satış sonrası desteğe kadar her bir parça bütünden bağımsız olarak ele alınmakta ve firmalar bu aşamalardan her hangi birisinde yer alabilmektedirler.

Şema 2: Ürün Fikrinden Satış Sonrası Desteğe Üretim Zinciri



- 3.51 Üretim sürecindeki bu modülerleşmeye bir Amerikan arabasına ilişkin olarak Dünya Ticaret Örgütü'nün 1998 yılı raporunda yer alan şu alıntı daha somut bir örnek teşkil etmektedir: "Arabanın değerinin %30'u montaj için Kore'ye, %17.5'i ileri teknoloji ürünler ve parçalar için Japonya'ya, %7.5'i tasarım için Almanya'ya, %4'ü daha küçük parçalar için Tayvan ve Singapur'a, %2.5'i satış ve pazarlama için İngiltere'ye, %1.5'i veri işleme için İrlanda ve Barbados'a gitmektedir. ABD'de üretilen katma değer %37 oranında kalmaktadır".
- 3.52 Üretim sürecinin modülerleşmesi sonrasında, firmalar değer zincirinin hangi aşamasında yer alacaklarına ve hangi modülleri başkalarının sorumluluğuna bırakacaklarına karar vermek durumundadırlar (Berger 2006). Küresel rekabette başarı, bu nitelikte doğru kararları zamanında alan firmaların olmaktadır. Dış kaynak kullanımına yada taşeronluğa dayanan bu değer zincirinin

modülerleşmesi aynı zamanda üretim sürecinin uluslararası platforma taşınmasını da kolaylaştırmaktadır. İşletmeler farklı modülleri, modüler işlevin yerine getirilmesi bakımından en avantajlı ülkede en verimli firmalara yaptırabilme olanağına sahip olmaktadır.

- 3.53 Değer zincirinin bu şekilde birbirinden ayrılabilmesi, yeni firmaların pazara girmesi bakımından da fırsat yaratmaktadır. Bu firmalar için zincirin halkalarından sadece birinde görev almak yeterli olabilmektedir. Yani bir firma sadece tasarım aşamasında yer alabilir veya sadece pazarlama işleviyle ilgilenebilir ve bu sayede büyük miktarda sermaye gerektiren üretim zincirinin tüm evrelerinde sorumluluk üstlenmek yerine çok fazla sermaye gerektirmeyen tek bir halkadan sorumlu olabilir.
- 3.54 Neticede küreselleşme ile beraber sermaye eşikleri gibi piyasaya giriş engelleri düşmektedir. Bu engellerin ortadan kalkması daha küçük yapıdaki kayıtdışı firmaların da söz konusu değer zincirlerinin bir modülüne tamamen veya kısmen talip olmalarını kolaylaştırmaktadır. Küreselleşme bu suretle kayıtdışı firmalara da kayıtlı çalışabilme fırsatları doğurmaktadır.
- 3.55 Ayrıca sınır ötesi ticaretin gelişmesi ve doğrudan yabancı yatırımlar, yeni işler yaratarak ve serbest çalışanlar için yeni pazarlar ortaya çıkararak ekonomilerin gelişimine katkıda bulunmaktadır. Gelişmekte olan bazı ülkelerde uluslararası şirketlerin yarattıkları istihdam yadsınamayacak büyüklüktedir. Malezya, Singapur ve Sri Lanka gibi ülkelerde uluslararası şirketlerin bağlı şirketleri vasıtasıyla imalat sanayinde yarattıkları istihdam toplam istihdamın %40'ının oluşturmaktadır (UNCTAD 2001). Özellikle uluslararası şirketlerin marka saygınlıklarını korumalarını gerektiren teknoloji yoğun ürünlerin üretiminde kalifiye elemanlar çalıştırılmakta ve çalışanlar için iş koşulları mümkün olduğu kadar iyi tutulmaya çalışılmaktadır. Küreselleşmenin yarattığı bu çeşit bir istihdam ise kayıtdışının azaltılmasına yardımcı olmaktadır.
- 3.56 Öte yandan küreselleşmenin getirdiği zorlu rekabetin firmaları kayıtdışı çalışmaya ittiği durumlar da bulunmaktadır. Bazı ülkeler, küreselleşme sürecinin tetiklediği modüler üretim sistemine ayak uyduramamıştır (de Silva 2001). Küresel rekabetin yarattığı baskı ve teknolojik gelişmeler neticesinde, geliş-

miş ülkelerde yerleşik birçok firma üretim süreçlerini geliştirmekte olan ülkelere kaydirmiştir. Bunlardan bir kısmı ise üretim zincirlerine kayıtdışı çalışan işletmeleri dahil ederek bu çeşit işletmeleri taşeron olarak kullanma yoluna gitmişlerdir. Taşeron olarak kullanılan firmalar ise maliyetleri düşürmek üzere üretim sistemlerine yada yönetim becerilerine yatırım yapmak yerine daha kolay olan işçi maliyetlerinden tasarruf edebilmek için vasıfsız işçi kullanabilmektedir (Feenstra 1998).

- 3.57 Sosyal güvenlik sistemlerinin zayıf olduğu bazı ülkelerde işçi maliyetlerini indirmenin en kolay yolu ise bu işçileri kayıtdışı olarak istihdam etmektir. Özellikle küresel firmalardan kullandıkları taşeronlara yapılan ürün kalitesinin artması ve aynı zamanda da maliyetlerin azalması doğrultusundaki baskılar taşeron firmaları gitgide daha fazla kayıtdışı işçi çalıştırmaya sevk etmektedir (Nadvi 2004)
- 3.58 Sonuçta küreselleşme, yeni teknolojilere kolay erişebilen ve yeni pazarlara çabuk girebilen, modern ekonominin gereksinimlerine çabuk uyum sağlayabilen ekonomiler için kayıtdışılığı azaltan bir faktördür. Modern ekonominin ihtiyaçlarına cevap veremeyen ve değişime ayak uyduramayan ülkelerdeki işletmeler için ise küreselleşme kayıtdışılığı büyüten bir faktör olabilmektedir.
- 3.59 Meseleye bu açıdan bakıldığında, Türkiye'nin küreselleşmeye daha kolay ayak uydurabilen bir ekonomiye sahip olmasını sağlayacak reformların yapılması, kayıtdışı ile mücadelede başarı şansını arttıracaktır. Zira Türkiye zaten 1980 sonrasında benimsemiş olduğu dışa açık ve ihracata dayalı büyüme modeli ile küreselleşmenin etkisine kendisini açmıştır. Bu küresel ekonomi ile gelişen karşılıklı bağımlılık 1995 yılı sonunda AB ile Gümrük Birliği'nin tamamlanması ile daha da artmıştır.⁶ Kaldı ki önümüzdeki dönemde daha da artacak olan AB ile ekonomik bütünleşme, Türkiye'yi küreselleşmenin etkilerine daha da açık hale getirecektir.
- 3.60 Kayıtdışılığın sektörel dinamikleri de farklı olabilmektedir.

⁶ Bkz. Bölüm III Alt başlık 2. Dış Ticaret Politikası

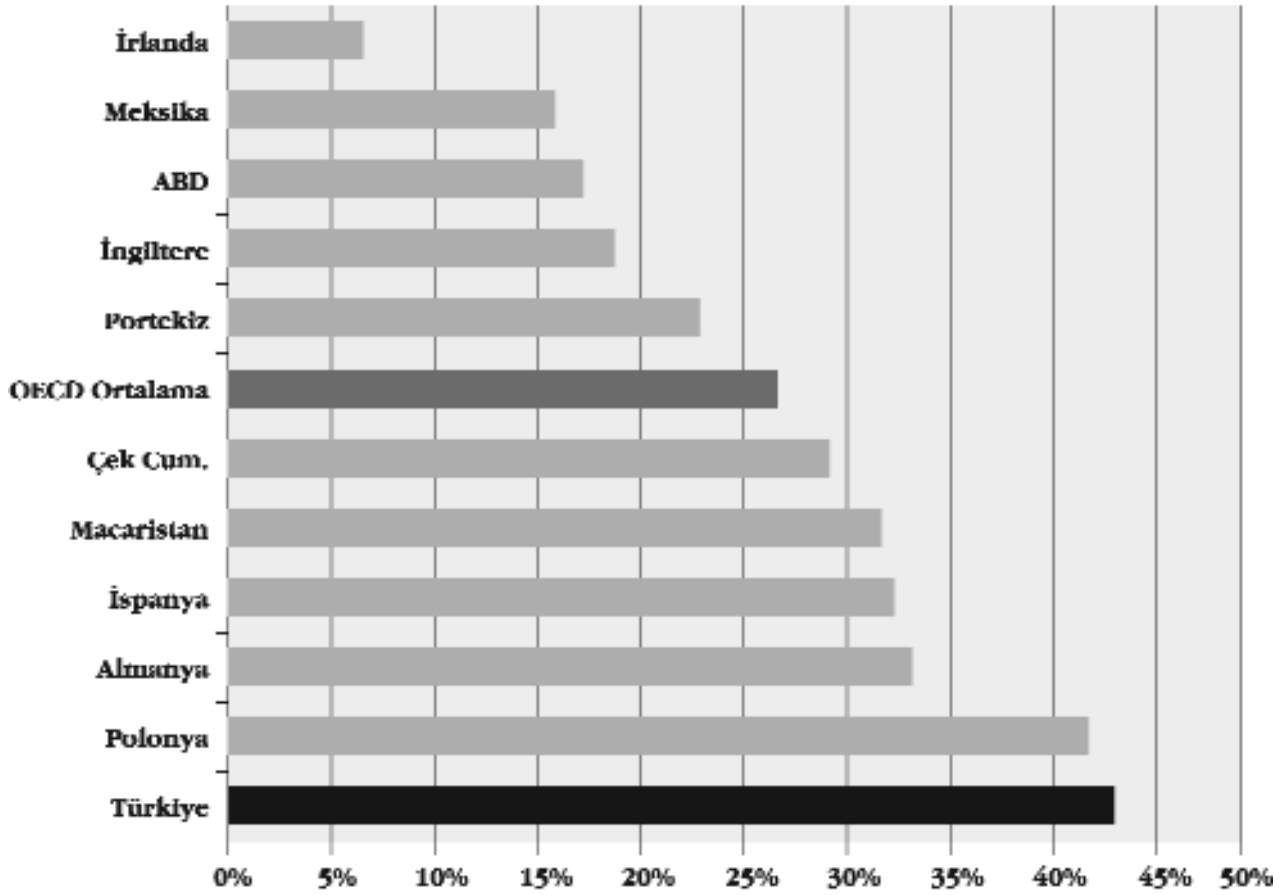
3.2.2. Kurumsal Faktörler

3.2.2.1. Vergi politikası

- 3.61 Vergi konusunda mükelleflerin faaliyetlerini kayıtdışı olarak gerçekleştirmelerini vergi oranları, vergi kaçığının yakalanma olasılığı ve vergi cezalarının şiddeti gibi değişkenler belirlemektedir (Önder 2000). Kamu idaresi tarafından belirlenen vergi oranlarının ve vergi dışı mali yüklerin yüksek olması kayıtdışılığı arttıran kurumsal faktörlerin en önemlilerindedir.
- 3.62 Vergi oranlarının ve vergi dışı maliyetlerinin yanında kamu idaresinin denetim kapasitesinin zayıf olması, ceza-i yaptırımların yetersizliği ve sıkça gerçekleştirilen vergi afları da kayıtdışı ekonomik faaliyetleri teşvik etmektedirler.
- 3.63 Kamunun üretimden vergi olarak aldığı pay ve vergi dışı mali yükümlülüklerin boyutu arttıkça, mükellefler bu yükümlülüklerden kurtularak üretim maliyetlerini düşürmek ve net gelirlerini yükseltmek için faaliyetlerini mümkün olduğu kadar kayıtdışında tutmak istemektedirler. Vergi oranlarının yüksek olması mükelleflerin kamuya ödemeleri gereken tutarı arttıracığından, vergi ödemedi kayıtdışında çalışmanın getirisini de artırır. Bunun yanında vergi kaçığının yakalanma olasılığının yüksek olması ve vergi cezalarının caydırıcı nitelikte olması ise vergi kaçırmanın riskini artırır ve kayıt dışına çıkışları engeller.
- 3.64 Sosyal güvenlik primleri, iş ve işçi sağlığı ile ilgili düzenlemeler, çevre koruması ile ilgili düzenlemeler gibi vergi dışı mali yükler mükellefler için maliyetleri yükseltir ve kayıtdışılığı teşvik eder. Vergi dışı mali yük olarak adlandırılan bu çeşit yasal düzenlemeler piyasada çalışan işletmelere ilave mali yükler getirmektedir ve maliyetlerini düşürmek isteyen işletmeler de yasal düzenlemelere tabi olmamak için kayıtdışı çalışmayı tercih etmektedirler.
- 3.65 Bu saptama, Türkiye'deki kayıtdışı istihdamı açıklama bakımından da önem taşımaktadır. İstihdam üzerindeki vergisel yüklerin ağırlığı, istihdamın kısmen veya tamamen kayıtdışına kaymasına yolaçmaktadır. Brüt gelir ile net gelir arasındaki makas açıldıkça, kayıtdışı istihdamın cazibesi artmaktadır.

3.66 Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi makası, OECD ülkeleri arasında en yüksek olanıdır. Kayıtdışı teşvik eden bu yapının değiştirilmesi için istihdam üzerindeki vergi yükünün azaltılması gereği açıktır. Buna karşılık, Türkiye’deki hükümetlerin 1990’lı yıllarda izlemiş oldukları popülist maliye politikaları ve beraberinde gelen bütçe açıkları ve gittikçe büyüyen kamu borcu nedeniyle 2001 yılı ekonomik krizi sonrasında yürürlüğe konan mali disiplin çerçevesinde, vergi gelirlerini azaltma riski bulunan uygulamalara yönelmesi de zorlaşmıştır.

Şekil 11: OECD Ülkelerinde İstihdam Vergilerinin Yüğü (2004)



Kaynak: OECD Taxing wages 2003-2004, Şubat 2005

3.67 Ancak, istihdam üzerindeki vergilerin bu kadar ağır olmasının bütçe disiplini bakımından sağladığı avantaj görülmele beraber, istihdam üzerindeki vergilerin azaltılmasının kayıtdışı ile mücadelede sağlayacağı avantajın da altı çizmeli. İstihdam üzerindeki vergiler, çalışanların kısmen veya tamamen

kayıtdışında kalmaya teşvik edilmeleri ve hatta bu yönde zorlanmalarına yol açabilmektedir. Örneğin, asgari ücretten gösterilmekle beraber açıktan daha yüksek ücret alan çalışanlar ülkemizin istihdam piyasasının bir gerçeğini yansıtmaktadır. Aynı şekilde, vasıfsız işçiliğin ağır bastığı sanayi ve hizmet kollarında, rekabet etmekte zorlanan işletmeler kayıtdışı istihdama yönelebilmekte ve işgücü piyasasındaki dengesizlik nedeniyle çalışanlarına bu koşulu dikte edebilme gücüne sahip olmaktadır. Bu nedenle, istihdam üzerindeki vergilerin azaltılması kayıtdışı ile mücadelenin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

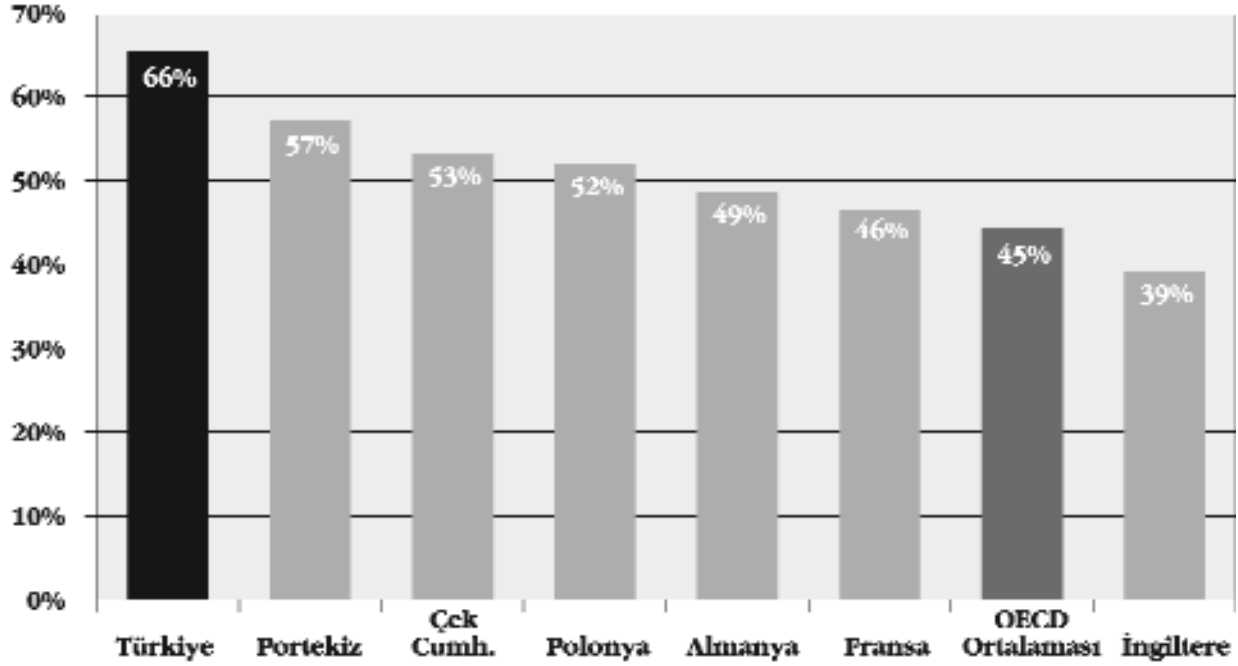
3.68 Ülkemizde, toplam vergiler içinde dolaylı vergilerin ağırlıklı payı da kayıtdışı üzerinde etkili olmaktadır. Belli başlı AB ülkelerinin vergi gelirleri ile Türkiye'nin vergi gelirleri karşılaştırıldığında, AB'nin tersine, Türkiye'de dolaylı vergilerin doğrudan vergilere oranla daha yüksek bir paya sahip olduğu görülmektedir.

3.69 AB süreci Türkiye'nin dolaylı vergileri ile doğrudan vergiler arasındaki bu dengeyi değiştirmesini gerekli kılmamaktadır. Dolaylı vergilere verilen ağırlığın gelir dağılımı bakımından sakıncalı olduğu ileri sürülebilir. Zira bu durumda gelir seviyesinden bağımsız olarak vergilenme yapılmaktadır. Ancak Dünya Bankası tarafından da belirtildiği üzere (Dünya Bankası 2006), kayıtdışının yüksek olduğu ekonomilerde, dolaylı vergilere ağırlık verilmesi en azından vergilerin toplanabilmesini sağlamaktadır. Kayıtdışı olgusu, bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin vergi politikası alanındaki opsiyonlarını kısıtlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kayıtdışının yoğunluğu, doğrudan vergilendirmeyi yetersiz kılmakta ve dolaylı vergilere ister istemez ağırlık verilmesini gerektirmektedir.

3.70 Kayıtdışının azaltılması, vergi politikasında da gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlayacaktır. Öncelikle kayıtiçine giren işletmelerin sayısındaki artıştan dolayı, doğrudan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı artırılabilir. Bunun sonucunda, dolaylı vergilerin ve de özellikle tüketim vergilerinin oranlarının düşürülmesi imkanı ortaya çıkacaktır. Türkiye'deki birçok sektörün rekabet gücü kazanması açısından bu önemli bir adım olacaktır. Zira halihazırdaki yüksek oranlar, bu sektörlerde tüketici talebini de olumsuz etkile-

mekte, bu sektörlerde faaliyet gösteren işletmelerin ölçek ekonomilerinden yararlanmasını güçleştirmektedir.

Şekil 12: Dolaylı Vergilerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (2002)



Kaynak: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries

3.71 Öte yandan benzin, otomotiv, mobil iletişim ürünleri gibi alanlardaki tüketim vergilerinin yüksekliği bu alandaki işletmelerin uluslararası rekabet güçlerini etkilemekle kalmamakta aynı zamanda kayıtdışını bilfiil teşvik eden bir nitelik de kazanmaktadır (Dünya Bankası 2006). Türkiye, OECD ülkeleri arasında benzin fiyatına uygulanan vergilerde açık ara birinciliği almış olup, cep telefonuna uygulanan vergiler bakımından da dünya birinciliğini elinde tutmaktadır. (Business Week 2006).

3.2.2.2. İstihdam politikası

3.72 Günümüzde istihdam politikaları, istihdamı korumak ile çalışanı korumak arasında bir tercihle karşı karşıyadır. Ülkeler siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel önceliklerinin ışığında, istihdam politikalarının öncelikle hangi amaca hizmet edeceğini tayin ederler. Zira iki hedef arasında bir çelişki mevcuttur.

Çalışanı korumak için iş güvencesinin arttırılması, işgücü piyasasının esnekliğini yitirmesi, ekonominin istihdam yaratma potansiyelinin olumsuz etkilenmesi ve işsizliğin artması sonucunu doğurabilmektedir. Buna karşılık işgücü piyasasının dinamizmini korumaya yönelik tedbirler ise iş güvencesini azaltma riskini taşımaktadır.

- 3.73 Avrupa ülkelerindeki çeşitli sosyal modelleri temel alarak yapılan araştırmalar, Nordik ülkelerde uygulanan iş güvencesi düşük dinamik bir istihdam piyasası ile işsizlere yönelik yüksek bir sosyal destek mekanizmasının gerek sosyal eşitlik gerek istihdam performansı açısından en iyi sonucu verdiğini göstermektedir. Buna karşılık Akdeniz modeli olarak adlandırılan ve Yunanistan, İtalya ve İspanya'da uygulanan iş güvencesi yüksek işsizlik koruması düşük modellerin sosyal eşitliği sağlayamadığı ve işsizliği arttırdığı ileri sürülmektedir (Sapir 2005).
- 3.74 Türkiye'nin istihdam politikası da birçok açıdan AB içindeki Akdeniz ülkelere benzemektedir. Öncelik işin değil işçinin korumasına verilmiştir. Bu açıdan Türkiye'nin istihdam politikasının diğer sosyal modellere oranla daha yüksek işsizlik yarattığını ve sosyal korumayı da güvence altına alamadığını iddia etmek mümkündür.
- 3.75 İstihdam politikası, kayıtlı istihdamın artışına hizmet edemediği ölçüde, aktif nüfusun artışı ile kayıtdışı istihdamın artışına engel olmamaktadır. Türkiye'de işgücü piyasasını düzenleyen mevzuatın istihdam yaratmayı güçleştiren özelliği Dünya Bankasının düzenli olarak güncellediği "Doing Business" veritabanından izlenebilmektedir.
- 3.76 Tablo 11'de görüleceği üzere, Türkiye'de istihdam alanındaki politikalar, diğer OECD ve AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında, kayıtlı istihdamı teşvik eden bir nitelik taşımamaktadır. Bu politikalar tam aksine, resmi istihdamı zorlaştıran bir hüviyet kazanmıştır.
- 3.77 Ülkemizde uygulanan kıdem tazminatının göreceli olarak yüksekliği özellikle dikkat çekmektedir. Kıdem tazminatının bu derece yüksek olması, ekonominin yeni iş yaratma kapasitesini olumsuz etkilemektedir. İşletme sahipleri

üretim artışlarını yeni işçi alma yerine çalışma saatlerini artırarak karşılama yoluna gitmektedirler. Nitekim sanayi kesiminde Avrupa’da ortalama çalışma saatleri düşerken, Türkiye’de artmaktadır. 2004 yılı verilerine göre sanayi kesiminde ortalama çalışma zamanı 52 saat olmuştur (Dünya Bankası 2006 b). Bu oran OECD ülkeleri içinde en yüksek orandır. Örneğin AB-15 ortalaması 38.5 saat olup, Türkiye’nin bir altında yer alan Kore’de dahi haftalık ortalama çalışma süresi 48 saattir.

Tablo 11: İstihdam Politikalarına Dair Veriler (2006)

Ülke	İşç Alma Zorluk Endeksi	İşten Çıkarma Zorluk Endeksi	İşç Alma Maliyeti (Aylık Ücretin %’si)	İşten Çıkarma Maliyeti (Haftalık Maaş Sayısı)
OECD Ortalaması (Türkiye Hariç)	33	32	26	39
Çek Cumhuriyeti	33	30	35	22
Fransa	67	40	47	32
Almanya	33	40	19	69
Yunanistan	44	50	31	69
Macaristan	11	10	35	35
İtalya	61	40	42	2
Japonya	28	0	13	9
Meksika	33	40	24	74
Polonya	0	40	21	13
Portekiz	33	60	24	99
İspanya	78	50	30	56
İngiltere	11	10	11	22
ABD	0	0	9	0
Türkiye	56	30	22	95

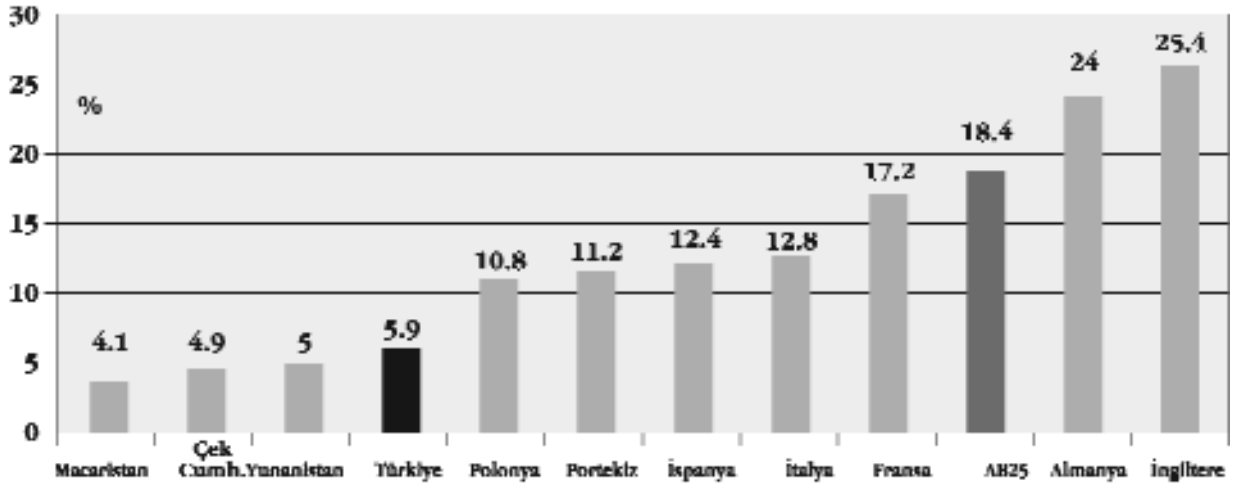
Kaynak : Worldbank Doing Business

3.78 Bir diğer bakış açısıyla, Türkiye’de sanayi sektöründe ortalama çalışma saati Kore ile aynı olsa sanayi sektöründe 325.000 kişi daha istihdam edilecekti. AB-15 ile çalışma zamanı eşitlenmiş olsa, sanayi sektöründe ortaya çıkacak ilave istihdam 1.3 milyon olacaktı.⁷

⁷ Bu hesaplamalarda sanayi kesiminde ülkemizde 3.9 milyon kişinin çalışmakta olduğu varsayımı esas alınmıştır.

3.79 Çalışma mevzuatının firmaların esnek çalışma zamanlı istihdam arayışına cevap vermekte yetersiz kalması, bu nitelikteki resmi istihdamın artmasını önlemektedir. Oysaki kısmi süreli, belirli süreli, geçici süreli nitelikteki esnek çalışma türleri diğer ülkelerde istihdam artışının sağlanmasına katkıda bulunmaktadır (TISK 2000). Nitekim aşağıdaki şekilde Türkiye’de yarı zamanlı istihdamın toplam istihdam içindeki payının göreceli düşüklüğü daha net olarak görülebilmektedir.

Şekil 13: Yarı Zamanlı İstihdamın Toplam İstihdama Oranı (2005)

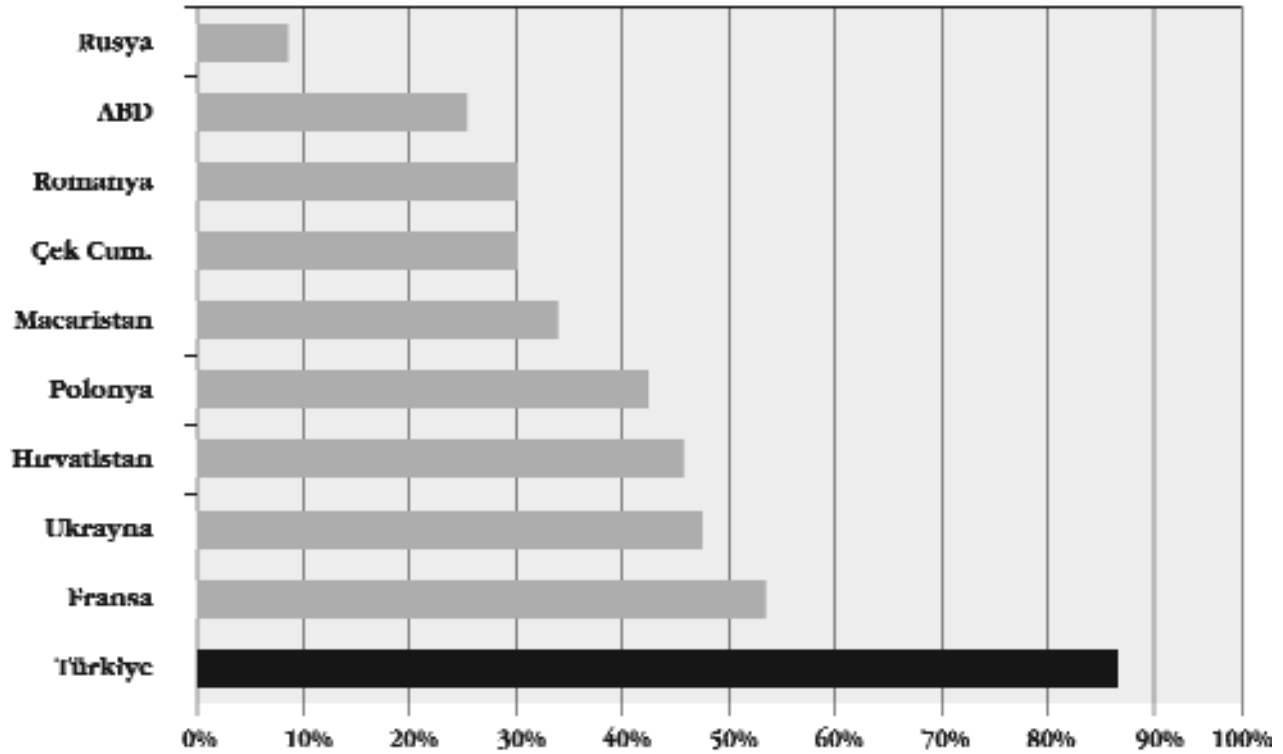


Kaynak: Eurostat

3.80 Bu bağlamda son zamanlarda gündemde olan bir tartışma konusu olması nedeniyle, asgari ücret konusuna değinmekte de fayda görülmektedir. Asgari ücretin yüksekliği genel olarak kayıtdışı istihdamı zorlaştıran bir unsurdur.

3.81 Türkiye’de asgari ücretin yüksekliği de kayıtdışı istihdamı artıran bir etken olarak görülmelidir. Asgari ücret düzenlemesi, emek piyasasında işgücü fiyatının talep ile arzın kesiştiği noktada belirlenmesini önlemektedir. Asgari ücretin arz-talep dengesinin üzerinde belirlenmesinin daha fazla işsizlik ve daha fazla kayıtdışı istihdam şeklinde bir maliyeti olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır. Romanya, Bulgaristan, Litvanya ve Letonya gibi ülkelerin tercihi daha düşük bir asgari ücret karşılığında daha yüksek resmi istihdam yönünde olmuştur. Ülkemizde gündeme gelen bölgesel asgari ücret tartışmasını bu açıdan da bakmakta fayda görülebilir.

Şekil 14: Asgari Ücretin Kişi Başına Düşen Gelire Oranı (2006)



Kaynak: IMF World Economic Outlook Database April 2006, CIA World Factbook yearly average dollar exchange rates.

3.82 Sonuçta, işgücü piyasasında hareketliliği engelleyen çeşitli faktörler bulunmaktadır. Zaten bu nedenle işsizlik oranları şehir ve bölgeler arasında farklılık göstermektedir. Asgari ücretin bölgesel olarak belirlenmesi, asgari ücretin o bölgede işgücü arzı ile talebinin denge noktasına daha yakın bir yerde tespit edilebilmesine olanak vererek, işsizlik ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasına katkıda bulunabilir.

3.83 Kayıtdışı istihdamın cazibesini azaltmak adına, bireysel gelir vergisi sistemimizde vergiden muaf bir eşik tanınması da faydalı olabilecektir. Böylelikle sosyal adalet gözetilmiş olacak, düşük gelirli çalışanların gelirlerini daha da düşürmemek amacıyla kayıtdışına kaymaları önlenebilecektir.

3.2.2.3. Bürokrasi

3.84 Yasal düzenlemelerin yoğunluğu, lisans şartları gibi kanun ve düzenlemelerin getirdiği kurallara uyum maliyetleri, kayıtdışı ekonomiyi teşvik eden un-

surlardan biridir. Kayıtdışı ekonomi ile ilgili çalışmalar yüksek vergi gelirlerinin düşük vergi oranları ile elde edildiği, iş hayatı ile ilgili yasa ve düzenlemelerin basit olduğu ve yolsuzlukların az olduğu ülkelerde kayıtdışı ekonominin göreceli olarak daha düşük seviyelerde olduğunu göstermiştir. Çeşitli ülkelerde faaliyette bulunan işletmelerin karşılaştıkları kural ve düzenlemelerle bu ülkelerdeki kayıtdışılık arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar bu iki olgu arasında doğru orantılı bir ilişkinin var olduğunu ortaya koymaktadır.

- 3.85 1998 senesinde yapılan bir çalışmada, çeşitli ülkelerdeki kural ve düzenlemeleri bir endekste (bir ile beş arasında değişen bu endekste beş en yoğun düzenleme seviyesidir) toplayarak bu ülkeleri bu endeks kapsamında sınıflandırmıştır. Sınıflandırmanın sonucunda kural ve düzenleme endeksinde 1 puanlık bir artışın kayıtdışı ekonominin GSMH'ye oranında %8.1'lik bir artışa neden olduğu bulunmuştur (Johnson vd. 1998).
- 3.86 Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kayıtlı olmak için uyulması gereken yasa ve düzenlemelerin çokluğu ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki hantallık ve ağır bürokrasi kayıtlı olmanın maliyetlerini arttırmakta ve kayıtdışılığı çekici kılmaktadır. Ekonomilerinde fazla kural ve düzenleme bulunan ve bu kural ve düzenlemelere uyumun yoğun bürokrasi nedeniyle zor olduğu ülkelerde kayıtdışı ekonomi diğer ülkelere nazaran daha fazla gelişmektedir. Dünya Bankası'nın Doing Business veritabanında gelir seviyelerine yüksek, yüksek orta, düşük orta ve düşük olarak dörde ayrılan ülkeler için 2006 senesinde bu ülkelerde iş kurarken ve lisans işlemleriyle ilgilenirken takip edilmesi gereken prosedür sayısı ve bu prosedürlerin ne kadar sürede gerçekleştirildiğinin ortalamaları aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 12: Gelir Seviyesine Göre İş Kurma ve Lisans İşlemleri (2006)

Gelir Seviyesi	İş Kurma		Lisans İşlemler	
	Prosedür Sayısı	Süre (Gün)	Prosedür Sayısı	Süre (Gün)
Yüksek	7	21	16	155
Yüksek-Orta	9	42	18	201
Düşük-Orta	10	57	18	215
Düşük	10	49	18	231

Kaynak : Worldbank Doing Business

- 3.87 Prosedür sayıları guruplar içindeki ülkelerde farklılık göstermekle beraber ortalamalar alındığında gelir seviyesi düştükçe uyulması gereken prosedür sayıları büyük artışlar göstermemektedir. Prosedür sayılarında belirgin artışlar olmamasına rağmen bu prosedürlerin gerçekleştirilme süreleri gelir seviyesi düştükçe artmaktadır. Diğer bir deyişle, gelir seviyeleri düşük olan ülkelerde iş kurma ve lisans işlemlerinde kurumlar hantal kalmaktadır.
- 3.88 Dünya Bankası Doing Business veritabanında yüksek-orta gelir seviyesine sahip ülkeler arasında bulunan Türkiye için iş kurma ve lisans işlemlerinde takip edilmesi gereken prosedür sayısı ve bu prosedürlerin süreleri aşağıdaki tabloda belirtilmektedir.

Tablo 13: Türkiye’de İş Kurma ve Lisans İşlemleri (2006)

	İş Kurma		Lisans İşlemler	
	Prosedür Sayısı	Süre (Gün)	Prosedür Sayısı	Süre (Gün)
Türkiye	8	9	32	232

Kaynak : Worldbank Doing Business

- 3.89 Türkiye ile ilgili verilerde dikkat çeken nokta, iş kurarken uyulması gereken prosedürler ve bu prosedürlerin uygulama sürelerinin yüksek gelir seviyesine sahip ülke ortalamalarından düşük, ancak, lisans işlemleri ile ilgili prosedürler ve bu prosedürlerin uygulama sürelerinin düşük gelir seviyesine sahip ülkelerin ortalamasından yüksek olmasıdır.
- 3.90 2003 yılında yapılan reformlarla, Türkiye’de bir firmanın yasal olarak faaliyetlerine başlayabilmesi için gerekli bürokratik işlemlerin sayısı birçok yüksek gelir seviyesine sahip ülkenin altına çekilebilmiştir. Böylece, Türkiye’de firmaların yasal olarak faaliyete başlama süreleri yüksek gelir seviyesine sahip ülkelerden çok daha kısa sürede gerçekleştirilmeye başlamıştır. Bir başka deyişle, Türkiye’de firma kurmak birçok ülkeye göre çok daha kolaylaştırılmıştır.
- 3.91 Şirket kuruluşunda yapılan reforma karşılık, sektörel lisanslar alanında mesafe kaydedilememiştir. Bu nedenle, firma kurmanın bu derece kolay olduğu

Türkiye’de firmaların faaliyetlerini gerçekleştirecekleri depo, mağaza veya fabrika gibi yerleri açmak için almaları gereken izinler ve lisansların sayısı, bu yerleri açarken takip etmeleri gereken kuralların yoğunluğu ise düşük gelir seviyesine sahip ülkelerden dahi daha fazladır. Ayrıca bu prosedürlerin tamamlanma süreleri de çok yüksektir. Kayıtdışı etkileyen önemli faktörlerden biri olarak kabul edilen yoğun ve hantal bürokrasinin Türkiye’deki yansımaları bu verilerde ortaya çıkmaktadır.

3.2.3. Kayıtdışı ve Sosyal Bilinç

- 3.92 Kayıtdışı ile mücadelede ve kayıtdışını önlemede toplumsal değer yargıları büyük önem taşımaktadır. Aynen yolsuzlukla mücadelede olduğu gibi kayıtdışının doğmasını ve büyümesini engelleyen en önemli faktörlerden biri “peer pressure” olarak adlandırılan çevre baskısıdır. Bu çevre baskısının oluşabilmesi için toplumun ahlaki değerlerinin kayıtdışını dışlaması ve bu dışlamanın da bir toplumsal norm haline gelmesi şarttır. Böyle bir toplumda çevre baskısı kendinden dengeleyici bir rol oynayacak ve kayıtdışının büyümesini engelleyecektir.
- 3.93 Buna karşılık bu tip bir toplumsal normun oluşturulamadığı ülkelerde bu kez tam tersine kayıtdışını arttıran bir süreç söz konusudur. Bu tip durumlarda kayıtdışı adeta kendi başına bir norm haline gelmektedir.
- 3.94 Toplumlarda değer yargıları uzun zaman zarfında sürekli tekrarlayan deneyimlerin sonucunda oluşmaktadır. Türkiye’de ise ahlaki değerlerin kayıtdışını dışladığı ve bu dışlamanın toplumsal bir norm haline geldiği bir sürecin yaşandığı söylenemez. Toplumsal değer yargılarının Türkiye’de kayıtdışılığın büyümesini engelleyecek bir şekilde gelişmemesinin, kayıtdışının büyümesine neden olan faaliyetlerin toplum tarafından dışlanmamasının ve hatta dışlanmaktan da öte bazı durumlarda meşru görülmesinin açıklaması, farklı sosyal dinamikler sonucu oluşan sosyal bilincin ne şekilde geliştiği inceleyerek yapılabilir.
- 3.95 Türkiye’de sosyal bilincin doğru bir şekilde gelişmemesinin en önemli nedenlerinden biri kronikleşmiş bir sorun olan kamu yönetiminde şeffaflığın

sağlanamaması ve takiben vatandaşlarla devlet arasında bir güven eksikliğinin varolmasıdır. Ülkemizde devlet ile vatandaş arasındaki bu sorunlu ilişkiyi TESEV tarafından 2001 yılında sonuçları yayınlanan bir saha araştırması gözler önüne sermektedir (Adaman vd. 2001). Yazarlara göre “Türkiye genelinin kamu kurumlarına duyduğu güven son derece zayıf, kamu kurumlarının verdiği hizmetlerden aldığı memnuniyet de son derece düşüktür. Merkezi yönetim, TBMM ve siyasi partilere güvenmeyenlerin güvenenlerden fazla olduğunu ve özellikle de siyasi partilere güvenenlerin toplumun sadece %10’unu oluşturduğunu saptamış bulunduğumuzu hatırlatmak isteriz. Ayrıca, güven değerlerinin kurumlarla ilişkiye girildiğinde düşme eğilimi göstermesi, genelde güven konusundaki tabloyu daha da karamsarlaştırmaktadır. Kamunun verdiği hizmetlerden alınan memnuniyet değerleri de genelde düşüktür. Trafik polisi, vergi daireleri/maliyeciler ve gümrük kurumlarının hizmetlerinden memnun olmayanlar, toplam görüşmecilerin yarısından fazlasına karşılık gelmektedir.”

- 3.96 Vatandaş ile devlet arasında varolan güven eksikliğinin sosyal bilince ve dolayısıyla da kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne olan etkisini gösterebilecek en iyi örnek Türkiye’deki vergi kaçığı ve bu kaçığın nedenleridir. Varolan güven eksikliği nedeniyle vatandaşların kafalarında vergi gelirlerinin hükümetler tarafından ne şekilde kullanıldığına dair soru işaretleri bulunmaktadır. Ödenen vergilerin vatandaşlara kamusal hizmet olarak dönmediği düşüncesinin baskın olması sonucunda vergi kaçırmak, devlete ödendiği taktirde atılacak bir paranın vatandaşın kendi cebinde kalması olarak algılanmaktadır.
- 3.97 Toplumdaki genel kanının bu doğrultuda olması sonucunda ise vergi ödeme-yen bir kişiye çevre baskısı uygulanamamakta ve çevre baskısı kalktığı oranda ters ahlaki eğilim güç kazanmaktadır. Yolsuzluk ile mücadele alanında olduğu gibi kayıtdışı ile mücadele alanında da çevre baskısını yaratan normatif ahlaki değerlere sahip kritik bir kamuoyu çoğunluluğunun bulunmaması vergi kaçırmanın toplumsal bir norm olarak tanımlanmasına ve meşrutiyet kazanmasına neden olmaktadır.
- 3.98 Söz konusu ters ahlaki normların yaratılmasında Türkiye’de uzun yıllardır uygulanan kamu politikaları da etkili olmuştur. Örneğin kayıtdışılık ile mücade-

lede kullanılabilir toplumsal bir norm olan vergi ahlakının yada emeğin kutsallığı hakkındaki toplumsal kanının gelişmemesinin önemli bir nedeni de vergi kaçaklarının ve sigortasız işçi çalıştırmanın yetersiz denetimler sonucu yakalanamaması veya hükümetler tarafından çıkarılan mali aflar neticesinde bu suçların ceza almamasıdır.

3.99 Ceza hukukunun temelinde her suçun cezasının bulunduğu ilkesi yer almaktadır fakat cezasız kalan bir suç olan vergi kaçırma veya sigortasız işçi çalıştırma bir bakıma hükümetler tarafından meşrulaştırılmaktadır. Ülkemizde 1923-2004 arasında geçen 81 yılda toplam 37 adet mali af çıkarılmıştır (ATO 2005) . Küresel ekonomiyi etkileyen kriz dönemleri ile sınırlı tutulması gereken bu aflardan 1980 ile 1998 yılları arasında 11 tane çıkarılmıştır. Popülist politikaların bir yansıması olarak görülmesi gereken bu yaklaşım sonucunda ise ülkemizde kayıtdışı ile mücadele için gerekli birey-vatandaş ilişkisi kurulamamış ve bu yöndeki sosyal bilinç yeterince gelişmemiştir.

3.100 Sonuçta ödenen verginin ve emeğin kutsallığı üzerine inşa edilmesi gereken toplumsal normların gelişmesi de mümkün olamamaktadır.

B Ö L Ü M
4

TÜRKİYE'DE
KAYITDIŞI EKONOMİNİN
GELECEĞİ

4. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN GELECEĞİ

- 4.1 Türkiye'de kayıtdışılığı doğuran ve besleyen hususlar ayrıntılı olarak bir önceki bölümde ele alınmıştı. Ancak, bir taraftan küreselleşmenin hız kazanması ve Türk ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşme yoluna devam etmesi, diğer taraftan ülkemizin AB'ye tam üyelik hedefine yönelmesiyle birlikte, kayıtdışılığı etkileyen parametreler de ister istemez değişecektir.
- 4.2 AB'ye tam üyelik süreci, ülkemizdeki kayıtdışılık olgusunu hem doğrudan hem de dolaylı yoldan etkileyecektir. AB ile müzakerelerde aslında kayıtdışı ile ilgili bir başlık bulunmamaktadır. Ancak kayıtdışılık birçok müzakere başlığı bakımından önem taşımaktadır.
- 4.3 Kayıtdışının varlığı ve yaygınlığı bu müzakere başlıklarındaki AB müktesebatının Türkiye tarafından üstlenilmesi ve uygulanmasını güçleştirecektir. Bu müzakere başlıklarının kapatılması bir ölçüde bu alanlardaki kayıtdışılık ile mücadelede kaydedilecek başarıya bağlı kalacaktır.
- 4.4 Kaldı ki, kayıtdışılığın yaygın olarak devam etmesi Türkiye'nin AB üyeliği ile eşzamanlı olarak gerçekleşecek Avrupa Tek Pazarı ile entegrasyonunu da zorlaştıracaktır. Zira Tek Pazar, üye ülkelerin karşılıklı güvenine dayalı olarak hayata geçmiştir.
- 4.5 Öte yandan, AB'ye hazırlık birçok alanda Türkiye'nin makro ve mikro ekonomik /sektörel politikalarında değişiklikleri beraberinde getirecektir. Bu değişikliklerin kayıtdışılık olgusu üzerinde bazen olumlu bazen olumsuz etkileri olacaktır. Dolayısıyla AB sürecinin Türkiye'deki kayıtdışılık üzerindeki etkilerinin bir analizini yapabilmek için doğrudan etkiler kadar AB sürecinin Türk ekonomisi üzerindeki daha genel etkilerinden kaynaklanan dolaylı etkilerinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir.
- 4.6 Bu bölümde dolayısıyla öncelikle AB sürecinin kayıtdışılık üzerindeki doğrudan etkileri ele alınacak ardından bu sürecin ekonomi politikaları üzerindeki etkilerinden yola çıkılarak kayıtdışılık üzerindeki dolaylı etkileri incelenecektir.

4.1. AB'ye Tam Üyelik Sürecinin Kayıtdışılık Üzerine Doğrudan Etkileri

- 4.7 AB sürecinin Türkiye'deki kayıtdışıya etkisini değerlendirebilmek için, tam üyelik müzakerelerinin niteliğini hatırd tutmak gerekir. AB ile tam üyeliğe hazırlık aşamasında yürütülecek olan görüşmelere "müzakere" denilmesi aslında bu süreç hakkında birtakım yanlış beklentilerin oluşmasına da yol açmaktadır. Şöyle ki, bunlar aslında "müzakere" tabirinden anlaşılan bir al-ver mantığına dayanmamaktadır. AB ile tam üyelik müzakereleri aslında AB müktesebatının aday ülke tarafından üstlenilmesi sürecinden ibarettir. Esasında olan bitene tam üyelik müzakerelerinden ziyade bir "giriş imtihanı" demek daha doğru olacaktır. AB müktesebatı bir bütündür ve bu bütünün aday ülke tarafından üstlenilmesi gerekmektedir. Aday ülkenin bu bütün ile ilgili olarak pazarlık yapma şansı bulunmamaktadır. Aday ülkeden müktesebatın tamamını üstlenmesi beklenmektedir.
- 4.8 Bu durumda müzakere edilen nedir o zaman? Müzakereler bu mevzuata uyumun zamanlaması ve AB'den bu zaman zarfında elde edilecek finansal destek ile ilgili olarak yürütülmektedir. Zamanlama önemlidir zira uyumun maliyetini zamana yaymak faydalı hatta zorunlu olabilmektedir. Bu nedenle aday ülke, AB mevzuatına uyuma dair bir takvim çalışması yapmak durumundadır. Bu çalışma sonucuna göre bazı konu başlıkları için tam üyelik tarihi sonrasına sarkan geçiş dönemleri talep edilmesi söz konusu olabilmektedir. Aday ülkenin hesabı, AB mevzuatına uyumu zamana yaymak ve maliyeti ile ilgili olarak AB'den mümkün olabildiğince destek almaktır. Ancak bütün müzakere başlıkları bakımından bu yaklaşımın sergilenmesi mümkün değildir. O zaman da müzakerelerin bitmeme riski vardır. Dolayısıyla müzakerelere aslında AB mevzuatına uyumun hemen yapılması ile bütün uyumun tam üyelik sonrasına bırakılmasından oluşan iki uç nokta arasında, aday ülke ile AB arasında bir mutabakat arama süreci olarak bakmak gerekir. AB, uyumun biran önce gerçekleşmesi noktasına yaklaşmak isterken, aday ülke uyumun mümkün olduğunca geciktirilmesi noktasına yaklaşmak istemektedir.
- 4.9 İncelenecek olan AB mevzuatı neleri kapsar? Bunun kısa cevabı, AB'ye kurucu Antlaşmalarla tanınmış olan yetki alanlarında AB kurumları tarafından

çıkarılan mevzuatın tamamıdır. O dönemdeki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran 1957 yılındaki Roma Antlaşmasıyla, AET'ye birtakım alanlarda yetki verilmiştir. Ticaret politikası, tarım politikası ve rekabet politikası daha en baştan itibaren Topluluğun yetki alanına giren politika alanları olmuştur. Bu alanlarda Topluluk, üye ülkelerin egemenliklerini bir arada kullandıkları uluslararası bir kurum niteliğiyle çeşitli yasal ve idari düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Zaman içinde Topluluğun yetki alanına giren sahalarda genişlemiş ve örneğin çevre politikası, enerji politikası, ulaştırma politikası ve para politikası gibi alanlar da bu kapsama girmiştir. Dolayısıyla AB mevzuatı da zaman içinde genişlemiş ve bütün bu politika alanlarına yayılmıştır. Zaman zaman 100.000 sayfayı aştığı söylenen AB mevzuatı esasen budur. Ancak unutulmamalıdır ki bu sayfa sayısının yarısından çoğu yalnızca tarım politikası ile ilgilidir.

4.1.1. Müzakereler ve Kayıtdışılık

- 4.10 Müzakerelerde ilerleme sağlayabilmek ve müzakere başlıklarını kapatabilmek için gerekli mevzuat uyumunun ötesinde uygulamada da AB kriterlerini yakalamak gerekecektir. Ancak Türkiye'de kayıtdışılığın yaygınlığı uygulamada bu standardın tutturulmasını tehlikeye atmaktadır. Kısacası kayıtdışı sorunu, müzakerelerin çeşitli başlıklarında ilerlemeyi engelleyebilecek bir nitelik taşımaktadır. Bunların başında da aşağıdaki müzakere başlıkları gelmektedir

4.1.1.1. Malların serbest dolaşımı

- 4.11 Bu başlık altında Tek Pazarda malların serbest dolaşımını sağlayan teknik mevzuat yer almaktadır. Bazı durumlarda satışa sunulacak olan ürünlerin sahip olması gereken eski yaklaşım direktifleri ile teknik özellikler ayrıntılı olarak belirlenmektedir. Örneğin motorlu taşıtlarla ilgili olarak çıkarılan Direktifler, bu alanda uyulması gereken standartları ayrıntılı olarak belirlemektedir. Bazı durumlarda ise yeni yaklaşım direktifleri ile genel risk kategorilerine göre asgari standartlar belirlenmektedir. Bu kategoriye örnek olarak, yapı malzemeleri, oyuncaklar, alçak gerilimli cihazlar ve elektromanyetik uyumluluk ile ilgili Direktifler verilebilir. AB'de genel olarak satışa sunulan ürünlerin bu mevzuata uygun oldukları varsayımı vardır.

- 4.12 Buna karşılık teknik mevzuata uygun olmayan ürünlerin piyasaya sürülmesi durumunda, kamu otoritesinin piyasada yapacağı ex post denetimlerle bu eksikliği gidermesi öngörülmektedir. Bu şekilde davranan ve teknik mevzuata uygun olmayan ürünleri piyasaya süren firmalara da ağır cezalar verilmektedir.
- 4.13 Ancak anlaşılacağı üzere bütün bu sistem karşılıklı güvene dayalı olarak çalışmaktadır. Kamu otoritesi ile firmalar arasında bir zımni anlaşma vardır. Kamu otoritesi firmalar üzerindeki ürünlere dair ex ante denetimleri kaldırmakta, buna karşılık firmalar da ürünlerin tabi oldukları teknik mevzuata uyma yükümlülüğünü üstlenmektedirler. Bu zımni anlaşma ancak ihlallerin düşük kaldığı bir ortamda geçerliliğini sürdürebilir.
- 4.14 Kaldı ki bu karşılıklı güven paradigmasının bir diğer boyutu daha bulunmaktadır. AB çapında bir mevzuata konu olmayan ürünlerin AB içindeki dolaşımı için karşılıklı tanıma ilkesi geçerlidir. Buna göre herhangi bir ülkenin ulusal mevzuatına uygun olan ürünün diğer üye ülkelerde de satışa sunulmasına, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gibi önceden belirlenmiş sayılı gerekçeler haricinde engel olunamamaktadır. Üye ülkeler diğer üyelerin piyasa denetim işlevini layıkıyla yerine getirdiğine güvenmek durumundadır.
- 4.15 Oysa ki kayıtdışılık bütün bu sistemi riske atacak bir nitelik taşımaktadır. Zira bir ülkede yoğun olarak kayıtdışı üretim olması o ülkede pazara sunulan ürünlerle ilgili bir denetim eksikliğine işaret eder. Bu durumda tüketiciler bakımından risk taşıyabilecek nitelikte, cari teknik mevzuata uygun olmayan ürünlerin hem o ülkede hem de malların serbest dolaşımı ilkesi uyarınca Tek Pazar dahilindeki diğer ülkelerde pazarlanması mümkün olacaktır. Bunun sonucunda, bir ülkedeki kayıtdışı üretim bütün AB ülkelerinin tüketicileri bakımından risk doğuracaktır.

4.1.1.2. Tarım

- 4.16 AB'nin Ortak Tarım Politikası tarımsal üretimin desteklenmesi ile kırsal kalkınmanın teşvik edilmesini hedeflemektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesini teminen yürürlüğe konan araçlar, tarımsal üretim ile üreticilerin kayıt al-

tına alınmasına dayanmaktadır. Üretim miktarının bilinmesi verilecek desteklerin hesaplanabilmesi bakımından şarttır. Ayrıca tarım sektöründeki ortak pazar düzenlemeleri kapsamındaki üretim kotaları gibi sınırlayıcı kuralların uygulanabilmesi gene üretimin kayıçında ve de denetlenebilir olması ile sağlanabilmektedir. Desteklerin bir kısmının üretim miktarından bağımsız olması ise çiftçilerin sahip oldukları arazinin büyüklüğü ve niteliğı ile gelirleri gibi güncel bilgilere ulaşılmasını şart koşmaktadır. Sonuç olarak kayıtdışılık Ortak Tarım Politikasının ve de bu kapsamdaki destek mekanizmalarının hayata geçirilmesini güçleştirmektedir.

4.1.1.3. Hizmetlerin serbest dolaşımı

- 4.17 Bu başlık altında Tek Pazarın temel 4 hürriyetinden biri olan hizmetlerin serbest dolaşımının gerçekteştirilmesini sağlayan mevzuat yer almaktadır. Belirli hizmet alanlarındaki sektörel mevzuat, bu sektörlerde faaliyet gösteren işletmelerin uyması gereken kuralları belirlerken, serbest mesleklere yönelik de çeşitli hükümler içermektedir. Buna göre, belirli meslek alanları için bir minimum formasyon şartı getirilmektedir. Bu formasyona sahip olmayanların söz konusu mesleğı icra etmeleri ve bu alanda hizmetlerini tüketicilere satmaları yasaklanmaktadır.
- 4.18 Kayıtdışı olgusu bu alandaki rekabet koşullarını olumsuz etkileyebilmektedir. Gereklili mesleki formasyona sahip olmayan serbest meslek sahiplerinin hizmetlerini bu kez kayıtdışına kayarak sunmaları bu tip bir olumsuz etki yaratacaktır.
- 4.19 Aynı şekilde mevzuatın şart koştuğı asgari standartlara uymayan işletmelerin hizmetlerini bu maliyetlerden kaçınmak suretiyle daha ucuza satmaları da bu piyasalardaki rekabet koşullarını bozacaktır.

4.1.1.4. İşçilerin serbest dolaşımı

- 4.20 Bu başlık altında işçilerin sosyal güvenlik haklarının fiilen çalıştıkları ülkelere transfer edilmesi ve de AB içi emek piyasalarında ayrımcılığın önlenmesi gibi düzenlemeler yer almaktadır. Bütün bu düzenlemelerin uygulamaya ko-

nulabilmesi, istihdamın kayıtiçinde olmasına bağlıdır. Sosyal güvenlik haklarının bir diğer ÷lkeye transfer edilmesi, işçinin menşeye ÷lkesinde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olduğu varsayımına dayanmaktadır. Keza işgücü piyasasında ayrımcılıkla mücadele, bu ayrımcılığa maruz kalan kişinin şikayeti ni resmi yollardan iletebilmesi ilkesine dayanmaktadır.

- 4.21 Kayıtdışı istihdam bu sistemi tehlikeye atan bir unsurdur. Kayıtdışı istihdamın yoğunlaşması Avrupa çapında emek piyasasının dengesini bozabilecek bir nitelik taşımaktadır.

4.1.1.5. Fikri mülkiyet hakları

- 4.22 Bu başlık altında fikri, ticari ve sına-i mülkiyet haklarının korunmasına dair hükümler yer almaktadır. AB'nin bu alanda geliştirmiş olduğu ayrıntılı bir mevzuat bulunmaktadır. Bu husus, AB'nin bilgi ekonomisi olma ve küresel çapta rekabet gücünü artırma stratejisinin de yapı taşlarından birini oluşturmaktadır.

- 4.23 Kayıtdışılık bu alandaki hedeflere ulaşılmasını zorlaştıran bir faktördür. Zira kayıtdışı üretim aşamasında, fikri, sına-i veya ticari hakların ihlal edildiği birçok durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Sahte veya kopya malların üretimi, hak sahiplerini zarara sokmakta, adil olmayan rekabet yaratmakta ve de ekonomi genelinde ARGE faaliyetlerine veya daha genel anlamda yenilikçi yaklaşımlara set çekmektedir.

4.1.1.6. Gıda güvenliği

- 4.24 AB'nin gıda güvenliği politikası, gıda ürünlerinin üretimine yönelik hijyen kurallarını belirlemektedir. Ayrıca hayvan ve bitki sağlığına yönelik kurallar da bu başlık altında ele alınmaktadır. Örneğin besi hayvanlarının kayıt sisteminin ayrıntıları ile hayvansal gıda temelli ürünlerin üretiminde gözetilecek sağlık kuralları bu çerçevede altında belirlenmektedir.

- 4.25 Kayıtdışı, toplum sağlığı bakımından bu kritik kuralların haricinde faaliyet gösteren işletmelerin varlığına işaret etmektedir. Bu durumda da söz konusu

kurallara uymayan ve de dolayısıyla toplum sağlığını tehlikeye atabilecek nitelikte bir üretim söz konusu olabilecektir.

4.1.1.7. Rekabet politikası

- 4.26 AB rekabet politikası gerek işletmelerin gerek kamunun doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti bozucu davranışlarının kontrol altına alınmasını hedeflemektedir. AB bu amaçla zaman içinde gelişmiş olan geniş bir içtihadı sahiptir. Ancak AB rekabet kurallarının doğru uygulanabilmesi için piyasadaki gelişmelerin doğru değerlendirilmesi şarttır. Bunun için rekabet otoritelerinin pazar payları, üretim, kapasite ve fiyat gibi güncel pazar bilgisine ulaşmaları zorunludur. Aksi takdirde, pazardaki gelişmelerin doğru yorumlanması, rekabetin gerçekten kısıtlanıp kısıtlanmadığının anlaşılması ve rekabetin kısıtlandığı durumlarda da gerekli karşı tedbirlerin alınması kolay olmayacaktır.
- 4.27 Kayıtdışılık bu açıdan rekabet politikasının etkin uygulanmasını güçleştiren bir faktör olmaktadır.⁸ Zira kayıtdışı üretimin varlığı, piyasa dinamiklerinin gerçek boyutlarıyla algılanmasını önleyecek ve rekabet kuralları çerçevesinde doğru tedbirlerin alınmasını zora sokacaktır.

4.1.1.8. Balıkçılık

- 4.28 AB'nin balıkçılık sektörüne yönelik özel bir politikası bulunmaktadır. Bu politikanın amacı AB ülkelerinin balıkçıları arasında eşit rekabet şartlarının oluşturulması olduğu kadar balık stoklarının sürdürülebilirliği ve korunmasına yöneliktir. AB, bu amaçla çeşitli balık türlerine göre avlanma kotaları uygulamaktadır.
- 4.29 Sektörün belirli bir kısmının kayıtdışında olması, balıkçılık politikasının hedeflerini tehlikeye atacaktır. Zira bu durumda avlanma kotasına uyan balıkçılar ile uymayan balıkçılar arasında haksız rekabet yaratılacak ve de bazı balık türlerinin aşırı avlanma dolayısıyla yokolması söz konusu olabilecektir.

⁸ *Kayıtdışılığın Türkiye'de rekabet politikasının uygulanmasında yarattığı zorluklara dair dikkat çekici bir yorum için bkz. Rekabet Kurumu 2005.*

4.1.1.9. Ulaştırma politikası

- 4.30 AB'nin ulaştırma politikası hava, deniz ve kara ulaştırmasında faaliyet gösteren şirketlerin uyması gereken kuralları belirlemektedir. Böylelikle anılan piyasalardaki rekabet düzenlenmekte ve aynı zamanda yolcuların güvenliğini sağlayacak düzenleyici çerçeve de oluşturulmaktadır.
- 4.31 Kayıtdışı çalışan şirketler ise bu iki hedefi de tehlikeye atmaktadırlar. Bu şirketler, mevzuatın şart koştuğu minimum standartlara uymamak suretiyle elde ettikleri maliyet avantajları dolayısıyla piyasada rekabeti bozacak şekilde faaliyet gösterebilmektedirler. Bu durum ayrıca, yol ve yolcu güvenliği bakımından da ciddi sakıncalar oluşturabilmektedir.

4.1.1.10. Sosyal politika ve istihdam

- 4.32 AB'nin sosyal politikası çalışma hukuku, iş yerinde sağlık ve güvenlik, eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesine dair asgari standartlardan oluşmaktadır. Bu mevzuat ayrıca getirilen kuralların sahada uygulanıp uygulanmadığını denetleyecek birimlerin de güçlendirilmesini öngörmektedir.
- 4.33 Kayıtdışı istihdamın varlığı, AB düzeyinde benimsenmiş olan asgari sosyal standartların bazı iş yerlerinde uygulanamaması neticesini doğurmaktadır. Yasaların elverdiğinden uzun çalışma saatleri, işçi sağlığını tehdit eden çalışma koşulları, çocuk işçi çalıştırılması bunlar arasında yer almaktadır. Çalışanların sosyal haklarında ve yaşam koşullarında eşitsizlik doğuran bu durum ayrıca sosyal damping iddialarına da temel hazırlayacaktır.

4.1.1.11. İşletme ve sanayi politikası

- 4.34 Bu başlık altında AB sanayisine daha rekabetçi bir hüviyet kazandırmayı amaçlayan politikalar yürütmektedir. Burada artık doğrudan sektörlerin desteklenmesi söz konusu olmamakta, buna karşılık bütün sektörlere faydalı olacak şekilde yatay destek mekanizmaları (arge, eğitim, istihdam vs.) yürürlüğe konulmaktadır. Bu politikalar arasında küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik KOBİ politikaları özel önem taşımaktadır. AB, KOBİ'lerin gerek istih-

dam yaratma gerek ekonomiye dinamizm kazandırma özelliklerinin bilincinde olarak, KOBİ'lerin rekabet gücü kazanmalarının önündeki engelleri ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Bu amaçla KOBİ'lerin finansman olanaklarına erişimini kolaylaştıracak programlara ağırlık verilmektedir.

- 4.35 Ancak KOBİ'lerin AB desteğiyle yürütülen bu programlardan yararlanmaları kayıticinde olmalarına bağlıdır. Örneğin kayıtdışı çalışan bir firmanın finansman olanaklarına ya da AB fonlarına başvuru olanağı bulunmayacaktır. Başka bir deyişle, kayıtdışılık AB'nin işletme ve sanayi politikasının ve de özellikle KOBİ politikasının etkinliğini sınırlayan bir engel olarak ortaya çıkmaktadır (Davutyan ve Özer 2006).

4.1.1.12. Çevre politikası

- 4.36 AB'nin çevrenin korunmasına yönelik oldukça ayrıntılı bir mevzuatı bulunmaktadır. Bu mevzuat kamu kurumları ve yerel yönetimleri olduğu kadar üretim alanında faaliyet gösteren özel işletmeleri de bağlamaktadır. Buna göre sına-i tesisler hava ve gürültü kirliliği ile sıvı ve katı atıklara dair getirilen sınırlamalara tabi olarak üretim yapmak durumundadırlar. Bu sınırlamalara uyabilmek için söz konusu işletmelerin daha temiz üretim teknolojilere yönelmesi ve/veya çevre kirliliğini azaltacak teknolojilere ilave yatırım yapması gerekmektedir. Sonuçta çevre kurallarına uyum bir maliyet doğurmaktadır.
- 4.37 Kayıtdışı üretim yapan işletmeler bu maliyetten kaçınmak adına çevreyi daha fazla kirleten üretim teknolojileri kullanabilmektedirler. Kayıtdışı olduklarından denetlenme imkanları da bulunmamaktadır. Ayrıca bu firmaların bu şekildeki faaliyetleri piyasada haksız rekabet de yaratmaktadır.

4.1.1.13. Tüketici ve sağlığın korunması

- 4.38 Bu başlık altındaki Topluluk müktesebatı tüketim ürünlerinin güvenliğine dair kurallar ile belirli sektörlerde tüketici haklarının koruma altına alınmasına dair düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu amaca yönelik olarak çıkarılmış olan Genel Ürün Güvenliği Direktifi (92/59/EEC) piyasaya sunulan ürünlerin uyması gereken şartları belirlemektedir.

4.39 Kayıtdışı üretim, bu Direktifin uygulamasını erozyona uğratacak ve Direktifle getirilmek istenen koruma düzeyinin sağlanmasını tehlikeye atacaktır. Tüketicinin kayıtdışı üretim yapan firmalar nezdinde hakkını arama şansı olmayacaktır.

4.1.1.14. İdari kapasite

4.40 Kayıtdışılık müzakere başlıklarını birebir ilgilendiren bir sorun olmanın ötesinde, müzakerelerin genelini de ilgilendiren bir mesele niteliğindedir. Bir önceki bölümden de anlaşılacağı üzere, tam üyelik müzakerelerinin en görünür etkisi, Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi, gerekli mevzuat değişikliğini yapması, değişen mevzuatı da fiilen uygulaması şeklinde olacaktır. Müzakerelerin ilerleyebilmesi için mevzuat değişikliği tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda, bu mevzuatın hayata geçirilmesi ve sahada uygulanmasının sağlanması gerekmektedir.

4.41 Türkiye'de kamu idaresinin bu şartları yerine getirebilmesi için denetim kapasitesini güçlendirmesi gerekmektedir. Türk kamu idaresi bakımından işaret edilen en önemli eksikliklerden biri olan denetim boşluğunun bu suretle giderilmesi söz konusu olacaktır.

4.42 Bu noktada iki farklı dinamik devreye girecektir. Öncelikle siyasi iradenin, Türkiye'deki çeşitli alanlardaki denetim boşluğunun giderilmesine öncelik atfetmesi gerekecektir. Bunun için alınacak önlemlerin başında da kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve bu meyanda denetim kapasitesinin güçlendirilmesi gelmektedir. Kısacası Türkiye'nin AB yolunda ilerleyebilmek için yasaların uygulandığı gerçek bir Hukuk Devleti olması gerekecektir.

4.43 Meseleye bu açıdan bakıldığında, kayıtdışılığın boyutu ile AB ile tam üyelik müzakerelerinin başarısı arasında bir çelişki olduğu görülecektir. Kayıtdışılık, çeşitli veçheleriyle sürdüğü sürece, tam üyelik müzakerelerinde ilerleme sağlamak tehlikeye girecektir. Zira kayıtdışılık, ekonominin belirli bir bölümünün kamu idaresinin kontrolü dışına çıktığının bir göstergesini oluşturmaktadır. Kayıtdışılığın yoğunluğu, Türkiye'nin Hukuk Devleti olma özelliğini tehlikeye atmaktadır. Bu alanlarda kamu, siyasi irade noksanlığı veya kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle denetim işlevini yerine getirememektedir.

- 4.44 Oysa ki, AB'ye tam üyelik, AB Tek Pazarının ayrılmaz bir parçası haline gelmekle eşanlamlıdır. Tek Pazar ise karşılıklı güvene dayalıdır. AB düzeyinde çıkarılan mevzuatın AB Tek Pazarına dahil bütün ülkelerde⁹ eşit şekilde, aynı titizlikle ve asgari bir standartta uygulanması şarttır. Aksi takdirde, malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımından oluşan bu özgürlük alanına olan güvenin azalması söz konusu olabilir. Zira bir ülkenin uygulamada gerekli eşiği tutturamaması, o ülkedeki eksikliklerden dolayı Tek Pazarın zarar görmesine yol açabilir. Örneğin, teknik mevzuata veya genel sağlık koşullarına uygun olmayan bir ürünün o ülkede üretilip herhangi bir engelle karşılaşmadan diğer Tek Pazar üyelerinde satışa sunulması bu durumda mümkün olabilecektir. Bu da Avrupalı tüketicileri muhtelif sağlık, çevre vs risklerle karşı karşıya bırakacaktır.
- 4.45 AB'nin tam üyelik müzakereleri sırasında AB müktesebatının fiilen uygulanması ve uygulamanın denetlenmesine büyük önem atfetmesinin nedeni budur. Yeni üye olarak AB Tek Pazarına katılacak olan ülkenin, Tek Pazarın bütünlüğünü ve uygulamada sağlanan yeknesaklığı bozması istenmemektedir. Bütün bu nedenlerden dolayı, AB'ye tam üyeliği bir siyasi hedef olarak benimsemiş bir ülkenin, kayıtdışı sorununu görmezden gelmesi veya yok farzetmesi mümkün değildir.
- 4.46 Kaldı ki tam üyelik şartlarını belirleyen Kopenhag kriterleri arasında "tam üyeliğin sorumluluğunu ve Topluluk müktesebatını üstlenebilme ve uygulayabilme yeteneği" de bulunmaktadır. Kayıtdışılık, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyumunu da tehlikeye atmaktadır.
- 4.47 Sonuç olarak müzakere sürecinde başarı sağlanabilmesi ile kayıtdışılık arasında bir bağlantı bulunduğu ifade edilmelidir. Türkiye'de kayıtdışılığın ulaştığı boyut müzakerelerin başarısını tehlikeye atmaktadır. Kayıtdışılık, hem birçok müzakere başlığının kapatılmasını sağlayacak etkin denetim seviyesine ulaşılmasını güçleştirmekte hem de müzakerelerin genel çerçevesi bakımından önem taşıyan güven unsurunu zedelemektedir. Bir noktadan sonra müzakerelerde ilerleme sağlanabilmesi için Türkiye'nin kayıtdışısının doğurduğu so-

⁹ Avrupa Tek Pazarı, AB ülkelerinin yanı sıra Avrupa Ekonomik Alanına dahil (İsviçre, Norveç, İzlanda ve Lihtenş-tayn'dan) oluşmaktadır.

runları çözdüğünü veya en azından çözecek bir stratejiye sahip olduğunu AB tarafına ispatlaması gerekecektir. Aksi takdirde, müzakerelerin tamamlanması için şart olan o güvene dayalı ilişkinin tesis edilmesi mümkün olamayacaktır.

- 4.48 Bu itibarla, kayıtdışı olgusunun AB'ye tam üyelik süreci önündeki en büyük engellerden biri olduğu teslim edilmeli ve kayıtdışılığın çeşitli yönleriyle engellenmesi ve azaltılmasına yönelik bir strateji yürürlüğe acilen konulmalıdır.

4.2. AB'ye Tam Üyelik Sürecinin Kayıtdışılık Üzerine Dolaylı Etkileri

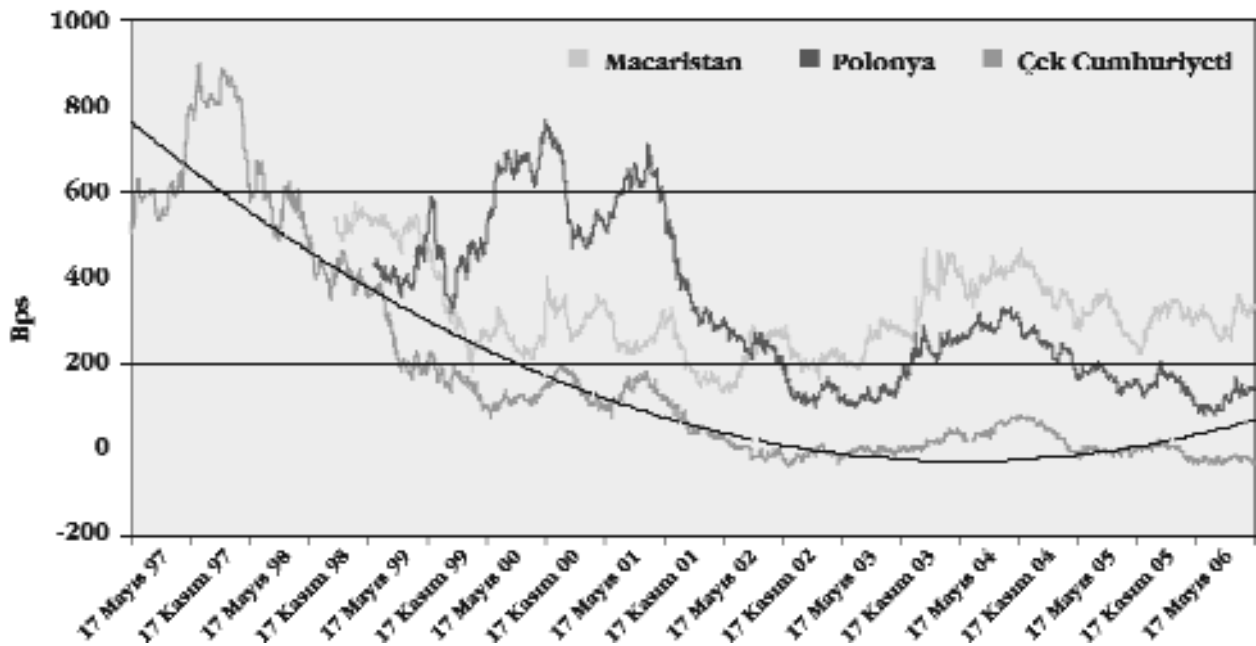
- 4.49 AB ile tam üyelik müzakereleri ve müzakere başlıklarına uyumun kayıtdışı üzerindeki doğrudan etkilerinin yanı sıra, tam üyelik hedefinin Türkiye'nin makro ve mikro/sektörel politikalarında meydana getireceği değişiklikler de kayıtdışılığı etkileyecektir. AB'ye tam üyelik sürecinin kayıtdışılık üzerindeki dolaylı etkileri olarak adlandırılan bu alanın daha yakından incelenmesi, AB süreci ile kayıtdışılık arasındaki ilişkinin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Bu bölümde, kayıtdışı üzerinde kayda değer etkileri olan ve AB sürecinde değişim yaşanacak olan kamu politikalarından makro ekonomik politikalar, dış ticaret politikası, vergi politikası, tarım politikası, sanayi politikası ve istihdam politikası ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

4.2.1. Makro Ekonomik Politikalar

- 4.50 Kayıtdışı ile mücadele bakımından ekonomik büyüme önem taşımaktadır. Ekonominin büyüdüğü dönemlerde, kayıtdışında iş yaratma imkanları da arttığından, büyüme firmaların ve dolayısıyla istihdamın kayıtdışında kalmasını teşvik eden bir unsur olmaktadır. Buna karşılık ekonomik kriz dönemleri ise kayıtdışındaki faaliyet ile istihdamın azaldığı dönemler olarak göze çarpmaktadır.
- 4.51 AB'ye tam üyelik sürecinin ekonomik büyüme üzerinde dolaylı da olsa yine de önemli bir etkisinin olacağı ifade edilmelidir. AB çıpasının varlığı büyümeyi belli başlı dört farklı koldan etkilemektedir: Risk ve faiz, makro istikrar, yabancı yatırımlar ve belirsizlik.

- 4.52 AB'ye tam üyelik yoluna giren ülkelerin ortak özelliği, bu ülkelerle ilgili uluslararası alanda belirlenen risk priminin azalmasıdır. Bunun nedeni, bu ülkelerin ekonomi politikalarının artık AB'ye tam üyelik için gerekli reformlara odaklanacağına dair inançtır. Bu şekilde ülkelerin büyüme performanslarını olumsuz etkileyecek popülist maliye ve enflasyonist para politikalarından kaçınacakları düşünülmektedir.
- 4.53 Ülkenin risk priminin azalması, reel faizlerin de düşmesi anlamına gelmektedir. Reel faizlerin düşmesi ise ülkede yatırımlar ile özel tüketimin artmasını ve de dolayısıyla daha hızlı bir büyümeyi beraberinde getirecektir. Reel faizlerin azalmasının, Türkiye gibi kamu borcu hala yüksek olan bir ülkenin bütçesine de olumlu bir etkisi olacaktır. Bu sayede bütçeden borcun geri ödenmesine daha düşük bir pay ayrılabilir ve de kalan para, büyümeyi destekleyici kamu yatırımlarına harcanabilecektir.
- 4.54 AB dinamiğinin ülkenin risk primi bakımından doğurduğu olumlu sonuçlar Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti için aşağıdaki şekilde görülebilmektedir. Şekil, bu ülkelerin devlet tahvilleri ile risk puanı en düşük konumdaki ülkelerden Almanya'nın uluslararası piyasalara ihraç etmiş olduğu devlet tahvillerinin faizi arasında gittikçe azalan marjı göstermektedir.

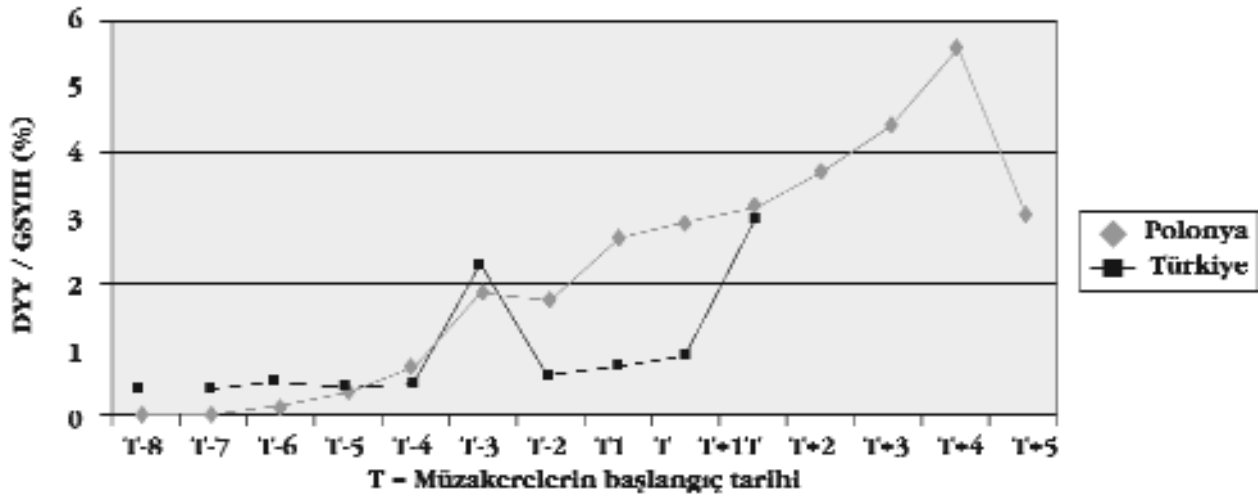
Şekil 15: Alman Devlet Tahvilleri ile MDAU Tahvillerinin Faiz Oranları Arasındaki Fark



4.55 Daha genel anlamda AB süreci, bir ülkenin makro istikrarını konsolide etmesini de sağlamaktadır. AB üyesi olan bütün ülkelerden artık Tek Para Euro'ya katılım için Maastricht Yakınsama Kriterleri olarak adlandırılan belli faiz ve enflasyon oranı, kamu borcu oranı ve bütçe açığı oranlarını tutturulması istenmektedir. Bu oranların tutturulması ise disiplin altına alınmış bir maliye ve para politikasının benimsenmesini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, AB'ye tam üyelik süreci bir ülkenin makro istikrarının korunmasının da garantisi olarak görülebilir. Büyüme bakımından makro istikrarın taşıdığı önem düşünüldüğünde, AB'ye tam üyelik sürecinin bu olumlu işlevinin de altı çizilmelidir.

4.56 Tam üyelik sürecinin büyüme performansı bakımından bir diğer olumlu etkisi de yabancı yatırım alanında olacaktır. Aşağıdaki şekilde Polonya ve Türkiye'de tam üyelik müzakerelerine başlandığı noktadan itibaren (T) kaydedilen yabancı sermaye girişindeki artış görülmektedir. Polonya örneğinde bu artış aslında tam üyelik müzakeresine geçilmeden önce, AB ülkelerinin genişlemeye dair siyasi kararlarını almalarını takiben başlamıştır.

Şekil 16: AB ile Müzakerelerin Doğrudan Yabancı Yatırıma Etkisi



Kaynak: Kendi hesaplamalarımız

4.57 AB'ye tam üyelik yoluna girmiş ülkeler, yabancı yatırım bakımından daha cazibeli hale gelmektedir. Bunun nedeni, bu ülkelerin ekonomide iyi yönetişimin sağlanacağı ve makro ekonomik politikalarının istikrara kavuşacağı beklentisi ile Tek Pazara entegre olacakları gerçeğidir. Nitekim tam üyelik müza-

kerelerine başlayan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine önemli ölçüde yabancı sermaye girişi olmuştur. Benzer bir örnek aslında Türkiye açısından da geçerlidir. Tam üyelik müzakerelerine başlanması kararı sonrasında 2005 yılında Türkiye'ye giren yabancı sermaye rekor bir seviye olan 9.7 milyar doları bulmuştur. Bu miktar ülkedeki yabancı sermaye stokunun %22'sine tekaül etmektedir. Başka bir deyişle, ülkemiz müzakerelere başladıktan sonra tek bir yılda daha önceki 80 yılda çektiği yabancı sermayenin beşte birinden fazlasını çekmiştir.

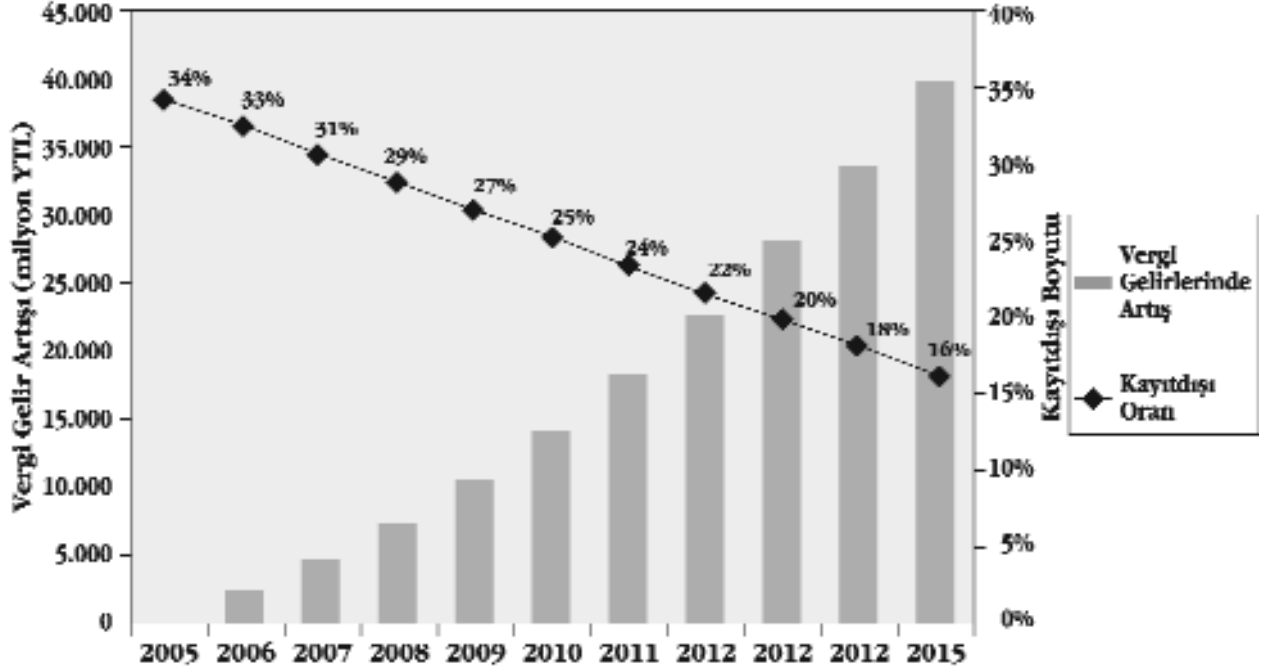
- 4.58 Türkiye gibi sermaye birikimi sınırlı olan bir ülkenin yabancı sermaye çekebilmesi, büyümesini sağlıklı bir temele oturtması bakımından da önem taşımaktadır. Türkiye'nin sına-i yapısı nedeniyle büyümenin tetiklediği cari açıkların bir kriz yaratma potansiyeli, cari açığın doğrudan yabancı sermaye girişi ile finansmanı yapıldığı ölçüde azalmaktadır. Sonuç olarak, AB süreci ile beraber artan ve daha artması beklenebilecek yabancı sermaye girişi, ülkemizin büyüme performansını olumlu etkileyecektir.
- 4.59 AB sürecinin büyüme üzerindeki bir diğer etkisi ise ekonomik aktörlerin yatırım kararlarını yakından ilgilendiren belirsizlik unsuru ile ilgilidir. AB'ye tam üyelik süreci, ekonomi alanındaki politikalarda belirsizlik unsurunu büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır. İktidara gelen hangi parti olursa olsun, AB hedefine bağlı kaldığı sürece yürürlüğe koyacağı politikalar bellidir. Bu politikaların ana amacı ülkeyi AB'ye hazırlamak olacaktır. Uyum zorunluluğu ise ülkenin mevzuatının AB müktesebatını yansıtacak şekilde değiştirilmesini gerektirmektedir. Bu açıdan AB müktesebatı aslında ekonomik operatörler için bir yol haritası niteliğindedir. AB'ye aday ülkenin katedeceği yolun ayrıntıları burada mevcuttur. Bu belirginlik, ekonomik operatörlerin uzun vadeli plan ve program yapabilmelerine fırsat vermekte ve sonuçta daha olumlu bir yatırım ortamının doğmasına yol açmaktadır.
- 4.60 Neticede AB süreci, bir ülkenin daha öngörülebilir, daha disiplinli ve de sonuçta sürdürülebilir bir büyüme hedefi ile daha uyumlu bir makro ekonomik politikalar bütünü benimsemesini ve de yürütmesini zorunlu kılmaktadır. AB çıpası büyüme performansı üzerindeki olumlu etkisi vasıtasıyla dolaylı olarak kayıtdışının azaltılmasına da hizmet edecektir. Bu bağlamda kalıcı bir

büyüme performansı yakalayan ve AB ile de yakınsama eğilimine giren Türk ekonomisine kayıtdışının maliyeti ne olacaktır ?

- 4.61 Bu çalışmanın ilk bölümünde de ifade edildiği üzere, kayıtdışının varlığı kamu gelirlerinde bir azalmaya sebep olmaktadır. Örneğin 2005 yılında GSMH'nin cari fiyatlarla 486 milyar YTL ve kayıtdışı üretimin de Schneider'in tahminlerine göre %34 olduğu varsayılırsa, vergi gelirlerinin GSMH'nin %25'ine ulaştığı bir ortamda kamunun kayıtdışılıktan doğan toplam vergi kaybının 31 milyar YTL'yi bulduğu hesaplanabilmektedir. Tabiatıyla bu kayıp rakamı, kayıtdışının tamamen ortadan kaldırılması varsayımına dayanmaktadır.
- 4.62 AB sürecinde ülkemizin kalıcı bir büyüme performansı yakalayacağı ve AB ekonomileri ile arasındaki gelişmişlik farkını azaltacağı varsayımıyla, kayıtdışı ile mücadeleden elde edeceği kazanımları modellemek mümkündür. Bu modelde aşağıdaki varsayımlar esas alınmıştır :
- Türk ekonomisi yılda %6 oranında büyümektedir.
 - 2005 yılında %35 olan kayıtdışı katma değer oranı Türkiye'nin AB'ye üye olabileceği 2015 yılında OECD ülkelerinin ortalaması olan %15'e düşecektir.
 - Kayıtdışılık oranı bu hedefe ulaşmak için her sene 1.8 puan düşüş gösterecektir.
 - Vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı %25 ile sabit kalacaktır.

Bu varsayımlar temelinde kamu gelirlerindeki artışı gösteren Tablo aşağıda verilmiştir. Gelir artışı, kayıtdışının bugünkü seviyesinde kalması ile tedricen azalması durumunda ortaya çıkan vergi gelirlerindeki farka bakılarak bulunmaktadır.

Şekil 17: Azalan Kayıtdışının Vergi Gelirlerine Etkisi



Kaynak: Kendi hesaplamalarımız

4.63 2005-2015 döneminde, kayıtdışının bugünkü seviyesinde kalması ile tedricen azaltılması arasında kamunun vergi gelirleri arasındaki fark toplamda 100 milyar Euroyu bulmaktadır¹⁰. Türkiye'nin önümüzdeki on yılda kayıtdışı ile mücadeleye öncelik vermesi ve başarılı bir mücadele programı ile kayıtdışılığı OECD ülkelerinin bugünkü ortalamasına indirmesi durumunda, yukarıdaki varsayımlar temelinde, bütçesine 100 milyar Euroluk bir ilave gelir kaydedebilecektir. Bu rakama kayıtdışının maliyeti olarak da bakılabilir. Hesaplanan maliyet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yürütülen "Kayıtdışı İstihdam ile Mücadele (KADİM)" projesinde elde edilen bulgularla da tutarlıdır.

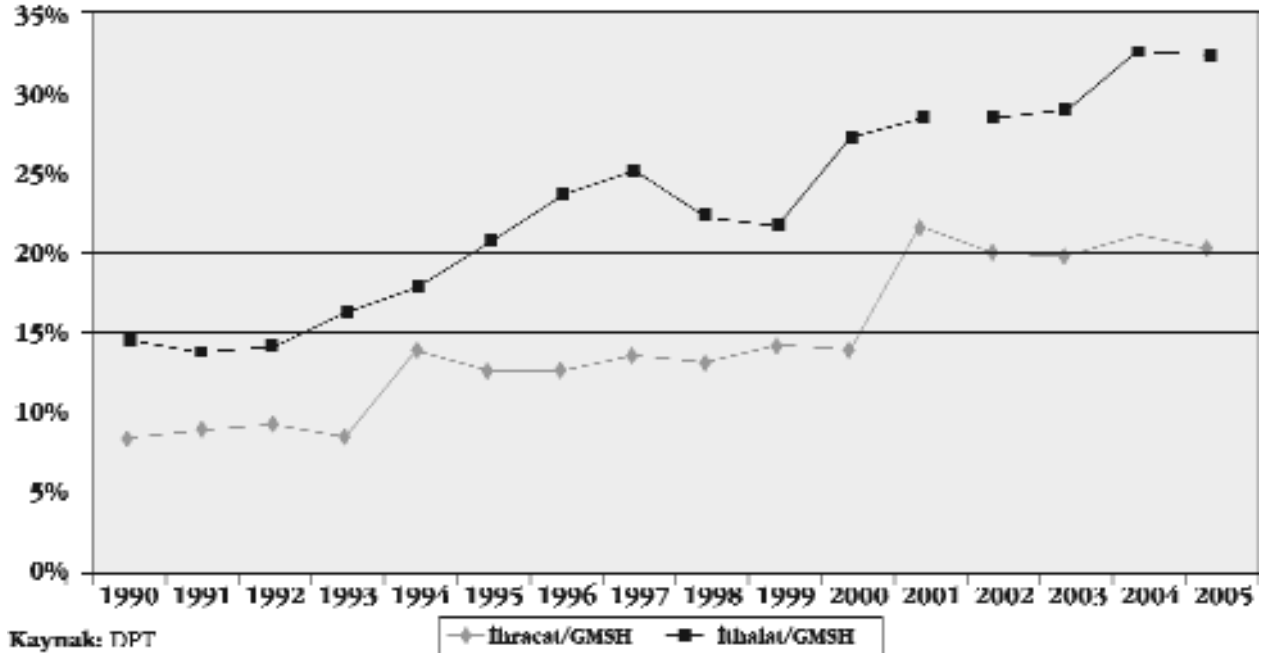
¹⁰ Bu hesaplama yapılırken kayıtdışı ekonominin 2005-2015 yılları arasında %34.3 seviyesinde sabit kalacağı varsayılmıştır. Söz konusu dönemde GSMH'nin her yıl %6 büyümesi durumunda, vergi gelirleri kümülatif olarak %79 artmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin her yıl %1.8 oranında azalması ve 2015 sonunda GSMH'nin %16.3'üne verilemesi durumunda ise, vergi gelirlerindeki artış 10 yıl için kümülatif olarak %111 olmaktadır. Bu senaryoda vergi gelirlerinin GSMH içindeki payının %25 ile sabit kalacağı varsayılmıştır.

4.2.2. Dış Ticaret Politikası

- 4.64 AB'ye tam üyelik aynı zamanda AB Tek Pazarı ile bütünleşmeyle eş anlamlıdır. Bunun sonucunda, sanayi, hizmetler ve tarım sektöründe karşılıklı ticareti engelleyen tarife ve tarife dışı engeller yürürlükten kalkacaktır. Böylesine kayda değer bir bütünleşme hareketinin ekonomik yapı ve istihdam üzerinde etkileri olması kaçınılmazdır. Bu nedenle ekonomik bütünleşme ile kayıt dışı arasındaki ilişkinin de gözden geçirilmesinde fayda görülmektedir.
- 4.65 Ancak öncelikle AB ile bütünleşme dinamiğinin tam üyelik müzakereleri öncesinde zaten başlamış olduğunu hatırlatmakta fayda görülmektedir. Türkiye ile AB arasındaki ilk Antlaşma niteliğindeki 1963 tarihli Ankara Antlaşması, iki taraf arasında tam üyelik yolunda bir gümrük birliği tesis edilmesini öngörmüştür. Nitekim Ankara Antlaşmasının Katma Protokolü uyarınca 22 yıllık bir geçiş dönemi sonrasında, 1995 yılı sonunda iki taraf arasındaki gümrük birliği tamamlanmıştır. Gümrük birliğinin bir doğal sonucu, Türk ekonomisinin AB ekonomisi ile entegre olmasıdır. Türkiye gümrük birliği neticesinde daha dışa açık bir ekonomiye sahip olmuştur. Gerek ihracatın gerek ithalatın milli gelir içindeki payı artmıştır.

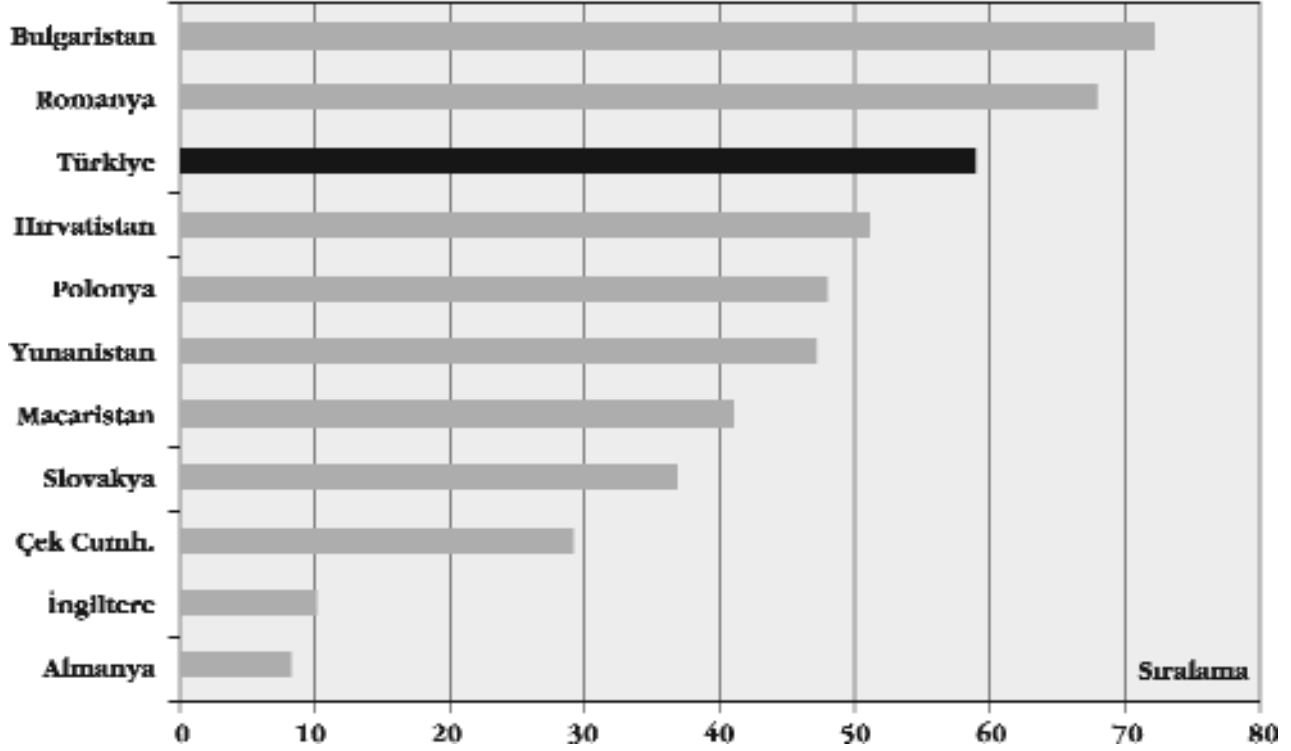
Şekil 18: Türk ekonomisinin dışa açıklığı



- 4.66 Dolayısıyla Gümrük Birliği kendi başına ekonominin dinamiklerini değiştiren ve ekonomik bütünleşmeyi ilerleten bir özellik taşımaktadır. Ekonomik bütünleşmeler kayıtdışının boyutunu nasıl etkiler?
- 4.67 Bu ilişkiyi analiz edebilmek için, ekonomik bütünleşmeyi bir mini-küreselleşme olarak görmekte yarar vardır. Ekonomik bütünleşmenin ilerlemesi, bir ülke ekonomisi üzerinde küreselleşmenin yarattığı etkilere benzer etkiler yaratacaktır. Rekabet ve ithalat baskısı artacak buna karşılık ihracat fırsatları da çoğalacaktır.
- 4.68 Ekonomik bütünleşme ile küreselleşme arasındaki fark, AB ile entegrasyon gibi ekonomik bütünleşmelerde “derin bütünleşme” olarak adlandırılan ve esasen standartlar, teknik mevzuat ve koruma tedbirleri gibi tarife dışı engellerin de yürürlükten kaldırılmasından kaynaklanmaktadır.
- 4.69 Sonuçta her iki örnekte de kayıtdışı ile ilişki rekabet kavramı üzerinden kurulmaktadır. Bir ülke ne kadar rekabetçi bir ekonomiye sahipse, gerek küreselleşmeden gerek ekonomik bütünleşmelerden elde edeceği fayda o kadar yüksek olacaktır. Rekabet gücü, yerli firmaların artan rekabet karşısında dayanıklı olmaları, ekonomik bütünleşmeden doğan fırsatları görmeleri ve bunlardan istifade etmelerine olanak sağlayacaktır. Firmalar bu sayede büyüyüp gelişecek ve daha fazla kayıtdışı istihdam yaratacaklardır.
- 4.70 Buna karşılık rekabet gücü düşük firma ve sektörlerde bunun tersine bir eğilim yaşanacaktır. Dış rekabete dayanamayan firma ve sektörler küçülecek, buradaki istihdam azalacaktır. Bu olumsuz gelişmeler ise kayıtdışını besleyen bir olgu haline gelecektir.
- 4.71 Şekil 19’da, World Economic Forum’un toplam 117 ülkeyi kapsayan rekabet gücü endeksi çalışması kullanılarak hazırlanan Türkiye’nin karşılaştırmalı rekabet gücü endeksi yer almaktadır.
- 4.72 Şekil 19’dan görüleceği üzere, Türkiye rekabet gücü bakımından AB ülkelerinin gerisinde, ancak, AB’ye aday ülkelerle eş seviyededir. Dolayısıyla, AB ile ekonomik bütünleşmenin Türkiye’nin daha rekabetçi bir yapı ile karşı kar-

şıya kalacak işletmeleri bakımından bir uyum sorunu yaratacağı ileri sürülebilir.

Şekil 19: World Economic Forum Rekabet Gücü Endeksi (2006)



4.73 Bu noktada, bir ekonominin karşılaştığı bu rekabetçi şoklara ne ölçüde dayanıklı olduğu ve bunların gündeme getirdiği değişikliklere ne ölçüde uyum sağladığı önem kazanmaktadır. Küreselleşme ile ilgili tartışmalarda da sıkça gündeme getirilen bir konu, ekonomilerdeki bu değişimi idare edecek kurumların performansıdır. Küreselleşme veya ekonomik bütünleşmelerin doğurduğu risk unsurlarını daha iyi yönetebilen ekonomiler, bu süreçten daha kazançlı çıkmaktadır. Nitekim yapılan araştırmalar dışa açılmayla ekonomik büyüme arasında olumlu bir ilişki bulmakla beraber, ulusal ekonominin küreselleşmenin şoklarına uyumunu sağlayan kurumlarını güçlendiren ülkelerin dışa açık büyüme stratejilerinden daha iyi netice elde ettiklerini göstermektedir (Wolf 2004; Dollar 2005).

4.74 Küreselleşme ve ekonomik bütünleşme gibi piyasa aktörleri bakımından risk taşıyan girişimlerin sonucunda, her ekonomide bu değişimden kazançlı çık-

cakların yanı sıra kaybedenlerin de olacağı açıktır. Mesele kazançların maksimizasyonu olduğu kadar aynı zamanda kaybedenlere yönelik doğru politikaların geliştirilmesi meselesidir. Başka bir deyişle artan rekabet karşısında güç duruma düşen firma ve çalışanlara ne gibi bir alternatif sunulacaktır ?

- 4.75 Bu alanda bilinçli bir politikası olmayan, bu risklerle başedilmesini sağlayacak nitelikte sosyal güvenlik kurumlarını güçlendirmeyen ülkeler, her ne kadar toplum refahını artırıyor olsa da, yarattığı kaybedenler dolayısıyla küreselleşme ve bütünleşme yanlısı politikaların ülke içinde ciddi muhalefetle karşı karşıya kalmasına neden olabilirler. Bu muhalefet, ülkenin siyasi ve ekonomik enerjisinin üretken olmayan alanlara yönlendirilmesi ve ülkede daha derin kutuplaşmalara yol açılması demektir. Bu tip ülkelerde belirli hedeflere yönelik toplumsal uzlaşma yaratılması daha güç olmaktadır. Ekonomik gerçeklerin gerektirdiği doğru politikaların yürürlüğe konması da aynı nedenle zorlaşmaktadır. Ekonomik büyüme hedefi de bu kutuplaşma ve diyalog eksikliğinden zarar görmektedir.
- 4.76 Küreselleşme ve ekonomik bütünleşmenin beraberinde getirdiği riskleri daha iyi idare edecek kurumların varlığı bu bakımdan büyük önem taşımaktadır. Bu tip kurumlara ilave olarak bu süreçten zararlı çıkacak kesimleri kucaklayacak ve onlara yeni alternatifler sunacak sosyal politikaların varlığı da aynı derecede önemlidir. Bu kurum ve politikalar aynı zamanda, kendilerini kaybedenler kategorisinde bulan çalışanların bu süreçte kayıtdışına kaymamları için de gereklidir. İşsizlik sigortası, mesleki eğitim teşvikleri, daha esnek çalışma mevzuatı gibi unsurlar bu anlamda ön plana çıkmaktadır. Bu tedbirler sayesinde iş değiştirmek zorunda kalacak olan çalışanların kayıtiçinde tutulması mümkün olacak, hatta bu kişilerin kayıtiçinde olmaları teşvik edilmiş olacaktır.
- 4.77 Bu noktada sözü edilen küreselleşme ile ekonomik bütünleşmenin ulusal düzeyde daha iyi yönetilmesini sağlayacak kurum ve politikalara örnek olarak ABD’de 1974 yılından bu yana yürütülen “Dış Ticarete Uyum Desteği” programı gösterilebilir. Bu program sayesinde dış ticaretteki açılımların yarattığı rekabet artışı ve ithalat baskısından olumsuz etkilenen ABD’li firmalar ve çalışanları, rekabet güçlerini iyileştirmek veya farklı iş kollarında istihdam edil-

melerini sağlamak üzere yardım almaktadırlar. ABD ekonomisi küreselleşmenin ve ekonomik bütünleşmenin¹¹ olumsuz etkilerinden bu şekilde kendisini korumaktadır.

Dış Ticarete Uyum Desteği (Trade Adjustment Assistance)

Dış Ticarete Uyum Desteği (DTUD) Amerika Birleşik Devletleri federal hükümeti tarafından düzenlenen bir program olup, rekabet gücü yetersizliğinden dolayı ithalat karşısında zorlanan sektörlerde faaliyetlerini sürdürmekte zorlanan firmalara ve işçilere yardım sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Program aynı zamanda serbest ticarete geçişi siyaseten kolaylaştırmak ve bu yönde oluşabilecek muhalefeti önleme amacını da taşımaktadır.

Firmalar İçin Dış Ticarete Uyum Desteği

“Firmalar için DTUD” programı, ithalat karşısında zorlanan imalat sanayindeki firmalara rekabet güçlerini iyileştirebilmeleri amacıyla finansal destek sağlamaktadır. DTUD, firmaların rekabet gücünü arttırmaya yönelik hazırlanan projelerin maliyetlerinin %50’sini karşılamaktadır. Hazırlanan projelere sağlanacak destek için üst sınır 75.000 ABD Doları olup, bu destekle projelerde yer alan danışmanların, mühendislerin, tasarımcıların veya sektörel uzmanların maliyetleri karşılanmaktadır. DTUD dahilinde hazırlanan projelerde katılan firmaların rekabet gücünü arttırmaya yönelik üretim teknolojileri, mühendislik, pazarlama, bilgi teknolojileri veya kalite geliştirme gibi konular hedef alınmaktadır.

Ülke çapına yayılan Ticareti Düzenleme Destek Merkezleri tarafından idare edilen yardımlar hibe niteliğini taşımaktadır. DTUD’nin katılan firmalara nasıl bir katkısı olduğunu bulmaya yönelik bir çalışmada, katılımcı firmaların satışlarının ortalama %33,9 arttığı ve bu rakamın da sektörel ortalamanın dikkat çekici bir şekilde üstünde olduğu belirtilmiştir.

¹¹ Benzer bir program NAFTA için de yürürlüğe konulmuştur.

Çalışanlar için Dış Ticarete Uyum Desteği

“Çalışanlar için DTUD” programı, ithalat baskısı nedeniyle zorlanan sektörlerde işlerini kaybeden veya çalışma saatleri azaltılan işçilere yardım etmeyi hedeflemektedir. Programın çıkış noktası, ABD’de ithalat nedeniyle işlerini kaybeden veya çalışma saatleri azalan işçilere federal yardımı düzenleyen 1974 seneli haksız rekabeti yasaklayan kanundur. Haksız rekabeti düzenleyen kanunda tanımlanan profile uyan işçiler DTUD dahilindeki programlara katılabilirler. Çalışanlar için DTUD dahilinde verilen hizmetler :

- Yeni iş bulunmasına yönelik rehber hizmetleri,
- İş arama sürecindeki işçilere ilave ödenek, iskan değişimi için yardım,
- Eğitim hizmetleri,
- İşsizlik tazminatının süresi biten fakat yeni istihdam için eğitimleri süren işçilere mali yardım,
- Sağlık hizmetleri için vergi indiriminden oluşmaktadır.

Çalışanlar için DTUD programından faydalanabilmek için başvuruların, işlerini artan ithalat nedeniyle kaybetmiş olmaları yada çalışma saatlerinde zorunlu olarak azalmaya gidilmiş olması gerekmektedir. Bu durumdaki üç veya daha fazla işçiyi kapsayan gruplar, işçi örgütü temsilcileri veya işveren firma vasıtasıyla ABD Çalışma Bakanlığı şemsiyesi altındaki bu programa başvurabilirler. Başvuru sonrasında Bakanlık 40 gün içerisinde incelemelerini tamamlayarak başvuruların uygun durumda olup olmadıklarına karar vermek zorundadır. Bir sektördeki işgücü kayıplarının ithalat baskısı nedeniyle gerçekleştiğine karar verildikten sonra, bu sektörde çalışan işçiler DTUD’ye bireysel olarak da başvurabilmektedirler.

4.78 Sonuç olarak mini bir küreselleşme olarak görülmesi gereken AB ile bütünleşme hedefi, yaratacağı yeni rekabet ortamı nedeniyle destekleyici sosyal politikalara olan ihtiyacı artırmaktadır. Bu ihtiyaca cevap verilmediği takdirde, kayıtdışının daha da büyüme riski bulunmaktadır. Buna karşılık, gerek duyulan kurum ve politikaların oluşturulması veya güçlendirilmesi, Türkiye'nin bu süreçten daha da kazançlı çıkmasını sağlayacak, aynı zamanda da kayıtdışının azaltılması yönünde ilave imkan ve mekanizmaları ülkemize kazandıracaktır.

4.2.3. Vergi Politikası

4.79 AB içinde vergi politikası birçok yönü ile hala üye ülkelerin yetkisinde olan bir alandır. Topluluk her ne kadar sınır kontrollerinin kaldırılması ve Tek Paryaya geçiş gibi siyasi bütünleşme yönünde önemli adımlar atmış olsa da vergi politikalarının Topluluk yetkisine bırakılması söz konusu olmamıştır. AB düzeyinde kararlaştırılmış ortak bir vergi politikası bulunmamakla beraber, KDV oranlarının harmonizasyonu gibi vergi politikalarında yakınsamaya yönelik kurallar bulunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'nin vergi politikasına dair temel seçenekleri ve bu doğrultuda dolaylı vergiler ile doğrudan vergiler arasındaki denge, AB müktesebatının üstlenilmesinden etkilenmeyecektir.

4.81 Öte yandan kayıtdışının varlığı, doğrudan vergilerin oranını da etkilemektedir. Kayıtdışında kalan firma ve istihdamın yoğunluğu, belirli bir kamu harcaması seviyesinin korunabilmesi için kayıtdışındaki firma ve istihdamdan daha fazla vergi alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu suretle, doğrudan vergilerin oranı da zaman içinde artmaktadır.

4.82 Buna karşılık, AB süreci doğrudan vergi oranlarının artışına dolaylı bir sınırlama getirecektir. Şöyle ki, karşılıklı ticaret ve yatırımların serbestleştirilmesi, işletmelere yerleşik olacakları ülkenin seçimi bakımından geniş bir manevra alanı açmıştır. Buna göre firmalar vergi avantajlarının yoğun olduğu ülkede yerleşip, diğer AB ülkelerinde de herhangi bir ayrımcılığa muhatap kalmadan iş yapabilmektedirler.

4.83 2004 yılındaki genişlemeyle birlikte, daha düşük kurumlar vergisi oranlarına sahip bazı Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin AB üyesi olmalarının, AB

içinde doğrudan vergilerde üye ülkeler arasında bir cazibe ve vergi indirimi yarışını başlatmış olmasına dikkat çekilmektedir.

- 4.84 Dolayısıyla uzun vadeli bir perspektif olmasına rağmen, bu eğilimin Türkiye açısından da sonuçları olacağı açıktır. Uzun vadede, gittikçe artan doğrudan vergi oranları ile AB Tek Pazarında rekabetçi olmak güçleşecektir. Bunun yerine vergi gelirlerinde bir azalmaya sebep olmadan vergi oranlarını AB içindeki eğilime paralel olarak düşürecek bir politika benimsenmelidir.
- 4.85 Bu yıl başında kurumlar vergisinde yapılan indirimi aslında bu açıdan da değerlendirmek gerekir. Ancak bu politikanın uzun vadedeki başarısı, kayıtdışı ile mücadelede kaydedilecek başarıya bağlı kalacaktır. Zira vergi gelirlerinin azalmamasının şartı, bu durumda vergi tabanının artırılmasından ve de dolayısıyla kayıtdışı firmalar ile istihdamın yükseltilmesinden geçmektedir.
- 4.86 Sonuç olarak kayıtdışı ile mücadele, Türkiye’de sağlıklı, adaletli ve de rekabetçi bir ekonomiyi destekleyen nitelikte bir vergi politikasının oluşturulmasının ön şartıdır. AB’ye tam üyelik süreci, beraberinde getireceği rekabet artışı nedeniyle bu meseleye daha da aciliyet kazandırmaktadır.

4.2.4. Tarım Politikası

- 4.87 AB’ye tam üyelik sürecinden etkilenecek alanların başında tarım ve tarım politikası yer almaktadır. Türkiye’nin bu zaman diliminde AB’nin Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyum sağlaması gerekecektir. OTP’ye uyumun iki farklı boyutu bulunmaktadır. Birincisi işin ticari boyutudur. Yani Türk tarımı zaman içinde AB tarımı ile entegre olacak ve iki taraf arasında tarımsal ürünlerin ticaretine yönelik engeller tedricen ortadan kalkacaktır. Başka bir deyişle, tarımsal ürünlerde serbest rekabete geçilecektir. Tarımsal ürünlerde korumanın kalkması ve AB ülkeleriyle serbest rekabete geçilmesinin, üretim ve istihdam üzerinde önemli etkileri olacağı açıktır. Sektördeki kayıtdışılık, üretim ve istihdamdaki olumlu ve olumsuz değişikliklerden doğrudan etkilenecektir.
- 4.88 Öte yandan Ortak Tarım Politikasına uyum aynı zamanda Türkiye’nin tarımsal destek politikası ve enstrümanlarının değişimini ve tarıma destek kavramının yanı sıra kırsal kalkınma kavramına ağırlık verilmesini de beraberinde

getirecektir. Bu yeni hedef ve araçların yürürlüğe konabilmesi ise AB ülkelerine benzer bir kurumsal yapılanmayı zorunlu kılmaktadır. Başka bir deyişle, Türkiye’de tarım ve kırsal kalkınma politikalarının AB’ye uyum adına ve de kısmen AB desteğiyle nitelik değiştireceği açıktır. Bu değişimin altyapısını ise yeni bir kurumsal çerçeve oluşturacaktır.

- 4.89 Türkiye’nin daha yeni yeni hayata geçirmeye başladığı bu kurumsal çerçeve, tarım sektörü ile kayıtdışılık arasında alışlagelmiş ilişkiyi de değiştirecektir. Zira yeni sistemde tarımsal destekler tarımsal üretimin kayıtiçine alınmasına bağlı kalacaktır. Aynı şekilde kırsal kalkınma için yürürlüğe konacak yeni araçlar da kırsal kesimde kayıtdışı ile mücadelede etkinlik kazanılmasına katkıda bulunacaktır.
- 4.90 Tarım sektörü ile kayıtdışılık arasındaki ilişkinin bu süreçte nasıl değişeceğinin daha iyi anlaşılmasını teminen, Türkiye’nin AB’nin Ortak Tarım Politikasının uyumunun gerek rekabet gerek kurumsal boyutu itibariyle daha yakından incelenmesinde fayda görülmektedir.

4.2.4.1. Tarımda tek pazara doğru: Rekabet, üretim ve istihdam

- 4.91 Türkiye’nin tarımsal ürünlerde AB ile serbest ticarete geçmesinin tarımsal üretim ve istihdam üzerindeki etkilerini inceleyen birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalarda, Türkiye’nin yaş meyve ve sebze alanında AB’ye oranla rekabetçi üstünlüğünün bulunduğu, buna karşılık et ve süt ürünlerinde AB’nin daha rekabetçi olduğu sonucu alınmaktadır. Keza tahıllarda da et ve süt sektörü olmasa kadar, AB’nin daha rekabetçi olduğu gözlenmektedir.
- 4.92 Bugünkü şartlarda serbest ticarete geçilmesi durumunda, Türkiye’de yaş meyve ve sebze alanında üretim ve ihracatının artacağı, buna karşılık diğer alanlarda ve de özellikle hayvancılıkta üretimin azalacağı ve Türkiye’nin net ithalatçı durumuna geleceği öngörüsünde bulunabilir. Nitekim Çakmak ve Akder de “DTÖ ve AB’deki gelişmeler ışığında 21. yüzyılda Türk tarımı” başlıklı TÜSİAD raporunda benzer bulgulara ulaşmaktadırlar.¹²

¹² Çakmak ve Akder 2005.

Tablo 14: Türkiye’de Yaş Meyve ve Sebze Pazarı

	Üretim Fiyatları ^a	Üretim ^b	Tüketim ^c	Net Ticaret (Milyon Avro)	
				Gümrük Birliği Olmazsa	Gümrük Birliği
Tahıllar	-11.1	-4.5	1.4	-264.8	-466.8
Diğer Ürünler	2.0	2.1	0.1	66.7	183.1
Meyveler	0.0	0.5	2.9	691.4	795.2
Schzeler	-0.4	-0.3	2.3	313.9	204.4
Bitkisel Üretim	-2.3	-0.4	1.8	807.2	715.9
Hayvansal Üretim	-10.6	-4.4	6.7	14.0	-702.0
İşlenmiş Ürünler	-	-	2.5	-489.5	-517.2
Toplam	4.7	1.5	3.5	331.7	503.3

Notlar: ^a miktarla ağırlıklandırılmış, ^b fiyatla ağırlıklandırılmış, ^c toptan satış aşamasında fiyatla ağırlıklandırılmış

Kaynak: Çakmak ve Aktler 2005.

- 4.93 Dolayısıyla AB'ye uyum sürecinde tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesi tarım sektöründeki yapısal dönüşümü hızlandıracak bir unsur olacaktır. Türkiye, küresel çapta daha rekabetçi olduğu ürünlere yönelecek, iç desteklerle üretime devam edebilen alanlarda üretim ve istihdam kaybı yaşanacaktır.
- 4.94 Öte yandan Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası çerçevesindeki ortak pazar düzenlemelerine uyum sağlaması ve örneğin et ve süt ürünlerinde üretim kotası sistemine geçmesi, halihazırda büyük ölçüde kayıtdışı olarak yapılan üretim nedeniyle ülkemizin bu alanlarda AB'den yeterli büyüklükte bir üretim kotası alamaması sonucunu doğuracaktır. Prensip olarak üretim kotası, kayıtiçi üretimi esas alacağından Türkiye'nin fiili üretiminin oldukça altında bir üretim kotası elde edilmesi söz konusu olacak ve dolayısıyla o aşamadan sonra istense bile kayıtdışı üretim yapanların kayıtiçine alınması üretim kotası yetersiz kalacağından zorlaşacaktır.
- 4.95 Örneğin halihazırda Türkiye'de ambalajlı süt üretimi 3 milyon ton seviyesindeyken yıllık süt tüketimi 11 milyon ton seviyesindedir. Aradaki fark kayıtdışı üretimi yansıtmaktadır. Türkiye'nin süt sektöründeki kayıtiçi üretimini ar-

tırmadan ortak pazar düzenlemelerine dahil olması durumunda, süt üretim kotası 3 milyon ton ile sınırlı kalacaktır.¹³

- 4.96 Sonuçta başka dinamikler tarafından zaten tetiklenmiş olan tarım kesimindeki istihdamın kaybının, dünya pazarlarıyla entegrasyon sürecinde hızlanacağını ifade etmek mümkündür. Ancak meseleye kayıtdışı istihdam açısından yaklaşıldığında ve de tarımsal istihdamın bu bakımdan oynadığı rol da gözönüne alındığında, AB'ye uyum ile bağlantılı ticaret serbestleştirilmesinin kayıtdışı istihdamın miktarından ziyade niteliği üzerinde etkisi olacağı ifade edilebilir. Bugüne kadar tarım sektöründe istihdam bulabilen bir kesim için artık tarımsal üretim alanında çalışma imkanı kalmayacaktır. Dolayısıyla tarım kesiminin, eşzamanlı olarak yürütülmesi gereken yapısal politikaların desteğiyle, modernleşmesi ve daha rasyonel üretim ölçeklerine yönelmesi sonucunda, kayıtdışı istihdam deposu olma özelliği de zaman içinde azalacaktır.
- 4.97 Buna karşılık, tarım sektöründe kayıtdışı veya kayıtdışında iş olanağı bulamayanlar için farklı sektörlerde istihdam arayışı söz konusu olacaktır. Kentlere göçü hızlandırması beklenen bu eğilimin, kırsal alanda tarım dışı istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik bir strateji ile dengede tutulması gerekecektir. Bu durumda, tarımdaki kayıtdışı istihdamın bu kez kırsal alanda veya kentsel alandaki kayıtdışı istihdam havuzunu besleyecek bir nitelik kazanması söz konusu olacaktır.

4.2.4.2. Kırsal kalkınma ve istihdam

- 4.98 Tarım kesimindeki istihdamın boyutu ve tarım nüfusunun eğitim seviyesi gözönüne alındığında, gerek kayıtdışını artıran bir eğilim olarak görülen iç göçün sınırlanması gerek kırsal kesimde kayıtdışı istihdam olanaklarının zenginleştirilmesi bakımından tarım dışı ekonomik faaliyetlerin özendirilmesi gerekecektir. Bu amaçla Türkiye gibi tarımsal istihdamını zaman içinde azaltmış bulunan Avrupa ülkelerinin tecrübesinden yararlanılabilir. AB'nin tarım fonu tarafından da desteklenen bu nitelikteki programların incelenmesinden söz konusu programların aşağıdaki alanlara odaklandıkları görülmektedir:

¹³ SETBİR Genel Başkanı Erdal Bahçivan'ın SETBİR'in 2006 yılı Olağan Genel Kurulda yaptığı konuşma.
http://www.egevet.com.tr/ERDAL_BAHÇIVAN_GENEL_KURUL.doc

- 4.99 Tarımdan tarımsal sanayiye (agro-business) geçiş için destek: Bu başlık altında kırsal kesimde tarım ürünlerinin AB standartlarında işlenmesine yönelik tesislerin kurulması ve geliştirilmesi için destek alınabilmektedir. Böylelikle tarımsal ürünlerin yanı sıra katma değeri daha yüksek olan ve tarım harici alanlarda da istihdam yaratan işlenmiş tarım ürünleri potansiyeli geliştirilmektedir. Keza tarımsal ürünlerin satış ve pazarlanması için oluşturulacak yeni birimler için de destek alınması söz konusu olmaktadır. Bu satış ve pazarlama birimlerinin tüketici tercihlerini daha yakından takip ederek, işlenmiş tarım ürünlerinin tüketici tercihleri ve pazarın gerçek ihtiyaçları doğrultusunda üretiminin yapılmasını sağlamaları hedeflenmektedir. Ayrıca bu birimlerin, Avrupa ülkelerinde işlenmiş tarım ürünlerinin perakende satışında en önemli rolü oynayan perakende zincir mağazalarının satınalma bölümleriyle koordineli çalışarak, onların taleplerini ve beklentilerini üretici kesime yansıtmaları öngörülmektedir.
- 4.100 Kırsal alandaki faaliyetlerin çeşitlendirilmesine destek: Bu başlık altında ise, kırsal alanda tarım harici faaliyetlerin teşvik edilmesi hedeflenmektedir. Kırsal mekanların iyileştirilmesi, turizme açılması; turizme hizmet edecek şekilde yerel kültürel ve folklorik özelliklerin ortaya çıkarılması, artizanal faaliyetlerin çoğaltılması bu kapsamda yer almaktadır.
- 4.101 Çevre duyarlılığının geliştirilmesi: Bu başlık altında tarımsal üretimin daha çevreye duyarlı bir nitelik kazanması amacıyla yürütülen projelere destek verilmektedir. Örneğin daha çevre dostu teknoloji ile üretim yapan çiftçilere, bundan dolayı uğrayabilecekleri gelir kaybının karşılanması söz konusu olabilmektedir. Bu başlık altında organik tarımın geliştirilmesi için de çeşitli teşvikler bulunmaktadır. Örneğin üretimlerinde kimyasal madde ve gübre kullanmaya son veren çiftçilere destek verilmektedir.
- 4.102 Bu noktada cevaplanması gereken bir soru, bu yapısal değişimin kayıtdışı istihdam üzerindeki etkisidir. Başka bir deyişle, tarımsal kesimde istihdamın azalması ekonomideki kayıtdışılığı azaltacak mıdır? Açıkçası bu soruya olumlu cevap verebilmek zor gözükmektedir. Bunun da nedeni, tarımsal kesimde çalışanların eğitim eksikliğidir. Gerçekten de tarım içi ile tarım dışı istihdamda eğitim seviyeleri bakımından ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Çakmak'a göre (2005):

“Tarımsal istihdam sadece işgücüne katılım oranını artırmakla kalmıyor, aynı zamanda Türkiye'nin kronik işsizlik sorununa kısmi de olsa çözüm sağlamaktadır. Bu katkısını özellikle beşeri sermaye birikimi olmayan kişilere istihdam sağlayarak gerçekleştiriyor. Tarımsal istihdamda okur-yazar olmayan oranı diğer sektörlere oranla hayli yüksektir. Son yıllarda hızla artan okur-yazarlık oranına rağmen, tarımda okur-yazar olmayanların oranı yüzde 18'dir. Aynı oran tarıma en yakın olan inşaat sektöründe yüzde 3'ün altındadır. Özellikle tarımda çalışan kadınlarda okuma yazma oranı hayli düşüktür. Tarımsal istihdamda yüzde 60 paya sahip olan kadınların üçte biri okul yüzü görmemiştir.”

Tablo 15: Türkiye’de Tarım İçi ve Tarım Dışı İstihdamda Eğitim Seviyeleri

	Okur-Yazar Olmayan	Diplomasız Okur-Yazar	İlkokul	Orta ve Dengi	Lise ve Dengi	Yüksek Öğretim	Toplam
Tarım	18.1	6.1	65.0	6.0	4.4	0.4	100
Erkek	8.5	6.5	69.7	8.0	6.7	0.6	100
Kadın	28.5	5.8	59.9	3.8	1.9	0.1	100
İmalat Sanayii	1.2	1.1	51.9	15.1	23.5	7.2	100
İnşaat	2.6	2.6	58.2	13.8	15.8	7.2	100
Ticaret ve Hizmet	1.4	1.1	34.2	13.9	28.2	21.3	100
Toplam	7.1	2.9	48.8	11.4	18.8	11.0	100

Kaynak: : Çakmak ve Akder 2005.

4.103 Tarım kesimindeki çalışanların eğitim eksikliği, bu alandaki istihdamın kayıtiçinde başka alanlara kaydırılmasının önündeki en büyük engeldir. Ekonominin büyüme ile beraber iş olanakları yaratacağı varsayılsa bile, bu işlerin tarım kesimindeki çalışanlar tarafından doldurulabileceğini söylemek iddialı olacaktır. Bu nedenle de tarım kesiminde azalan istihdamın, sanayi ve hizmetler kesiminde kayıtiçi istihdama yönelmesi yerine bu alanlarda kayıtdışı istihdamı artırması bugünkü durumda daha ihtimal dahilindedir.

4.2.4.3. Tarımda tek pazara doğru: Kurumsal altyapı ve kayıtdışılık

- 4.104 Öte yandan, AB sürecinin tarım sektörü üzerindeki etkisi, rekabet ve ticaret artışı ile sınırlı kalmayacaktır. Müzakere başlıklarından biri olan tarım başlığı altında Türkiye'nin aynı zamanda OTP'nin kurumsal mekanizmasına da uyum sağlaması gerekecektir. Zira ancak bu sayede AB ile uyumlu bir tarım politikasının yürütülmesi mümkün olabilecektir. Nitekim OTP'nin, Topluluğun münhasır yetkisinde olan ortak politikalarından biri olması, ürün bazında ayrıntılı pazar düzenlemelerine sahip olması ve AB bütçesinden almış olduğu yüksek pay, OTP'nin yürütülmesi için üye ülkelerde gelişmiş bir kurumsal altyapı oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. söz konusu kurumsal altyapının yerleşik kılınmasının Türkiye açısından bir sonucu ise tarımsal istihdam ile tarımsal işletmelerin kayıtalına alınması olacaktır.
- 4.105 Ülkemizde 2001 yılı reformları kapsamında tarımsal destek politikalarında yapılan değişiklikle bu süreç zaten başlamıştır. O zamana kadar Türkiye'de tarımsal destek politikaları üretim desteğini esas almaktaydı. Kamu destekleme alımları ve taban fiyatlarıyla müdahaleci ve çoğu zaman popülist amaçlara hizmet eden bir politika yürütmekteydi. 1990'lı yıllarda AB'de yürürlüğe konmuş olan reformlar paralelinde Türkiye de 2001 yılından itibaren üretim desteğinden üretici desteğine geçişi gerçekleştirdi. Buna göre çiftçilere verilecek destek ettikleri ürünün niteliği ve miktarından bağımsızlaştırılmaktaydı. Doğrudan gelir desteği adı verilen bu sistemin sağlıklı olarak çalışabilmesi için ise çiftçi kayıt sistemi devreye sokuldu. Böylelikle Türkiye'de çiftçileri en azından faaliyet kolları itibariyle kayıt altına alan bir sistem oluşturulmuş oldu.
- 4.106 AB süreci bu kayıt altına alma eğilimini devam ettirecektir. Zira tarım alanında AB'ye uyum için alınması gereken birçok tedbir aynı zamanda bu sektörün kayıt altına alınmasına hizmet edecektir. Örneğin AB fonlarının yöneldiği ana alanlardan biri olan kırsal kalkınma hedefi doğrultusunda ülkemiz bu yıl başında bir Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi oluşturmuştur. Bu Stratejiye uygun olarak kırsal kalkınma amaçlı yerel teşkilatlanmaya gidilecektir. AB'nin Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) da bu sürece teknik ve mali destek sağlayacaktır. Bu sayede tarıma ve de daha genel anlamda kırsal kesime verilecek olan teşvikler artacaktır. Bu teşviklerden istifade etmek isteyen bi-

rey ve işletmeler ise faaliyetlerini kayıtiçinde devam ettirmeye zorlanacaklardır. Görüldüğü üzere tarım politikasında AB'ye uyum adına meydana gelecek değişikliklerle, kayıtiçine girmenin avantajları arttırılacak, bu suretle sektörde kayıtdışılığın azaltılması teşvik edilecektir.

4.2.5. Sanayi Politikası

- 4.107 Türkiye'nin AB sürecinde üzerinde önemle durması gereken alanlardan biri de sanayi politikası¹⁴ olacaktır. Sanayi politikası hem müzakere başlıklarından birini teşkil etmektedir hem de Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde ekonomisine vereceği yönün belirlenmesinde tayin edici bir rol oynayacaktır.
- 4.108 Öte yandan bu alanda alınacak kararlar, kayıtdışı ekonominin geleceği bakımından da belirleyici olacaktır. Etkin bir sanayi politikası, ülke ekonomisinin değişen küresel rekabet ortamına daha iyi uyum sağlamasını temin ederek, rekabetçi şoklardan ekonomiyi koruyacak ve böylelikle kayıtdışı ekonominin artışına set çekebilecektir.
- 4.109 Bu çalışmanın Türkiye'deki kayıtdışı ile ilgili ikinci bölümünde, ülkemizde kayıtdışı ekonomiyi doğuran ve büyüten unsurlar ele alınmıştır. Bu çerçeveye yönelik bir diğer bakış açısı da kayıtdışılığın Türkiye'de hem bir stok hem de bir akım (flow) sorunu olduğunun altını çizmektir. Kayıtdışı bir "stok" sorundur zira halihazırda kayıtdışı istihdam ve üretim kayda değer bir boyuta ulaşmıştır. Ancak kayıtdışı aynı zamanda bir "akım" sorundur zira nüfus dinamikleri, tarım sektöründeki çözülme, küresel çapta artan rekabet ve Türk ekonomisinin istihdam yaratma performansının zayıflığı gibi olumsuz faktörler gözönüne alındığında, kayıtdışılığın artış potansiyeli mevcuttur.
- 4.110 Kayıtdışılığın bütün bunlara rağmen önümüzdeki dönemde azaltılması amacıyla daha kapsamlı ve uzun vadeli çözümler üretmek gerektiği açıktır. Bu çözümlerin dayanak noktası kayıtlı ekonominin istihdam yaratma yeteneğinin artırılması olmalıdır. Bu hedefe yönelik temel politika aracı da sanayi politikasıdır.

¹⁴ Bu bölümde "sanayi politikası" ile kastedilen dar anlamda sınai üretimden ziyade gerek sanayi, gerek hizmetler, gerekse işlenmiş tarım ürünlerini kapsayan mal ve hizmet üretimine dair politikalarıdır.

- 4.111 Dünyada sanayi politikasına bakış çeşitli evrelerden geçmiştir. Batı'da ve özellikle kıta Avrupa'sında sanayi politikası doğrudan ekonomiye müdahale eden bir nitelik taşımıştır. Kamu gelişme potansiyeli olduğunu düşündüğü alanlarda öncelikli sektörler belirlemiş, bu sektörleri muhtelif yöntemlerle teşvik etme yoluna gitmiştir.
- 4.112 Ancak sıklıkla örnek verilen Japonya'daki MITI'nin 1960 ve 1970'lerdeki uygulamaları veya Kore Sanayi Bakanlığı'nın aslında az sayıdaki başarı hikayesi dışında, bu anlamda kalıcı bir başarıdan söz etmek mümkün değildir. Nitekim bu tip sanayi politikalarından arzu edilen sonuçların alınamaması neticesinde bu kez hava tersine dönmüş ve müdahaleci sanayi politikalarına olumsuz gözle bakılmaya başlanmıştır. Kamunun gelecekte başarılı olacak sektör veya girişimleri seçemeyeceği dile getirilmiş, bu sektörleri doğru seçmiş olsa bile çoğu ülkedeki bürokrasinin gerekli politikaları yürütme yeteneğinden yoksun olduğundan sözedilmiş, aktif sanayi politikalarının bir süre sonra hizmet etmesi gereken sektörler tarafından esir alındığından ve rant dağıtımı ile yolsuzluk potansiyelini artırdığından bahsedilmiştir.
- 4.113 Sonuçta sanayi politikasına ilişkin yorumlarda, bu alandaki kamu politikalarının piyasa dinamiklerine daha fazla güvenen bir nitelik taşıması gerektiğine işaret edilerek, kamunun sektörlerle müdahale etmek yerine, firmaların adil ve eşit rekabet ortamına kavuşmalarını sağlayacak tedbirleri almasının yeterli olacağı vurgulanmıştır.
- 4.114 Sanayi politikalarında öncelik dikey önlemlerden yatay tedbirlere kaymış, eğitim ve ARGE'nin desteklenmesi, istikrarlı bir makro ekonomik ortamın sağlanması, liberal bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması gibi alanlar öncelik kazanmıştır. Nitekim AB'nin sanayi politikası da bu bakışı yansıtmaktadır. Lizbon hedefleri ile AB'nin bilgi toplumu yönündeki evrimine hız kazandırılması ve rekabet gücünün artırılması hedeflenmiştir.
- 4.115 Türkiye'de sanayi politikasına bakış açısı, Avrupa ülkelerindeki gelişmeyi gecikme ile olsa dahi takip etmiştir. Ülkemizde Cumhuriyet dönemindeki sermaye kıtlığı nedeniyle kamunun önderliğinde başlayan sanayileşme hareketi, II. Dünya Savaşı sonrasında kamunun ticari koruma ve teşvik yoluyla yer-

li sanayiye desteklemesine dönüşmüştür. 12 Ocak 1980'den sonra başlayan ihracat hamlesi, kamunun ihracatın artırılması amacıyla aktif bir rol oynamasını beraberinde getirmiş ve o dönemde başta ihracat teşvikleri olmak üzere çeşitli araçlar yürürlüğe konmuştur. Ancak müteakip yıllarda, Türkiye'nin karşılaştığı ekonomik krizler ve bunları tetikleyen bütçe açıkları, kamunun aktif ve müdahaleci bir sanayi politikası izleme kapasitesini sınırlamıştır.

- 4.116 Gümrük Birliği, devletin dış ticaret politikası yoluyla sanayinin selektif olarak geliştirilmesi imkanına son vermiştir. Bugün gelinen noktada, Türkiye'nin sanayi politikası temel çerçeve olarak AB'de izlenen sanayi politikasına benzerlik taşımaktadır. Sektörel teşvikler AB kurallarına uygun olarak yeniden yapılandırılmış, ihracat teşvikleri DTÖ kurallarına uygun olarak yürürlükten kaldırılmıştır. Ülkemizde de sanayi politikası, yatırım ortamının iyileştirilmesine, bürokrasinin azaltılmasına, sektörlerle eşit ve adil bir rekabet ortamı ve istikrarlı makro ekonomik çerçevenin korunmasına ağırlık vermektedir.
- 4.117 Ancak bu nitelikteki bir sanayi politikasının Türkiye'nin küreselleşme ve AB tam üyeliği perspektifinde kalkınma ve sına-i dönüşüm ihtiyacına ne ölçüde hizmet edebileceği sorusunu sormakta yarar görülmektedir. Gerçekten de Türkiye'nin sanayi politikası hızla değişen küresel ekonominin şartlarına kendisini adapte edebilmiş midir ? Bu soru, sanayi politikasının etkinliği ile kayıtdışılığın boyutu arasındaki ilişki gözönüne alındığında konumuz bakımından daha da önem kazanmaktadır. Bu sorunun cevaplandırılabilmesi için ülkemizi de ilgilendiren birtakım gelişmelere daha yakından bakılması faydalı olacaktır.
- 4.118 Öncelikle Çin ve Hindistan gibi ülkelerin dünya ekonomisine daha iyi entegre olmaları ile birlikte, küresel üretim ve ticaret içindeki paylarını hızla artırmışlardır. Gelişme yolundaki diğer ülkeler bu ülkeler ile rekabet etmekte güçlük çekmeye başlamıştır. GYÜ'ler mukayeseli üstünlükleri olan emek yoğun sektörlerde bu ülkeler ile daha fazla rekabet içine girerken, daha katma değerli sektörlerde de gelişmiş ülkelerin rekabeti ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

4.119 Tablo 16, 2005 yılında Türkiye'nin AB'ye yaptığı ihracat içinde ilk on sırayı alan ürünlerde Çin'in AB'ye ihracat performansını göstermektedir. Tablodan görüleceği üzere, Çin Türkiye'nin en büyük ihracat piyasası niteliğindeki AB pazarında Türkiye'nin geleneksel olarak ihracat sektörlerinde ciddi bir rakip olma yolundadır. Çin'in ihracatının artış hızı bütün bu sektörlerde iki haneli rakamlara ulaşmıştır. Bu durum Türkiye'nin de dahil olduğu gelişme yolundaki ülkelerin hangi sektör ve sanayilerde rekabetçi konumlarını sürdürebilecekleri hususunda tereddütlerin belirmesine neden olmaktadır. Rekabete dayanamayan alanların, kayıtdışının büyümesine katkıda bulunacağı unutulmamalıdır.

4.120 Öte yandan Çin, Hindistan ve eski SSCB ülkelerinin küresel üretim süreçlerine dahil olmaları, sermaye ile emek arasındaki dengeyi de sermaye lehine değiştirmiştir. Bu ülkeler küresel işgücü pazarındaki arzı 1.5 milyardan iki katına 3 milyara çıkarmışlardır. Bunun sonucunda küresel çapta emek maliyeti düşmüş, sermayenin getirisi yükselmiştir. Bu gelişme, birçok ülkede işgücünün milli gelir içindeki payını düşürmüş ve gelir dağılımının bozulmasına yol açmıştır.

Şekil 20: G10 ülkelerinde milli gelirin yüzdesi olarak ücretler



Kaynak: The Economist 16 Eylül 2006

4.121 Çin'de dünya işgücü pazarına girecek nitelikte geniş bir işçi havuzunun bulunmaya devam etmesi, işçi ücretleri üzerindeki baskının da devam edeceği anlamına gelmektedir. Bunun neticesinde emek yoğun sektörlerdeki çalışan-

Tablo 16: Türkiye'nin 2005 yılında AB'ye yaptığı ihracat içinde ilk on sırayı alan ürünlerde Çin'in AB'ye ihracatı.

TÜRKİYE	Yıllık (Milyon Euro)					Değişim %			
	2001	2002	2003	2004	2005	01/02	02/03	03/04	04/05
Ürün Grupları									
Motorlu kara taşıtları, traktör, bisiklet, motosiklet vd.	2.084	2.578	3.476	5.218	5.838	24%	35%	50%	12%
Örme giyim eşyası ve aksesuarları	3.529	4.103	4.545	4.692	4.851	16%	11%	3%	3%
Elektrikli makine ve cihazlar, aksam ve parçaları	1.876	2.362	2.354	2.970	3.266	26%	0%	26%	10%
Örülmemiş giyim eşyası ve aksesuarları	2.370	2.822	2.865	2.984	3.142	19%	2%	4%	5%
Kazan: makine ve cihazlar, aletler, parçaları	1.195	1.463	1.732	2.112	2.598	23%	18%	22%	20%
Mensucatın mamul diğer eşya	781	839	973	1.026	1.100	7%	16%	5%	7%
Demir ve çelik	783	557	771	1.310	1.007	-29%	38%	70%	-23%
Demir veya çelikten eşya	448	533	617	874	910	19%	16%	42%	4%
Kauçuk ve kauçuktan eşya	394	418	505	551	637	6%	21%	9%	16%
Pamuk, pamuk ipliği ve pamuklu mensucat	667	554	527	578	535	-17%	-5%	10%	-7%
Mobilyalar, aydınlatma ekipmanları	267	336	406	469	485	26%	21%	16%	3%

ÇİN	Yıllık (Milyon Euro)					Değişim %			
	2001	2002	2003	2004	2005	01/02	02/03	03/04	04/05
Motorlu kara taşıtları, traktör, bisiklet, motosiklet vd									
Örme giyim eşyası ve aksesuarları	889	941	1.157	1.488	2.085	6%	23%	29%	40%
Elektrikli makine ve cihazlar, aksam ve parçaları	3.480	3.572	3.674	4.285	6.654	3%	3%	17%	55%
Örülmemiş giyim eşyası ve aksesuarları	17.223	19.556	24.505	31.933	37.309	14%	25%	30%	17%
Kazan: makine ve cihazlar, aletler, parçaları	4.871	5.761	6.545	7.198	10.202	18%	14%	10%	42%
Mensucatın mamul diğer eşya	12.715	15.768	20.947	27.256	31.963	24%	33%	30%	17%
Demir ve çelik	905	973	1.098	1.386	1.750	7%	13%	26%	26%
Demir veya çelikten eşya	250	227	277	674	1.077	-9%	22%	144%	60%
Kauçuk ve kauçuktan eşya	1.662	1.861	2.165	2.843	3.644	12%	16%	31%	28%
Pamuk, pamuk ipliği ve pamuklu mensucat	282	340	415	574	797	20%	22%	38%	39%
Mobilyalar, aydınlatma ekipmanları	201	224	209	197	267	12%	7%	6%	36%
	2.850	3.288	4.055	5.206	6.634	15%	23%	28%	27%

Kaynak : Eurostat istatistikleri temelinde kendi hesaplamalarımız.

ların reel gelir artışı elde etmeleri gittikçe daha da güçleşecektir. Bu durum, istihdam yaratma kapasitesi düşük ve sosyal güvenlik sistemi gelişmemiş olan ülkelerdeki işçilerin gelir seviyelerini koruyabilme amacıyla kayıtdışına çıkmalarını özendirilecektir.

- 4.122 Küresel rekabet dinamiklerinin incelenmesinden Türkiye adına çıkarılacak ilk ders, emek yoğun sektörlerdeki rekabet avantajına dayalı bir sanayileşme ve kalkınma stratejisinin uzun vadede başarısızlığa mahkum olduğudur. Gün geçtikçe serbestleşen ve kolaylaşan uluslararası ticaret sisteminde Türkiye açısından ucuz emeğe dayalı bir üretim ve ihracat stratejisi izlenmesinde yolun sonuna gelinmektedir. Ülkemizin bu aşamadan sonra, üretim ve de dolayısıyla ihracat portföyünde daha katma değerli, teknoloji içeriği daha yüksek ve ucuz işgücünden ziyade kalifiye işgücünü temel alan sektörlerde uzmanlaşmaya yönelmesi gerekmektedir.
- 4.123 Kamuya ise bu uzmanlaşmayı yaratacak ve destekleyecek kurumsal çerçeveyi oluşturma görevi düşmektedir. Teknoloji ithalatının ana unsuru olarak görülebilecek yabancı yatırımların özendirilmesi, inovasyon ve ARGE politikaları, bilgi toplumuna geçiş gibi alanlardaki kamu politikalarının biran önce bu ihtiyaca cevap verecek şekilde düzenlenmesi önem taşımaktadır.
- 4.124 Nihayet son zamanlarda yapılan ekonomik araştırmalar, sına-i gelişmenin dinamiklerine yeni bir ışık tutmuştur.¹⁵ Buna göre sanayi, belirli coğrafi bölgelerde yoğunlaşmaktadır. Bunun nedeni, bu bölgelerde sanayinin verimliliğini artıran birçok faktörün (kalifiye işçilik, talep ve arz kolaylıkları, düşük navlun masrafları vs) biraraya gelmesidir. Bu coğrafi bölgelere yerleşen firmalar, bölgenin sağladığı verimliliği artıran avantajlardan faydalanarak ülkenin veya dünyanın başka bölgelerinde bu avantajlara sahip olmayan firmalar karşısında bir verimlilik ve de dolayısıyla rekabet avantajı elde etmektedirler. Bunun sonucunda, sına-i bakımından coğrafi yoğunlaşma gittikçe artmaktadır.
- 4.125 Sına-i gelişmişlik bakımından gerek uluslar arasında gerek ulusların içindeki dengesizlik de artmaktadır. Sanayinin bölgesel yoğunlaşması ancak kritik bir

¹⁵ Amerikan Federal Reserve Bankasının Jackson Hole'da düzenlenen 2006 yılı ekonomik sempozyumu bu konuya ayrılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/2006/sym06prg.htm>

seviyeyi aştıktan sonra, bu yoğunlaşmanın arazi fiyatları, işçi ücretleri, trafik ve nüfus yoğunluğu üzerindeki olumsuz etkileri daha görünür hale gelmekte ve yoğunlaşma eğilimine set çekilmektedir.

- 4.126 Sanayileşme ile ilgili bu bakış açısı, geleneksel uluslararası ticaret doktrinine de ters düşmektedir. Zira bu doktrine göre ülkelerin sahip oldukları üretim faktörlerinin niteliğine dayanan mukayeseli üstünlüklerine göre uzmanlaşmaları beklenmektedir. Oysa ki bugün küresel düzeydeki uzmanlaşmayı, mukayeseli üstünlük teorisi açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Örneğin üretim faktörlerinin niteliği bakımından görünürde aralarında herhangi bir fark bulunmayan ülkelerden Pakistan futbol topu üretiminde uzmanlaşırken Bangladeş şapka üretiminde uzmanlaşmıştır. Buna karşılık Pakistan'da şapka üretimi, Bangladeş'te de top üretimi yok sayılabilecek kadar azdır. Keza Kore mikrodalga fırın üretiminde uzmanlaşırken Tayvan bisiklet üretiminde uzmanlaşmıştır. Buna karşılık Tayvan'ın mikrodalga fırın üretimi ile Kore'nin bisiklet üretimi çok azdır (Rodrik 2004). Sonuçta bütün bu örneklerden, sına-i uzmanlaşmanın mukayeseli üstünlükler dışındaki unsurlardan etkilendiği ortaya çıkmaktadır.
- 4.127 Sanayi birçok farklı nedenden dolayı oluşmuş olabilecek bir bölgesel verimlilik merkezinin varlığına bağlı olarak gelişmektedir. Bu saptamanın ulusal politikalarla ilgili önemli sonuçları bulunmaktadır.
- 4.128 Sına-i gelişme daha önce iddia edildiği gibi her ülkede, dengeli biçimde ve o ülkelerin mukayeseli üstünlüklerine göre olmayacaktır. Tam tersine gelişme, sanayileri çekebilecek coğrafi verimlilik merkezlerine sahip ülkelerde yoğunlaşacak ve dolayısıyla dengesiz bir nitelik taşıyacaktır. Ülkeler bu nedenle birbirlerine paralel olarak ve aynı zamanda gelişmeyecekler, sektörlerin bölgesel merkezlerde bulunmaktan elde ettikleri verimlilik artışının önemine bağlı olarak birbirlerini uzun veya kısa aralıklarla takip edeceklerdir.
- 4.129 Bu açıdan bakıldığında sanayileşme adil olmayan bir yarış olarak da görülebilir. Başta bir avantaj elde etmiş ülke veya bölgeler, bu avantajları nedeniyle daha da fazla sanayileşirken diğer ülke ve bölgeler yerleşik sanayilerini de kaybetme riski ile karşı karşıya kalacaklardır.

- 4.130 Dolayısıyla sanayi politikasının günümüzdeki hedefi, artan küresel rekabet ve sanayileşmenin bu eşitsizlik yaratan döngüsünün ışığında, çekim merkezi haline gelebilecek verimlilik sahalarını yaratmak olmalıdır. Bunun için girişimciliğin önünü açacak tedbirler büyük önem taşımaktadır.
- 4.131 Dünyada birçok örnek, sanayilerin bir girişimcinin başarı hikayesi sonrasında o bölgede aynı sektörde yoğunlaşarak ortaya çıktığını göstermektedir. Silikon Vadisinin doğuşundan, Şili'nin somon balığı yetiştiriciliğine başlamasına ve Hindistan'ın yazılım sektöründe uzmanlaşmasına kadar birçok hikaye, tek bir girişimcinin yakaladığı başarının daha sonra bütün bir sektörü ortaya çıkardığını göstermektedir. Çeşitlenmiş ve rekabetçi ürün/hizmet yelpazesine sahip olan ekonomiler, girişimcilerin risk almalarını teşvik eden ve piyasada bir anlamda “dene-yanıl” mekanizmasını en dinamik biçimde hayata geçirebilen ülkelerde ortaya çıkmaktadır.
- 4.132 Bu mekanizmaya hayatiyet verebilen kamu politikalarında ikinci aşama ise, bir şekilde ortaya çıkan yeni bir alanın kritik çapa ulaşabilmesini sağlayacak, kendi içindeki verimlilik döngüsü ile yoğunlaşma dinamiğini başlatacak bir çekim merkezi haline getirilmesine yardımcı olmaktır. Buradaki temel varsayım, mukayeseli üstünlüğün kamu politikaları ile yaratılabileceği varsayımdır.
- 4.133 Son zamanlarda gündeme gelen kümeleşme “clustering” politikalarına bu yaklaşıma bir örnek teşkil etmektedir. Bunun için söz konusu dinamiği başlatacak ve güçlendirecek aktif bir sanayi politikasına ihtiyaç duyulmaktadır.
- 4.134 Sanayi politikası araçları, bu yaklaşımda sektör yerine eylem odaklı olmalıdır. Başka bir deyişle, gelişmekte olan bir sektöre teşvik verilmesi söz konusu olmayacak ama piyasa mekanizmasının görülen hatalarını gidermeye yönelik kamu müdahaleleri ile örneğin mesleki eğitim teşvik edilecek, risk sermayesinin sağlanması kolaylaştırılacak, lisan eğitimi yardımı verilecek, teknolojinin yaygınlaştırılması kolaylaştırılacak ve altyapı yatırımları sağlanacaktır. Nitekim AB sürecinde uygulanabilecek olan sanayi politikaları da bu şablona uymak zorundadır.

- 4.135 Bu nitelikte bir sanayi politikasının yürürlüğe konabilmesi için daha farklı bir kurumsal modele ihtiyaç duyulacağı ifade edilmelidir.
- 4.136 Zira izlenmesi gereken yöntem geçmişin sanayi politikası araçlarına benzer şekilde kamunun bu saha ve sektörleri kendiliğinden belirleyerek, teşvik mekanizmalarıyla bunları desteklemesi değildir. Kamunun bu tercihleri doğru yapmadığı, yapamadığı geçmişte Türkiye de dahil birçok ülkede görülmüştür.
- 4.137 Bunun yerine, sanayi politikasının belirlenmesi bir kamu özel sektör diyalogu modeline dayanmalıdır. Bu ortaklığın amacı piyasa dinamiklerini daha iyi gören ve izleyen özel sektörün bilgileri ile ortaya çıkabilecek sorunları çözebilme imkanına sahip kamunun yeteneklerinin birleştirilmesidir. Gerekli olan hedeflerle ilgili bilgilerin toplanacağı, çözümlere ilişkin sorumluluk dağılımının yapılacağı ve sonuçlara ilişkin ortak değerlendirmelerin gerçekleştirileceği kamu ile özel sektör arasında daha esnek bir stratejik işbirliği modelidir (Rodrik 2004).
- 4.138 Ülkemizde bu nitelikteki bir sanayi politikasının kurumsal altyapısını teşkil edebilecek, kamu ile özel sektör arasında ekonomik konulara ilişkin görüş teatisi ve diyalog sürecini geliştirme hedefine yönelik bir Ekonomik ve Sosyal Konsey mevcuttur. Anılan Konseyin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, çalışma gruplarının oluşturulması, araştırma, bilgi toplama ve strateji belirleme yeteneğinin güçlendirilmesi sureti ile bu hedef doğrultusunda daha somut adımlar atılabileceği düşünülmektedir.
- 4.139 Bu nitelikte bir sanayi politikası, katma değerli üretime geçmekte güçlük yaşayan, ihracat yapabilmek için ithalat bağımlısı olan, büyüdükçe tehlikeli boyutlara varan bir cari açık üreten ve de istihdam yaratma kapasitesi gittikçe düşen Türk ekonomisinin daha farklı ve olumlu bir dinamiğe kavuşmasını beraberinde getirebilecektir. Mevcut olumsuz eğilimler nedeniyle gündemde kalacağını düşündüğümüz kayıtdışılık olgusuna kalıcı bir çözümün de böyle bir reformdan geçtiğini vurgulamak gerekmektedir.
- 4.140 Kaldı ki Türkiye'nin AB müzakereleriyle ilgili bir ulusal strateji oluşturma hedefi ile kayıtdışısını kalıcı bir şekilde önleyebilecek nitelikte, dinamik, dışa

açık, katma değer yaratan ve de dolayısıyla istihdam yaratma potansiyeli yüksek olan bir ekonomi yaratma hedefi bu noktada kesişmektedir.

- 4.141 Türkiye'nin yürürlüğe koyması gerekecek olan sanayi politikası aslında ülkeyimizin AB ile müzakerelerle ilgili ulusal stratejisinin de dayanak noktasını teşkil etmelidir. AB'ye tam üyelik Türkiye'nin ekonomisini derinden etkileyecek ve önemli ölçüde değiştirecektir. Türkiye'nin müzakereleri başarıyla yürütmesi, bu değişikliklerin analizini katılımcı bir süreç çerçevesinde önceden yapıp, müzakere stratejisini ve bu kapsamda uyum öncelikleri ile AB'den olabilecek taleplerini bu doğrultuda belirlemesine bağlı olacaktır.
- 4.142 Bunun için müzakere başlıkları içindeki optimizasyonu arayan bugünkü müzakere yapısından farklı olarak müzakere başlıkları arasındaki optimizasyonu bir genel ekonomik denge bakış açısı ile gözetilen bir şemsiye yapının varlığı şarttır. Müzakere başlıkları arasındaki optimizasyonun belirlenmesi ise, Türkiye'nin ulusal kalkınma ve gelişme stratejisinin oluşmuş olmasını ve bu amaca hizmet edecek nitelikte bir "yeni" sanayi politikasını uygulamaya koymuş olmasını gerekli kılmaktadır. Zira optimizasyon, anılan stratejik hedeflere en uygun düşen AB'ye uyum yöntem ve önceliklerinin benimsenmesi ile eşanlamlıdır. Müzakerelerde başarının anahtarı budur.

4.2.6. İstihdam Politikası

- 4.143 AB ile müzakerelerde ele alınacak başlıklardan biri de sosyal politika ve istihdam olacaktır. AB'nin bu başlık altında oldukça geniş bir mevzuatı bulunmaktadır. Gerçekten de Avrupa ekonomilerinin artan işsizlik sorunu nedeniyle, istihdam konusu AB'de zaman içinde görünürlük kazanmıştır. AB ilk olarak 1997 yılında bir İstihdam Stratejisi oluşturmuştur. Bu Strateji her yıl güncellenen İstihdam Rehberleri (Employment Guidelines) ile desteklenmektedir. AB'nin 2010 yılında dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi toplumu olma hedefini benimsemesi ile birlikte, Lizbon stratejisi olarak anılan bu yaklaşımla İstihdam Stratejisi arasında da paralellik kurulmuş ve ortak hedeflere yönelinmiştir. Buna göre 2010 yılına kadar

- Genel istihdam oranının %70'e, kadınların istihdam oranının ise %60'a

çıkarılması, (Türkiye'deki ilgili oranlar sırasıyla %49 ve %25'tir).

- Genç işsizlere işsiz kaldıktan sonraki 6 ay içinde, diğer kişilere ise 12 ay içinde yeni bir başlangıç yapmalarını sağlayacak mesleki formasyonun sağlanması veya yeni bir işe yerleştirilmeleri,
- Uzun dönemli işsizlerin en azından %25'inin bu nitelikte bir mesleki eğitim programına iştirak etmiş olmaları,
- 3 yaş ve altı çocukların en az %33'üne, 3-6 yaş arası çocukların ise %90'ına çocuk bakım hizmetlerinin sağlanması,
- 22 yaşındaki nüfus içinde lise eğitimini tamamlamış olanların oranının %85'e yükseltilmesi,
- Çalışma yaşındaki nüfusun en azından %12.5'inin hayatboyu eğitim programına katılımlarının temin edilmesi hedeflenmektedir.

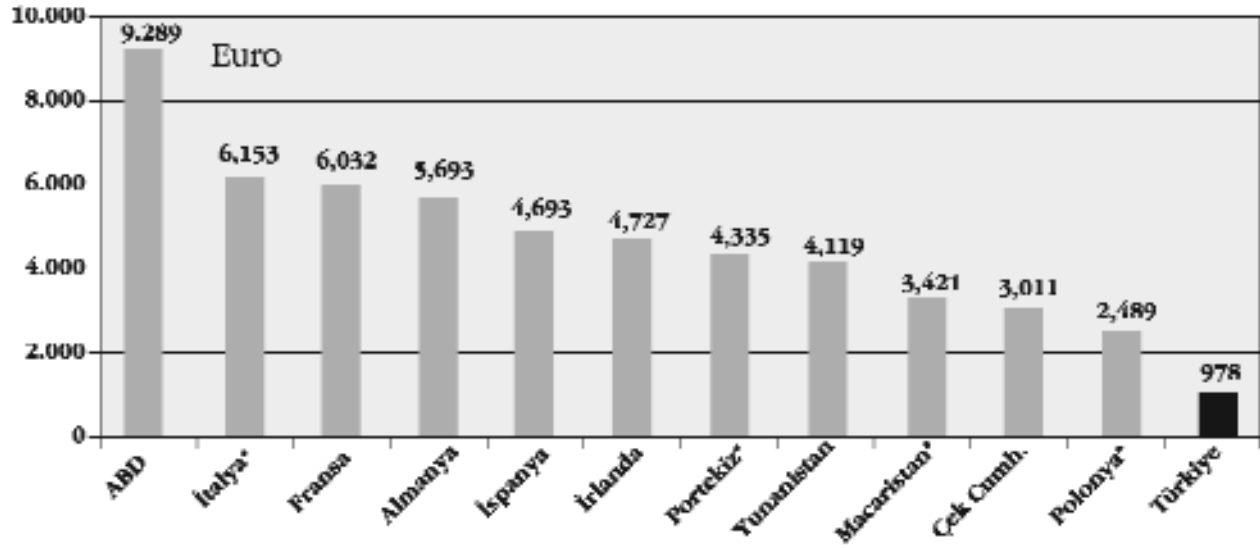
Bu hedeflere ulaşabilmek için AB ülkelerinde aktif istihdam politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Buna göre, istihdam politikasının amacı ekonomide açılan iş alanlarına işsizleri yerleştirmek ile sınırlı olmayıp, ekonominin gelecekteki gereksinmelerini de hesaba katarak işgücünün ekonominin ihtiyaçlarına cevap verecek bir nitelik kazanmasını teşvik etmek olmalıdır. Bunun içindir ki okul sonrası eğitim ve hayat boyu eğitim gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Zira ancak bu sayede işgücü arzı ile talebi arasında doğru bir denge kurulabilecektir.

4.144 Türkiye'nin tam üyelik sürecinde AB'ye uyum zorunluluğu, istihdam politikasına bakış açısını da ister istemez bu yönde değiştirecektir. Türkiye de bugün olduğundan çok daha aktif bir istidam politikası ve işgücünün eğitime önem veren bir strateji izlemeye yönelecektir.

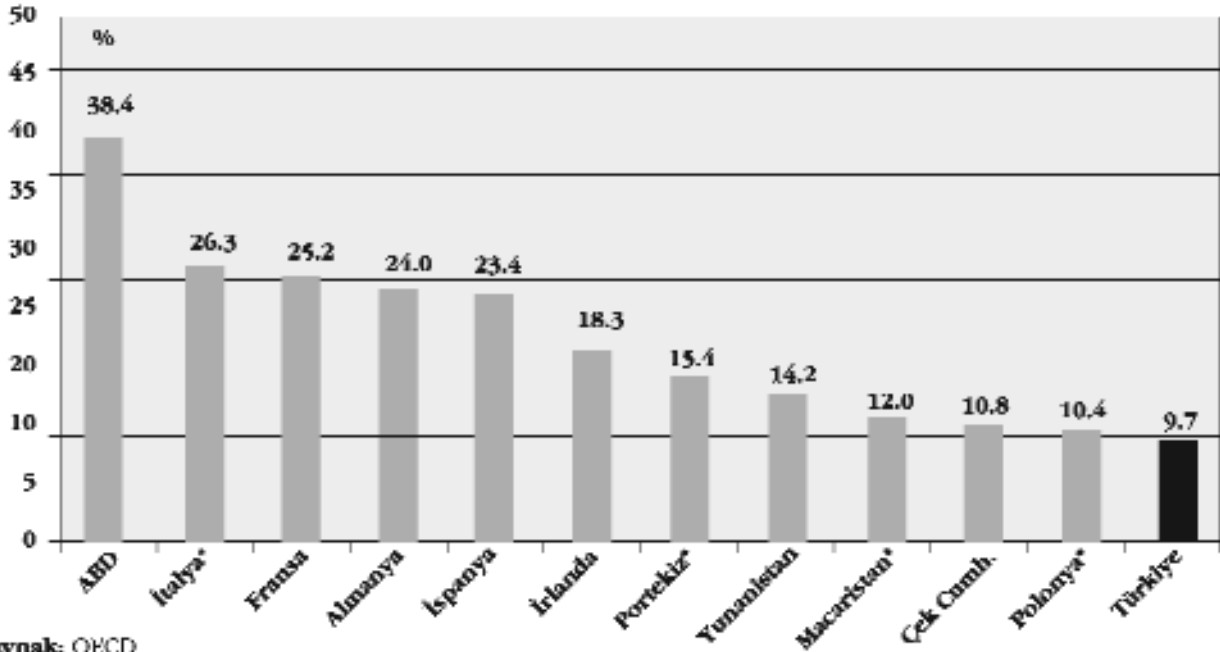
4.145 Böyle bir yaklaşımın, kayıtdışı ile mücadeleye de önemli katkıları olacaktır. Zira kayıtdışını besleyen en temel unsurlardan biri, iş piyasasının gerçek ihtiyacı ile işgücünün eğitim seviyesi arasındaki uyumsuzluktur. İşgücünün va-

sıfırlığı hem yapısal işsizliğin artışına yolaçmakta hem de kayıtdışı istihdamın büyümesi için elverişli bir zemin oluşturmaktadır.

Şekil 21: Öğrenci Başına Yıllık Kamu Harcaması (2003)



Şekil 22: 25-64 Yaş Arası Nüfusta Üniversite Mezunlarının Oranı (2003)



Kaynak: OECD

4.146 Türkiye'nin temel eğitim politikalarındaki eksiklikler, işgücü piyasasına da tabiiyle yansımaktadır. Bu durum Türkiye'nin rekabet içinde olduğu bazı ülkelerdeki eğitim verileriyle karşılaştırıldığında daha da bariz biçimde ortaya çıkmaktadır.

- 4.147 Okul çağındaki eğitim aşamasında görülen eksikliklerin işgücü piyasası üzerindeki olumsuzlukların giderilmesi okul sonrası eğitim seçeneklerinin artırılmasını gerekli kılmaktadır. AB süreci, aktif istihdam politikalarının uygulamaya sokulmasına destek olacağı ölçüde bu amaca hizmet edebilecektir.
- 4.148 Avrupa İstihdam Stratejisine uyumu da içeren AB ile müzakerelerdeki sosyal politika ve istihdam başlığına uyum yükümlülüğü bu konuyu gündeme taşıyacaktır.
- 4.149 Aslında Türkiye'nin işgücünün sürekli eğitimini esas alan bir politikayı uygulamaya sokabilecek idari yapısı Türkiye İş Kurumu - İŞKUR sayesinde oluşmuş durumdadır. Mesele İŞKUR'un AB perspektifi doğrultusunda bu politikaları geliştirmesi ve uygulaması meselesidir.
- 4.150 İŞKUR'un Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu etkin istihdam politikaları ve hizmetleri geliştirebilmesi ve uygulayabilmesi için AB tarafından desteklenen "Aktif İşgücü Pazarı Stratejisi" programı 2003 yılı sonundan itibaren uygulamaya konulmuştur. AB'nin 40 milyon Euro'luk hibe yardımı, Türkiye'nin de 10 milyon Euro'luk katkısı ile 50 milyon Euro'luk bir bütçeye sahip olan bu program çerçevesinde,¹⁶
- Yedi adet il düzeyinde iş piyasası arzı ve talebi çalışması tamamlanmıştır. Projenin bitimine kadar, göçün iş piyasasına etkisi, uzun süreli işsizlik, engelli kişilerin işsizliği, bilişim teknolojileri sektörünün beceri ihtiyaçları, mevcut mesleki yönlendirme yöntemlerinin etkileri, Avrupa İstihdam Stratejisi rehberleri ile uyum gibi konularda toplam 25-30 adet iş piyasası çalışması yapılacaktır.
 - İŞKUR çalışanları için iş piyasası, politika geliştirme, yönetim becerileri, çağdaş istihdam hizmetleri, kariyer gelişimi, iş analizi, sosyal diyalog gibi konularda eğitim programları düzenlenmiştir.
 - İlgili kamu kurumlarının ve paydaşların katılımıyla ulusal insan kaynaklarını geliştirme stratejisi hazırlanmaktadır.

¹⁶ Daha fazla bilgi için bkz. <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pId=13&mnId=2&desc=1&refNo=PRG-2003-021&year=2003>

- İŞKUR'un insan kaynakları gelişimi ve istihdam politikalarını teşvik etmede kullanabileceği bir iletişim stratejisi oluşturulmaktadır.
- İŞKUR'un il müdürlüklerinde hizmet sağlanmasında kullanılmak üzere örnek bir kamu istihdam ofisi modeli oluşturulacaktır.
- Ulusal istihdam eylem planı hazırlanacaktır.
- İŞKUR'un 20 il müdürlük binası çağdaş birer kamu istihdam ofisi haline getirilmek üzere inşa ya da tefriş edilmektedir.
- İşsizlikten en fazla etkilenen kişilerin istihdam edilebilirliğini artırmak üzere 32 milyon Euro'luk bir hibe programı oluşturulmuştur. İstihdamı arttırmaya yönelik alt-proje teklifleri için yapılan teklif çağrısına Türkiye'nin hemen her ilinden çok sayıda proje teklifi sunulmuş ve yapılan değerlendirmeler sonunda hibe almaya uygun görülen 245 proje seçilmiştir. Bu projelerden yaklaşık 50.000 kişi yararlanmaktadır.

Böylelikle İŞKUR'un yerli işgücünü eğitime ve modern ekonominin gereksinmelerine hazır hale getirme kapasitesi güçlendirilmektedir. Bu sayede kayıt-dışı ekonomiyi besleyen potansiyel işgücü havuzunun da azaltılması hedeflenmektedir.

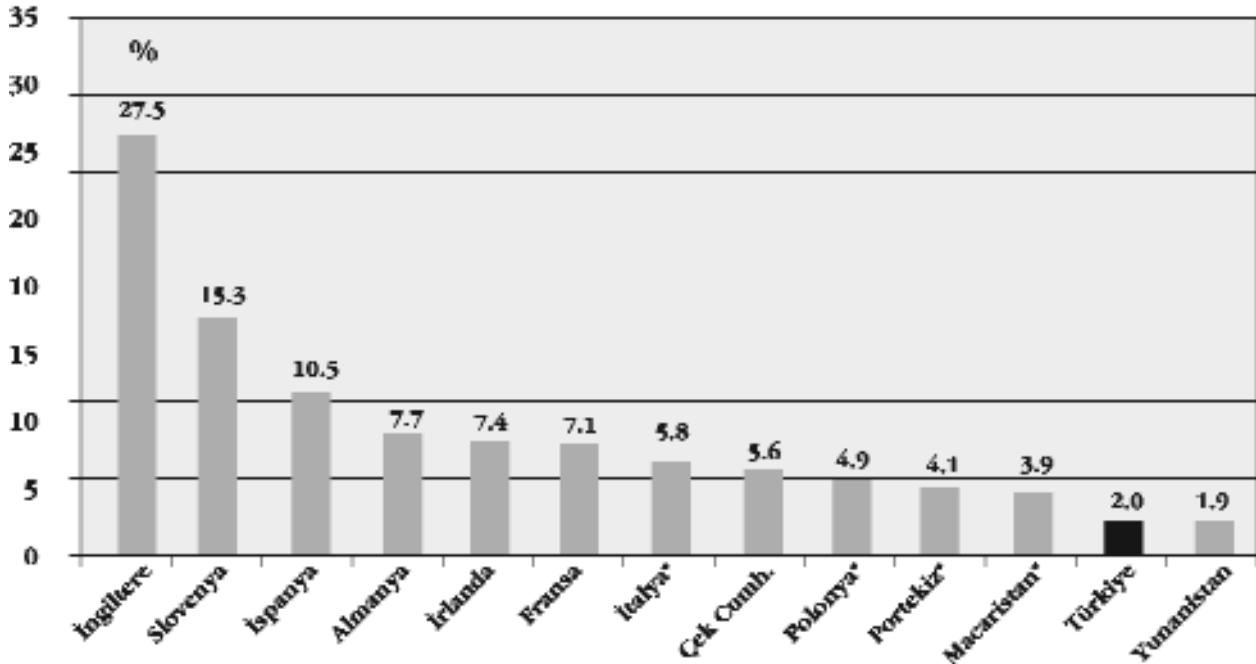
4.151 Bu çerçevede verilebilecek bir diğer örnek ise Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gene AB desteği ile yürütülen "Mesleki Eğitim ve Öğretimin Güçlendirilmesi" programıdır. 58 milyon Euro'luk bir bütçeye sahip bu program kapsamında Türkiye'nin mesleki eğitim altyapısının güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu program şemsiyesi altında açılan çeşitli ihaleler sayesinde sivil toplum kuruluşlarının ve sektör derneklerinin mesleki eğitim verme kapasitesi artırılmaktadır.

4.152 Örneğin, Türkiye'de kayıtdışı istihdamın en fazla olduğu iş kollarından biri olan ve bu raporda da ayrıca incelenen inşaat sektörüne yönelik olarak Tür-

kiye İnşaat Sanayicileri ve Türkiye İşverenle Sendikaları Konfederasyonu'nun ortaklaşa yürüttükleri "İnşaat Sektöründe Meslek Standartları ve Pratik Eğitim" başlıklı projeye 169 bin Euro değerinde hibe yardım sağlanmıştır.

4.153 Türkiye'nin 2007-2013 döneminde AB'den Katılım Öncesi Mali Yardım başlığı altında yıllık ortalama 1 milyar Euro'nun biraz üzerinde bir hibe yardım alacağı tahmin edilmektedir. Bu yardımların kullanım öncelikleri arasında Türkiye'nin işgücü yetiştirme kapasitesini güçlendirmesinin bulunması, ülkeyimizin daha vasıflı bir işgücüne sahip olmasının yolunu açacaktır. Böylelikle Milli Eğitim Bakanlığı ve İŞKUR gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra sektör dernekleri ve diğer sivil toplum kuruluşlarının mesleki eğitim, okul sonrası eğitim ve yaşam boyu eğitim alanlarında hizmet verme kapasiteleri artırılmasına katkıda bulunacak, ayrıca bu kurumlar arasında kamu-sivil toplum işbirliğinin geliştirilmesi suretiyle iş piyasasının ihtiyaçlarına uygun bir işgücü yaratılmasına da yardımcı olacaktır.

Şekil 23: 25-64 Yaş Arası Nüfusta Yaşam Boyu Eğitime Katılmış Olanların Oranı (2005)



Kaynak: Eurostat

4.154 Kayıtdışı ekonomiyi mücadele bütçe gelirlerinin iyileştirilmesi bakımından giderek önem kazanmaktadır. Kayıtdışı ekonominin sadece istihdam boyutunda elde edilebilecek kazanımların bile gelirleri önemli miktarlarda artırır.

cağı tahmin edilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın KADİM projesi çerçevesinde yayınladığı Eylül 2006 raporunda yer alan ve TÜİK'in 2. çeyrek Hane Halkı İş Gücü Anketi çerçevesinde yapılan hesaplamalara göre, kayıtdışı çalışanların kayıt altına alınması halinde Devletin yaklaşık 17 milyar YTL brüt gelir elde edilebileceği öngörülmektedir. Bu hesaba göre kayıtdışı çalıştığı tahmin edilen yaklaşık 2,5 milyon ücretlinin kayıt altına alınması halinde yıllık asgari 8 milyon YTL prim ve vergi geliri elde edilebilecek, aynı kişilere verilecek sağlık hizmeti giderleri ise yıllık ortalama 3,2 milyon YTL düzeyinde gerçekleşecektir. Başka bir deyişle, yaklaşık 2,5 milyon ücretlinin kayıt altına alınmasıyla yıllık asgari 4,8 milyon YTL net gelir elde edilecektir. Benzer bir hesaplama Bağ-Kur kapsamındaki için de yapılmış ve kayıtdışılığın azaltılması halinde elde edilecek net prim gelirinin asgari 4,8 milyon YTL olacağı tahmin edilmiştir. Aynı çalışmada, SSK prim oranında 1 puanlık düşüş yapılması halinde; bu indirim Kurum'a yıllık maliyetinin yaklaşık ortalama 600 milyon YTL olacağı öngörülmüştür. Bu prim geliri kaybının kuruma getireceği brüt mali yükün ise 315 bin sigortalının (sağlık giderleri göz önüne alınmaksızın) asgari kazançtan prim geliri ile karşılanabileceği hesaplanmıştır.

Tablo 17: Kayıtdışı İstihdam

2006 YILI HANE HALKI İŞGÜCÜ ANKETİ NİSAN DÖNEMİ SONUÇLARI (MART-NİSAN-MAYIS 2006) TÜİK – KAYITLILIK DURUMUNA GÖRE İSTİHDAM					
Türkiye Nüfusu 72.406.000	İstihdam Oranı % 43		İşsizlik Oranı %9,9	İşgücüne Katılma Oranı %47,7	
Kayıt Dışı Ücretli ve Yevmiyeli			3.861.000		
Kayıt Dışı Kendi Hesabına-İşveren			3.757.000		
Kayıt Dışı Ücretsiz Aile İşçisi			3.037.000		
Toplam Kayıt Dışı İstihdam			10.655.000		
Toplam İstihdam			22.172.000		
Kayıt Dışı Oranı			%48,1		
SSK Kapsamına	Ücretli	2.524.000	Bağ-Kur Kapsamına	İşveren	313.000
Alınması Gereken	Yevmiyeli	1.337.000	Alınması Gereken	Kendi Hesabına	3.444.000
Kişi Sayısı	Toplam	3.861.000	Kişi Sayısı	Toplam	3.757.000

Kaynak: TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi, Eylül 2006

B Ö L Ü M
5

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

5. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

- 5.1 Dünyanın birçok gelişme yolundaki ülkesinde olduğu gibi, Türkiye’de de kayıtdışılık büyümektedir. Bu büyüme kısmen küresel etkenlere kısmen Türkiye’nin kendi içinden kaynaklanan dinamiklere dayanmaktadır. Örneğin küreselleşmenin beraberinde getirdiği rekabet baskısı, rekabet gücü arayışı içerisinde kayıtdışılığın artışına katkıda bulunurken, Türkiye’nin nüfus dinamikleri, tarım kesimindeki gelişmeler, istihdamın gecikmeli ve düşük büyüme elastikiyeti ve iç göç gibi unsurlar da kayıtdışılığı besleyen bir rol oynamaktadır.
- 5.2 Öte yandan ekonomik gelişme ile beraber kayıtdışılığın azalacağı beklentisi de temelsiz çıkmıştır. Tam tersine kayıtdışı ile aktif bir mücadele edilmemesi durumunda, kayıtdışılığın ülkemizde ekonomik kalkınmaya rağmen daha da artması söz konusu olabilecektir.
- 5.3 Bir taraftan küreselleşme diğer taraftan AB süreci, kayıtdışılığın ülkemizdeki dinamiklerini derinden etkileyecektir. Dünya ile ekonomik bütünleşmenin ilerletilmesi, birçok sektörde rekabet baskısını beraberinde getirecektir. Bu rekabete dayanamayacak işletmelerin, gerekli önlemler alınmadığı takdirde, faaliyetlerine devam edebilmeleri için kayıtdışısına yönelmeleri söz konusu olacaktır.
- 5.4 Buna karşılık, AB yolunda ilerleme Türkiye’nin makroekonomik istikrarını korumasına yardımcı olacak, reel faizlerin düşmesi, dış yatırımların artması ve ekonomik belirsizliğin azalması ile birlikte ülkemizin orta ve uzun vadede daha yüksek bir büyüme performansına kavuşmasına yardımcı olacaktır.
- 5.5 Aynı şekilde AB süreci, Türkiye’de kamu idaresinin kayıtdışılığı denetim işlevini yerine getirebilmesini sağlayacak şekilde güçlenmesini ve bu yöndeki kurumsal kapasitesini geliştirmesini temin edecektir. Devletin bu düzenleyici ve denetleyici fonksiyonunun iyileşmesi, günümüzde sorunlu olan Devlet/Birey ilişkisinin de daha farklı bir güven ilişkisi çerçevesinde yeniden tesisini mümkün kılacak ve bu sayede kayıtdışı ile mücadelede başarı için gerekli toplumsal normların yaratılması kolaylaşacaktır.

- 5.6 AB süreci, kayıtdışılık ile mücadele için gerekli iradenin oluşmasına ve gerekli kamu politikalarına hayatiyet kazandırılmasına yardımcı olabilecektir. Bunun nedeni kayıtdışılığın, AB'ye tam üyelik hedefiyle arasındaki bağlantıdır.
- 5.7 Türkiye'nin kayıtdışılık ile ilgili kapsamlı bir mücadeleyi başlatıp sonuçlandırması halinde, AB'ye tam üyelik hedefi tehlikeye düşebilecektir. AB ile müzakerelerin başarısı birçok açıdan Türkiye'de kayıtdışılığın azaltılmasına bağlıdır. Her ne kadar müzakerelerde doğrudan kayıtdışı ile ilgili bir başlık bulunmasa da, malların serbest dolaşımından rekabet politikasına, tarım politikasından sanayi politikasına birçok başlık aslında kayıtdışı ile yakından ilgilidir. Türkiye'de kayıtdışılık bugünkü yaygınlığını muhafaza ettiği ölçüde bu ve bunun gibi birçok başlık altında yer alan AB mevzuatının yeterli addedecek ölçüde uygulanabilmesi mümkün olmayacaktır. Tam üyelik müzakerelerinde açılan başlıkların kapanması, bu başlıklar altındaki mevzuatın uygulamaya geçirilmesi şartına bağlı olduğundan, kayıtdışılık müzakerelerin ilerlemesi bakımından bir engel oluşturmaktadır.
- 5.8 Kaldı ki nihayetinde kayıtdışılığı geriletememiş bir ülkenin Avrupa Tek Pazarına entegre olması da mümkün görülmemektedir. Zira Tek Pazar birçok açıdan "karşılıklı güven" ilkesine dayanmaktadır. Tek Pazarın dayandığı temel ilke olan serbest dolaşım prensibi, her bir ülkenin ilgili alanlardaki AB mevzuatını uygulamakta ve bu mevzuatın uygulanmasını denetlemekte asgari bir standarda ulaşmış olmasını gerekli kılmaktadır. Kayıtdışılık bu güven ilişkisini temelden zedeleyebilecek ve Tek Pazarın işleyişi açısından sorun yaratabilecektir.
- 5.9 Benzer şekilde tam üyeliğin kriterlerini belirleyen Kopenhag kriterleri arasında aday ülkenin Topluluk mevzuatını üstlenebilecek ve uygulayabilecek idari kapasitesinin bulunması kriterinin de yer aldığı gözönüne alındığında, kayıtdışılığın yaygınlığının Türkiye'nin söz konusu Kopenhag kriterini yerine getirmesini önleyebileceği de vurgulanmalıdır.
- 5.10 Öte yandan istikrarlı bir büyüme trendine girmiş ve Avrupa ekonomileriyle gelişmişlik farkını tedricen kapatan Türk ekonomisine kayıtdışılığın on yıl-

lık kısmi maliyeti yaklaşık 100 milyar Euro olarak hesaplanmaktadır. Bu tahmini maliyet kayıtdışılığın tamamen ortadan kaldırılması hesabına dayanmamakta, yalnızca zaman içinde tedricen azaltılarak on sene sonra bugünkü OECD ortalamasına getirilmesinin, stratejik bir karşılaştırma yöntemi kullanıldığında, vergi gelirleri bakımından doğuracağı kazancı esas almaktadır. Kayıtdışının tamamen ortadan kaldırılmasının getirisi bundan çok daha fazla olacaktır.

- 5.11 Bütün bu nedenlerle ülkemizde kayıtdışına yönelik bakış açısının değiştirilmesi ve kayıtdışı ile mücadele için gerekli siyasi ve toplumsal iradenin sağlanması aciliyet kazanmıştır.
- 5.12 Küreselleşme ve AB tam üyeliği hedefinin beraberinde getirdiği dinamiklerin ışığında, ülkemizin benimsemesi gereken kayıtdışı ile mücadele stratejisinin ana unsurları ne olmalıdır? Bu meseleye ilişkin çözüm önerilerine altı ana başlık altında yer verilmektedir.

5.1. Kayıtcı Faaliyetlerin Özendirilmesi

- 5.13 Kayıtdışılığın azaltılmasına kayıtcılığın özendirilmesi ile başlanmalıdır. Bu başlık altında kayıtdışı ile kayıtcı arasında tercih yapmak durumunda kalan girişimciler ve çalışanların bu alandaki fayda/maliyet analizlerini etkileyecek bütün kurumsal ve ekonomik tedbirler değerlendirilmelidir. Burada amaç kayıtcı ekonomik faaliyetlerin ve istihdamın, girişimciler ve çalışanlar üzerindeki maliyetinin hafifletilmesi olacaktır. Bu doğrultuda aşağıdaki seçenekler değerlendirilmelidir:
- 5.14 İstihdam üzerindeki vergisel yüklerin azaltılması: Sosyal sigorta ödemelerinde işveren payının yarı yarıya düşürülmesi gündeme alınmalıdır. Dünya Bankası'nın Türk ekonomisi ile ilgili son raporunda da yer alan bu önerinin hayata geçirilmesi, kayıtdışı istihdamın önlenmesi bakımından önemli bir katkı sağlayacağı gibi yaratacağı dinamikle kamu gelirlerindeki olumsuz etkisi de sınırlı kalacaktır.

- 5.15 Kıdem tazminatının azaltılması: Kıdem tazminatının diğer ülkelerle karşılaştırıldığında göze çarpan yüksekliği, ekonominin kayıtçı istihdam yaratma kapasitesini olumsuz etkilemektedir. Kaldı ki, kıdem tazminatı sistemi, işsizlik sigortasının oluşturulması öncesinde tasarlanmış ve uygulamaya konulmuştur. İşsizlik sigortasının yürürlüğe girmesi ile birlikte, kıdem tazminatı sisteminin de gözden geçirilmesi elzem hale gelmiştir. Bu bağlamda hem kıdem tazminatına hak kazanma döneminin OECD ortalaması olan 40 aya uzaltılması, hem de kıdem tazminatına bir tavan getirilmesi temin edilmelidir.
- 5.16 İşsizlik Sigortası Fonu'na işveren tarafından yapılan katkının azaltılması: Anılan Fon'da bugüne kadar biriken 21 milyar YTL'ye yakın meblağın, ülkemizdeki resmi işsiz sayısının bugünün üç misline çıkması halinde dahi yeterli olacağı görüldüğünden (Dünya Bankası 2006 b) zorunlu katkı payı oranının azaltılması sağlanmalıdır.
- 5.17 Geçici bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi: Uyum sürecini kolaylaştırmak üzere, rekabet dezavantajı yaşayan bölgelerde, kayıtdışı istihdam yerine kayıtçı istihdam yaratılması teşvik edilecektir.
- 5.18 Asgari ücret kadar gelirin vergiden muaf tutulması.
- 5.19 İstihdam mevzuatının esnekleştirilmesi: Bu bağlamda özellikle kısmi süreli, belirli veya geçici süreli istihdam gibi daha esnek istihdam şekillerine imkan tanınması sağlanmalıdır.

5.2. Türk Ekonomisinin Kayıtçı İstihdam Yaratma Potansiyelinin Güçlendirilmesi

- 5.20 Bu başlık altında gündeme taşınması gereken temel hedef Türk ekonomisinin kayıtçı istihdam yaratma potansiyelinin artırılmasıdır. Gerçekten de Türkiye'nin ekonomik büyümeye rağmen kayıtçı istihdam yaratma performansı kötüleşmektedir. İstihdamsız büyüme, kayıtdışı ile mücadelenin başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açabilecektir. Bunun için gerekli olan, ülkemizde girişimciliğin gelişmesine engel olan mevzuat ve uygulamaların gözden geçirilmesidir.

- 5.21 Dünya Bankası verilerine göre Türkiye bu alanda hala OECD ülkelerinin ortalamalarından oldukça uzaktadır. Ancak Türkiye’de bu tip engelleri yürürlükten kaldırmanın yanı sıra, sanayi ve hizmetler sektöründe çeşitliliği artıracak yeni başarı hikayeleri yaratılmasını teşvik edecek daha aktif bir sanayi politikasına ihtiyaç duyulmaktadır.
- 5.22 Burada söz konusu olan geçmiş dönemlerde uygulanan ve kamu tarafından belirlenen belirli sektörlerin desteklenmesine dayalı bir sanayi politikası değildir. “Yeni” sanayi politikası, Türkiye’nin uluslararası alanda rekabetçi olabilecek yeni alanları daha hızla ve dene/yanıl yöntemiyle araştırabilmesini teşvik edecek ve bu şekilde belirlenen alanlara özel sektör yatırımlarını daha etkinlikle yönlendirebilecek özellikte olmalıdır.
- 5.23 Küresel ekonominin kuralları, rekabet ortamının güçlendirilmesini ve yatırım ortamının iyileştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, cari açık, işsizlik, bütçe, vs. mevcut sorun alanlarının neredeyse tümünü yatay kesmesi nedeniyle kayıtdışı ekonomi ile mücadele ve bölgesel kalkınma konularına ilişkin stratejiler öncelikli gündem maddeleri olmalıdır. 2007-2013 yıllarını kapsayan dokuzuncu kalkınma planında da altı çizilen ve öncelikli gelişme eksenini olarak belirlenen bu politikalara azami ölçüde bağlı kalınması büyük önem taşımaktadır (DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013).
- 5.24 Bunun için kamu ile sanayi kesiminin kurumsal anlamda bir stratejik işbirlik mekanizması tesis etmesi gerekecektir. Bu mekanizma sayesinde olası fırsatların zamanında belirlenmesi, bu fırsatlara yönelik özel sektörün bir iş modeli oluşturmasının kolaylaştırılması , kamunun ise bu alanların daha hızla gelişmesini sağlayacak ve piyasa ekonomisinin yetersizliklerinden kaynaklanan eksiklikleri giderecek altyapı ve eğitim gibi alanlara yatırımlarını odaklaması sağlanabilecektir.
- 5.25 Ekonomik ve Sosyal Konseyin bu amaca yönelik olarak yeniden yapılandırılabilirliği ve çalışma yönteminin bu hedef doğrultusunda yeniden şekillendirilebileceği akla gelmektedir. Bu çerçevede anılan Konseyin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, çalışma gruplarının oluşturulması, araştırma, bilgi toplama ve strateji belirleme yeteneğinin güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

- 5.26 Kaldı ki sanayi politikasına yönelik böyle bir yaklaşım aynı zamanda AB ile tam üyelik müzakerelerinin optimizasyonu bakımından da zorunludur. Zira bu müzakerelerde izlenecek strateji, Türkiye'nin ekonomik gelişmesi için benimseyeceği yaklaşımla yakından ilintilidir. Bu yeni sanayi politikasının öncelikleri Türkiye'nin müzakerelerdeki önceliklerini de oluşturacaktır.
- 5.27 Türkiye'de kayıtdışı istihdamı besleyen bir havuz niteliğindeki tarımsal istihdamın da bir "kırsal kalkınma stratejisi" çerçevesine kırsal alanda tarım dışı faaliyetlere özendirilmesini sağlayacak kamu politikaları uygulamaya konulmalıdır. Bunun için benzer süreçlerden geçmiş ve tarımsal istihdamını azaltmayı başarmış Avrupa ülkelerinin tecrübesinden faydalanılabilir. Bu bağlamda tarımdan "tarımsal sanayiye" (agro-business) geçiş için destek sağlanmalıdır. Bu destek sayesinde kırsal kesimde tarım ürünlerinin AB standartlarında işlenmesine yönelik tesislerin kurulması ve geliştirilmesi mümkün olacaktır. Böylelikle tarımsal ürünlerin yanı sıra katma değeri daha yüksek olan ve tarım harici alanlarda da istihdam yaratan işlenmiş tarım ürünleri potansiyeli geliştirilebilecektir.
- 5.28 Keza tarımsal ürünlerin satış ve pazarlanması için oluşturulacak yeni birimler için de destek mekanizmaları kurulmalıdır. Bu birimler, işlenmiş tarım ürünlerinin perakende satışında en önemli rolü oynayan perakende zincir mağazalarının satınalma bölümleriyle koordineli çalışarak, onların taleplerini ve beklentilerini üretici kesime yansıtma rolünü üstleneceklerdir.
- 5.29 Kırsal kalkınma stratejisi çerçevesinde kırsal alandaki faaliyetlerin çeşitlendirilmesine destek olunarak kırsal mekanların iyileştirilmesi, turizme açılması; turizme hizmet edecek şekilde yerel kültürel ve folklorik özelliklerin ortaya çıkarılması ve artizanal faaliyetlerin çoğaltılması hedeflenmelidir.
- 5.30 Ülkemizde KOBİ'lerin toplam istihdam içindeki payları gözönüne alındığında, KOBİ'lerin kayıtlı ekonomide istihdam yaratma kapasitelerinin artırılmasının taşıdığı önem de ortaya çıkmaktadır. KOBİ'lerin büyümeleri ve daha fazla istihdam yaratabilmeleri açısından finansal sistem ile ilişkileri gözden geçirilmeli ve KOBİ'lerin banka kredilerinden daha fazla yararlanmalarını sağlayacak tedbirlerin alınması gündeme getirilmelidir. Bu açıdan en büyük

engellerden biri olarak görülen teminat meselesinin aşılabilmesini teminen KOBİ garanti fonlarının kapsam ve bütçelerinin artırılması düşünülmelidir.

- 5.31 Öte yandan 2008 yılında uygulamaya girecek olan Basel II kriterlerinin de KOBİ'lerin bankalar ile mevcut kredi ilişkilerinin olumsuz etkilenmesini önleyecek hazırlık ve tanıtım kampanyalarına ağırlık verilmelidir. Bu çerçevede yeni Türk Ticaret Kanunu tasarısının KOBİ'lere kuruluş ve işlemlerinde, bugünkü sisteme oranla esneklik tanıyan hükümlerinin yarar sağlayacağı düşünülmektedir.

5.3. Aktif İstihdam Politikalarının İzlenmesi

- 5.32 Ülkemizin eğitim politikasındaki eksiklikler istihdam piyasasını da yakından etkilemektedir. Eğitim seviyesinin göreceli düşüklüğü, çalışan nüfusun ekonominin hızla değişebilen ihtiyaçlarına cevap verebilmesini güçleştirmektedir.
- 5.33 Küreselleşme çağında ülkelerin ve sanayilerin rekabet gücü artık büyük oranda insan kaynaklarının kalitesi ile bağlantılı hale gelmiştir. Ekonomiler, insan kaynaklarının eğitim seviyesi ve esnekliği elverdiği ölçüde daha verimli ve daha zenginlik yaratan bir yapıya yönelmektedirler.
- 5.34 Geçmiş dönemlerde eğitim alanına yapılan kamu yatırımlarının eksik kalması, bugün aktif nüfusun azımsanmayacak bir bölümünün modern işletmelerde istihdam edilmesini zorlaştırmaktadır.
- 5.35 İnsan kaynaklarının çağdaş bir ekonominin ihtiyaç duyduğu ve duyacağı özelliklere sahip olmaması, ülkemizde kayıtdışılığı besleyen en önemli faktörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle Türkiye geçmişin "hatalarını" bugün insan kaynaklarını yatırımın hedefine odaklayan aktif bir istihdam politikası ile gidermek yoluna gitmelidir.
- 5.36 Okul çağındaki eğitim aşamasında görülen eksikliklerin işgücü piyasası üzerindeki olumsuzlukların giderilmesi okul sonrası eğitim seçeneklerinin artırılmasını gerekli kılmaktadır.

- 5.37 “Avrupa İstihdam Stratejisi”ne uyumu da içeren AB ile müzakerelerdeki sosyal politika ve istihdam başlığına uyum yükümlülüğü bu konuyu gündeme taşıyacaktır. Türkiye’nin 2007-2013 döneminde AB’den “Katılım Öncesi Mali Yardım” başlığı altında elde edeceği hibelerin kullanım öncelikleri arasında Türkiye’nin işgücü yetiştirme kapasitesini güçlendirmesinin bulunması, ülkenin daha vasıflı bir işgücüne sahip olmasının yolunu açacaktır. Böylelikle Milli Eğitim Bakanlığı ve İŞKUR gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra sektör dernekleri ve diğer sivil toplum kuruluşlarının mesleki eğitim, okul sonrası eğitim ve yaşam boyu eğitim alanlarında hizmet verme kapasiteleri artırılmasına katkıda bulunacak, ayrıca bu kurumlar arasında kamu-sivil toplum işbirliğinin geliştirilmesi suretiyle iş piyasasının ihtiyaçlarına uygun bir işgücü yaratılmasına da yardımcı olacaktır.
- 5.38 “İşsizlik Sigortası Fonu” ile ilgili yapılacak bir düzenleme sayesinde, aktif işgücü programlarının finansman sorunu da büyük ölçüde çözülebilir. 2000 yılından bu yana anılan Fon’da 21 milyar YTL’ye yakın bir para biriktiği anlaşılmaktadır. Oysa ki bu süre zarfında Fondan yapılan ödemelerin toplamı 800 milyon YTL ile sınırlı kalmıştır.¹⁷

5.4. Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi ve Yaptırımların Ağırlaştırılması

- 5.39 Kayıtdışı ile mücadelede özendirici tedbirlere öncelik tanınması gerekmektedir. Temel mesele, girişimcilerin kayıtçı ile kayıtdışı faaliyet arasında yaptıkları tercihte kayıtçısını daha cazip kılacak formüller bulmak ve doğru teşvikleri yaratabilmektir. Ancak, buna paralel olarak kamunun kayıtdışı ekonomi yolunda tercih kullananları saptama ve cezalandırma kapasitesinin de güçlendirilmesi gerektiği açıktır. Aksi takdirde, kayıtçı çalışan karşı karşıya kaldığı haksız rekabet nedeniyle dolaylı yoldan cezalandırılmış olmaktadır.
- 5.40 Kayıtdışı faaliyette bulunma nedeniyle ceza alan işletmelerin çoğalması, geri kalanların kayıtçı ekonomiye yönelmelerini de teşvik edecektir.

¹⁷ “İşsizlik fonu bonoyu tercih etti”, *Radikal gazetesi*, 25 Ekim 2006.

- 5.41 Bu bağlamda, tek vergi numarası sisteminin geliştirilmesi ve ülke genelinde nakit akımı ve gayrimenkul gibi tescile tabi varlıkların izlenebilmesinin sağlanması önem taşımaktadır.
- 5.42 Gelirler İdaresinin denetim kapasitesinin artırılması bir diğer zorunluluktur. Türkiye’de her bin kişiye 0.6 denetim personeli düşerken, bu sayı Fransa’da 1.3, İngiltere’de ise 1.5 tir.¹⁸
- 5.43 Keza sigorta denetim memurlarının sayılarının artırılması ve en azından ikiye katlanması sağlanmalıdır. 2004 yılında sigorta denetim memurlarının toplam sayısı 272 idi. Yapılan yıllık yaklaşık 30,000 adet firma denetimi ile kayıtlı istihdamın ancak yüzde dördüne ulaşabilmektedir (Dünya Bankası 2006b).
- 5.44 Kayıtdışı işçi çalıştırmaya verilen cezalar ağırlaştırılmalıdır. Birçok Avrupa ülkesinde kayıtdışı işçi çalıştırmanın yaptırımı ülkemizden çok daha ağır olup sık sık aflarla hafifletilmektedir. Ülkemizde 2002 yılında sigorta kapsamında olmayan işçi çalıştırmaktan dolayı verilen cezaların ortalaması 550 dolar olmuştur (Dünya Bankası 2006b). Oysa ki örneğin Fransa’da bu suç için verilen idari para cezası, kayıtdışı çalıştırılan her işçi için 6000 dolar seviyesindedir. Suçun tekrarı halinde ceza miktarı ikiye katlanmaktadır. Belçika’da bu rakam 100.000 doları, Almanya’da 650.000 doları bulabilmektedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2004). Ayrıca meslekten men, kamu haklarından mahrumiyet ve işyerinin kapatılması gibi müeyyideler de bu ülkelerin mevzuatında mevcuttur.
- 5.45 Nihayet kayıtdışı ile mücadelede kamunun denetleyici işlevinin öneminin altı çizilmelidir. Kamu idaresinin bu konudaki kapasitesinin artırılması, Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliğinin öncelikleri arasına alınmalıdır.

5.5. Kayıtdışı ile Mücadelede Toplumsal Mutabakatın Güçlendirilmesi

- 5.46 Ülkemizde toplumsal düzeyde, kayıtdışılığa bakış açısı, kayıtdışılığın istihdam yarattığı ve ekonomiyi dışsal şoklara karşı koruyan bir sübap olduğu biçimin-

¹⁸ “Kayıtdışılığın çapraz kontrol”, *Radikal gazetesi*, 6 Eylül 2006.

deki yanılırları içermektedir. Bu bakış açısının değıştirilmesi, kayıtdışı ile mücadelede başarı sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır.

- 5.47 Kayıtdışılığın ülkeye ekonomik maliyetinin daha net olarak plana çıkarılmasında yarar görülmektedir. Bu bağlamda, kayıtdışılığın, Türkiye'yi ikili (dual) bir yapıya mahkum ettiği, verimsiz yapıyı koruyarak ve ekonominin global olarak daha verimli bir nitelik kazanmasını engelleyerek Türkiye'nin daha müreffeh bir geleceğe yol almasını zorlaştırdığı vurgulanmalıdır.
- 5.48 Kayıtdışılığın sağladığı sosyal koruma işlevinin kayıtdışı ile mücadelede elde edilecek kazanımlar sayesinde, güçlenen mali yapı ile devlet tarafından daha iyi sağlanabileceği ifade edilmelidir.
- 5.49 Buna paralel olarak, ülkemizde Devlet/Birey ilişkileri bağlamında sorunlu olan güven ilişkisinin yeni bir temelde yeniden tesis edilmesine yönelik bir çalışma başlatılmalıdır. AB sürecinin Türkiye'de devletin yeniden yapılanmasını, kamu hizmetlerinin daha verimli bir yapıya kavuşturulmasını, yolsuzlukla mücadelenin daha etkin biçimde yürütülmesini beraberinde getireceği vurgulanarak, devletin bu çabasına vatandaşların katılımı sağlanmalıdır.
- 5.50 Verdiği vergilerin daha etkin kullanıldığını gören bireyler arasında vergi verme kültürü ve vergilendirilmemiş kazançta bakış açısı da değışecek ve böylelikle kayıtdışı ile mücadele için gerekli toplumsal desteğin elde edilmesi kolaylaşacaktır.
- 5.51 Bu kampanyaya paralel olarak, kayıtdışı ekonomiyi terketmek isteyen çalışan veya firma sahiplerine hizmet verecek ve tavsiyelerde bulunacak, arayanlardan kimlik bilgisinin istenmeyeceği bir çağrı merkezi oluşturulması gündeme alınmalıdır.
- 5.52 Ayrıca toplumun daha iyi bilinçlendirilmesi amacıyla, kayıtdışılığın önlenmesine yönelik kampanyanın kamu/özel sektör işbirliği ile yürütülmesi öngörülmelidir. Bu bağlamda anılan kampanyanın sorumluluğunu üstlenecek kurumsal yapının, kayıtdışılığın yoğun olarak görüldüğü sektörlerdeki işçi sendikaları ve işveren örgütleri ile işbirliği yaparak kampanyalardan daha etkin

sonuç alınması sağlanabilecektir. Bir sonraki aşamada ise bu kurumların da kayıtdışı ile mücadelede daha etkin bir rol oynamalarını sağlayacak yöntemler geliştirilmelidir.

5.6. Kayıtdışı ile Mücadeleden Sorumlu bir Kurumsal Yapı Tesis Edilmesi

- 5.53 Kayıtdışı olgusunun farklı veçheleri gözönüne alındığında, ülkemizde halihazırda kayıtdışı ile mücadeleyi ana hedef olarak benimsemiş bir kurumsal yapının bulunmadığı görülecektir. Maliye Bakanlığı işin vergisel boyutu ve denetim ayağına yönelik tedbirlerden sorumlu iken; Sanayi Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı gibi kurumlar bu raporumuzda yer verilen kayıtdışının önlenmesine yönelik önerilerden sorumlu kurumlar olarak göze çarpmaktadır.
- 5.54 Ayrıca bu alanda kamu-özel sektör işbirliğini yansıtan ve toplumsal mutabakatın güçlendirilmesini ana hedef olarak benimseyen bir yapı da kamu sistemimizde bulunmamaktadır. Oysa ki İtalya ve Fransa gibi kayıtdışılık sorununu Türkiye kadar yoğun yaşamayan ülkelerde dahi bu nitelikte merkezi yapılanmalar mevcuttur.¹⁹
- 5.55 Bu nedenle ilgili kamu kurumları ile özel sektör şemsiye kuruluşlarının temsilcilerinden oluşacak, Başbakanlığa bağlı bir “Kayıtdışı ile Mücadele Yüksek Kurulu (KMYK)” ihdas edilmesi faydalı olacaktır.
- 5.56 KMYK'nın işgücü piyasası, vergi, sosyal güvenlik ve vergi kaçakları ile ilgili gelişmeleri takip etmek, kayıtdışı ekonomi ile ilgili bilgilerin analizini yapmak, hükümete kayıtdışı ile mücadele ile ilgili önerilerde bulunmak, kayıtdışılığın yoğunlaştığı coğrafi alan ve sektörlerle yönelik bilgi toplamak, kayıtdışı ile mücadelede bir taraftan kamu kurumları diğer taraftan kamu kurumları ile işçi ve işveren kuruluşları gibi ilgili paydaşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, bu alanda toplumsal mutabakatın güçlendirilmesine yönelik kampanyaların stratejisini oluşturmak ve bu kampanyaları yürütmek gibi bir görev çerçevesini haiz olabileceği düşünülmektedir.

¹⁹ “İtalya’da Başbakanlık bünyesinde “Kayıtdışı ile mücadele komisyonu”; Fransa’da ise İstihdam Bakanlığına bağlı DILTI – Délégation interministerielle a la lutte contre le travail illégal adlı kurumlar mevcuttur.

5.57 Sonuç olarak Türkiye'deki kayıtdışılık olgusuna yeni bir bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır. Kayıtdışılığın herhangi bir önlem alınmadığı takdirde artmaya devam edeceği açıktır. Kayıtdışı ile mücadeleye aynı zamanda AB süreci nedeniyle de öncelik atfedilmesi gerekmektedir. AB'ye tam üyeliği bir siyasi hedef olarak benimsemiş bir ülkenin, bu hedefin gerçekleşmesini tehlikeye atabilecek nitelikteki temel ekonomik engel görünümünü kazanmış kayıtdışılığı görmezden gelmesi mümkün değildir. Türkiye'nin ulusal ve uluslararası alanda kayıtdışılığı etkileyen dinamikleri doğru bir analizine dayalı bir strateji ile kayıtdışı ile mücadelede başarı kazanması ve kayıtdışılığın yaygınlığını düşürmesi mümkündür. Bunun için atılması gereken adımlara bu çalışmada yer verilmiştir. AB süreci bu açıdan değerlendirilmesi gereken bir fırsattır.

KAYNAKÇA

Adaman, Fikret; Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2001). *“Hanebalkı gözünden Türkiye’de yolsuzluğun nedenleri ve önlenmesine ilişkin öneriler.”* TESEV, İstanbul.

Ankara Ticaret Odası (2005). *“Aflar tarihi”*, ATO yayınları, Ankara.

Avrupa Komisyonu (2003). *“The Future of the Textile and Clothing Sector in the Enlarged Europe”*, com(2003) 649 Final.

Bangasser, Paul (2000/9). *“The ILO and the Informal Sector: An Institutional History”*, Employment Paper, ILO, Geneva.

Berger, Suzanne (Ocak 2006). *“How We Compete”*, Currency Books, Doubleday, New York, pp.59-72.

Business Week Türkiye (2006). *“Adil vergi mi dediniz ?”*, Sayı: 2006/31.

Castells, Manuel ve Alejandro Portes (1989). *“World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy”*, The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Advanced Developed Countries, John Hopkins University Press, Baltimore.

Chen, A. Martha; Renana Jhabvala ve Frances Lund (2002). *“Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework”* ILO.

Çakmak, Erol ve Halis Akder (2005). *“DTÖ ve AB’deki gelişmeler ışığında 21. yüzyılda Türkiye tarımı”*. TÜSİAD Yayın No 2005-06/397, İstanbul.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2004). *“Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı”*, Genel yayın No: 116, Ankara.

Çetindamar, Dilek (2002). *“Türkiye’de girişimcilik”*. TÜSİAD Yayın No 2002-12/340, İstanbul.

Çetintaş, Hakan ve Hasan Vergil (2003). *“Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomini Tabmini”*, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4, İstanbul.

Çiloğlu, İsmail (1998). *“Kayıt Dışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi”*, Hazine Dergisi Sayı. 11.

de Silva , S. (2001). *“Is globalization the reason for national socio-economic problems?”*,ILO Ch.3, Geneva..

de Soto, Hernando (2000). *“The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”*, Basic Books, New York.

de Soto, Hernando (1989). *“The Other Path: The Economic Answer to Terrorism”*, Harper Collins, New York.

Davutyanyan N., Özer Ş., "A Study on the Debt and Default Behaviour of Turkish Micro and Small Enterprises.", Yayın Aşamasında.

Derviş, Kemal; Daniel Gros; Michael Emerson ve Sinan Ülgen (2004). "Çağdaş Türkiye'nin Avrupa Dönüşümü". Doğan Kitap, İstanbul.

Djankov, S.; I. Lieberman; J. Mukherjee ve T. Nenova (2002). "Going Informal: Benefits and Costs", Decent Work and the Informal Economy. Rapor VI, Dünya Bankası-Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı, 90. Oturum, Cenevre.

Dollar, David (2005). "Globalization, poverty and inequality", Globalization: What's New-Michael Weinsten, Columbia University Press, New York.

DPT, "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)", 2007 Yılı Programı

Dünya Bankası (2006). "Turkey: Country Economic Memorandum - Promoting Sustained Growth and Convergence with the European Union", Report No. 33549-TR, Volume II: Expanded Report.

Dünya Bankası (2006 b). "Turkey Labor Market Study", Report No 33254-TR.

EUROSTAT, Avrupa Birliği İstatistik Ofisi. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

Feenstra, R. C. (1998). "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 4, pp. 31-50.

Feige, E. L. (1990). "Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional ", World Development, Vol 18, No 7.

Frey, B.B. ve F. Schneider (2000). "Informal and Underground Economy", International Encyclopedia of Social and Behavioral Science, Bd.12 Economics, Amsterdam, Elsevier Science Publishing Company.

Hart, Keith (1973). "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", Journal of Modern African Studies 11(1): 61-89.

Hart, Keith (1971). "Small Scale Entrepreneurs in Ghana and Development Planning", Journal of Development Planning, Temmuz.

ILO (1972). "Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya", pp.223-232. Cenevre.

Johnson, Simon; Daniel Kaufmann ve Andrei Schleifer (1997). "The Unofficial Economy in Transition.", Brookings Papers on Economic Activity, The Brookings Institute, 2, pp.159-239, Washington, D.C.,

Johnson, Simon; Daniel Kaufmann ve Zoido-Lobaton Pablo (1998): *“Corruption, public finances and the unofficial economy”*, World Bank discussion paper, Washington, D.C.

Kaufmann, Daniel ve Aleksander Kaliberda (1996). *“Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: A framework of analyses and evidence”*, The World Bank, Policy Research Working Paper 1691, Washington, D.C.

Lewis, W. Arthur (1954). *“Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”*, Manchester School. 22 (May): pp.139-91.

Loayza, N. V. (1997). *“The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America”*, Policy Research Papers, World Bank, Washington D.C.

McKinsey Global Institute (2003). *“Turkey: Making the productivity and growth breakthrough”*. <http://www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/turkey/Turkey.pdf>

Moser, Caroline (1978). *“Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Independence in Urban Development”*, World Development, 6 (September-October), pp 1041-64.

Nadvi, K. (2004). *“Globalisation and Poverty: How can Global Value Chain Research Inform the Policy Debate?”*, IDS Bulletin, Vol. 35, No. 1, pp. 20-30.

OECD (2002). *“Measuring the non observed economy: a handbook”*, OECD, Paris.

OECD (2004). *“Economic Survey of Turkey”*, OECD, Paris.
http://www.oecd.org/document/44/0,2340,en_33873108_33873854_33804140_1_1_1_1,00.html

Öğünç, F. ve G. Yılmaz (2000) *“Estimating Underground Economy in Turkey”*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Discussion Paper.

Önder, İzzettin (2000). *“Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme”*, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No:23-24.

Portes, Alejandro (1994). *“When More Can Be Less: Labour Standards, Development and the Informal Economy”*, In Rakowski, C.A. ed., Contrapunto, pp. 113-130. New York: SUNY Press.

Rekabet Kurumu (2005). *“The impacts of the informal sector on the effective enforcement of competition law and policy: extracts from the decisions of the Turkish Competition Authority”*, Fifth United Nations Conference to review all aspects of the set of multilaterally agreed equitable principles and rules for the control of restrictive business practices, Belek, Antalya.

Rodrik, Dani (2004). *“Industrial Policy for the twenty first century”*, Mimeo for UNIDO.

Sapir, Andre (2005). *“Globalisation and reform of European social models”*, Bruegel Policy Brief No 1, Brüksel. http://www.bruegel.org/doc_pdf_120

Savaşan F. ve Friedrich S. (2006). “*What determines informal hiring? Evidence from the Turkish textile sector*”, Yayım Aşamasında. (Bu makalenin ilk versiyonu 16-19 Haziran 2005 tarihleri arasında İzmir’de düzenlenen Birinci Uluslararası İşletme ve İktisat Kongresi’nde sunulmuştur)

Schneider, F. ve F. Savaşan (2005). “*The Size of Shadow Economies of Turkey (and of her Neighbouring Countries) Including an Informal Hiring and Sectoral Analysis of the Turkish Shadow Economy*”, Yayım Aşamasında. (Bu makalenin ilk versiyonu 16-19 Haziran 2005 tarihleri arasında İzmir’de düzenlenen Birinci Uluslararası İşletme ve İktisat Kongresi’nde sunulmuştur)

Schneider, F. (2005), “*Shadow Economies of 145 Countries all over the World: Estimation Results over the Period 1999 to 2003*”, Annual Meeting of the European Public Choice Society (EPCS), 2005. <http://www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Schneider.pdf>

Schneider, F. (2000). “*The Growth of the Shadow Economy in the OECD: Some Preliminary Explanations*”, Journal of International Affairs, 53 (2), pp. 413-431.

Sethuraman, S. V. (1976). “*The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy*”, International Labour Review, 114 (1), pp 69-81.

Tanzi, Vito (1983). “*The underground economy in the United States: Annual estimates, 1930-1980*”, IMF-Staff Papers, 30:2, pp. 283-305.

Temel, A.; A. Şimşek ve K. Yazıcı, (1994). “*Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğü*”, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, DPT.

TİSK (2000). “*Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*”, Yayın No:199.

Tokman, Victor (1978). “*An Exploration into the Nature of the Informal-Formel Sector Relationship*”, World Development, 6 (9/10), pp 1065-75.

TÜİK (2006). “*Hanehalkı İşgücü Araştırması 2006 Mayıs Dönemi Sonuçları*”, Sayı:135.

TÜİK (2005). “*Türkiye istatistik yılı 2005*”. Yayın No: 3009.

TÜİK (2003). “*2002 Genel sanayi ve işyerleri sayımı*”, Sayı: B.02.01.DİE.0.10.00.906 -164.

TÜSİAD (2002). “*Türkiye’de işgücü piyasası ve işsizlik*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/355, İstanbul

TÜSİAD (2004). “*Türkiye’de işgücü piyasasının kurumsal yapısı ve işsizlik*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul.

TÜSİAD (2005). Büyüme Stratejileri Dizisi No:1 “*Türkiye’de Büyüme Perspektifleri: Makroekonomik Çerçeve / Dinamikler / Strateji*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-06/398, İstanbul

TÜSİAD (2005). Büyüme Stratejileri Dizisi No:2 “*Türkiye’de Yeniden Yapılanma Arayışları: Seçilmiş Sektör /Kurum / Politika Önerileri*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-06/399, İstanbul

TÜSİAD (2005). Büyüme Stratejileri Dizisi No:3 “*Türkiye’nin Üretim Yapısı: Girdi-Çıktı Modeli / Temel Bulgular*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-06/400, İstanbul

TÜSİAD (2005). Büyüme Stratejileri Dizisi No:4 “*Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığılımları*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2005-09/408, İstanbul

TÜSİAD (2005). Büyüme Stratejileri Dizisi No:5 “*Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve Mali Yapı: Mali Gelişmişlik / Firma Mali Yapısı*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2005- 11/409, İstanbul

TÜSİAD (2005). Büyüme Stratejileri Dizisi No:6 “*Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Verimlilik ve Büyüme (1972-2003): Uluslararası Karşılaştırma ve AB’ye Yakınsama Süreci (2014)*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2005- 12/413, İstanbul

TÜSİAD (2006). Büyüme Stratejileri Dizisi No:7 “*Eğitim ve Sürdürülebilir Büyüme; Türkiye Deneyimi, Riskler ve Fırsatlar*”, Yayın No: TÜSİAD-T/2006- 06/420, İstanbul

United Nations Conference on Trade and Development (2001). “*Expert Meeting on Mainstreaming Gender in Order to Promote Opportunities: Note by the UNCTAD Secretariat, Trade and Development Board, Commission on Enterprise, Business Facilitation and Development*”, (TD/B/COM.3/EM.14/2), p. 4, Geneva.

Us, Vuslat (2004). “*Kayıtdışı Ekonomi Tabmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği*”, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni.

Varol, Kübra (2005), “*Tekstilde Kotasız Dönem Başlarken Çin İmparatorluğunu GenişletmeYolunda*”, Activeline, January 2005, 1-15, <http://www.makalem.com>

Wolf, Martin (2004). “*Why globalization works*”, Yale University Press, New Haven, Connecticut, ABD.

Worldbank Doing Business veritabanı: www.doingbusiness.org

WTO (1998) . Annual Report, Geneva. P 36.

Yenigül, S. Bahar (2005). “*Göçün Kent Mekanı Üzerine Etkileri*”, G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi, 18(2): 273-288.

Yüksel, Ayhan (2005). “*Basel II’nin KOBİ kredilerine muhtemel etkileri*”, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Araştırma Raporu 2005/4, Ankara.

Yükseler, Z. ve Ercan T. (2006). “*Türkiye’nin üretim ve dış ticaret yapısında dönüşüm: Küresel yönelimler ve yansımalar*”, Ekonomik Araştırma Forumu Çalışma Raporları Serisi, TÜSİAD-Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu, İstanbul.

