

T.C.

SAKARYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

81303

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI ÇOCUK İSTİHDAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nafi FİLİZ

81303

Enstitü Anabilim Dalı : ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve  
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Tez Danışmanı : Prof.Dr.Cihangir AKIN

SAKARYA - 1999

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANİZASYON MERKEZİ

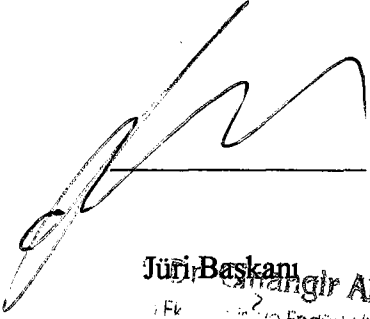
T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI ÇOCUK İSTİHDAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Nafi FİLİZ

Enstitü Anabilim Dalı : ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve  
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

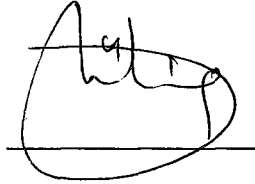

Bu tez .../.../19.. tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği / oy çokluğu ile kabul edilmiştir.



Jüri Başkanı  
Emrah AKIN  
Ekonomi ve Endüstri İlişkileri  
Başkanı



Jüri Üyesi



Jüri Üyesi

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR LİSTESİ.....	IV
TABLolar LİSTESİ.....	V
ÖZET.....	VI
SUMMARY.....	VII

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İSTİHDAM

GİRİŞ.....	1
1.1. İstihdam İle İlgili Kavramlar.....	2
1.1.1. Tam İstihdam.....	2
1.1.2. Eksik İstihdam.....	2
1.2. Kayıtdışı Sektör ve Ortaya Çıkış Nedenleri.....	3
1.2.1. Kentsel Yapılarda İstihdam.....	4
1.2.2. Kentleşme ve Kayıtdışı İstihdam.....	5
1.2.3. Kayıtdışı Ekonomiye İstihdam Yaklaşımı.....	7
1.2.4. Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı Sektör.....	8
1.2.5. Kayıtdışı Sektör ile Kayıtdışı İstihdam İlişkisi.....	9
1.3. Kayıtdışı İstihdam Kavamı(Enformel İstihdam).....	10
1.3.1. Kayıtdışı İstihdamın Ortaya Çıkış Nedenleri.....	11
1.3.1.1. İşgücündeki Yapısal Değişimler.....	11
1.3.1.2. İşgücünün Sektörel Dağılımının Değişimi.....	12
1.3.1.3. Kırsal Fakirlik ve Tarım Reformu.....	13
1.3.1.4. İşgücünün Mevkiindeki Dağılım ve Gelişme.....	14
1.3.2. Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı.....	17
1.4. Dünyada İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam.....	17
1.4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam.....	18
1.4.2. Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam.....	19

1.4.2.1. Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik.....	20
1.4.2.2. Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı İstihdam ve Alınan Önlemler.....	22
1.4.3. Günümüzdeki Durum .....	23

## **İKİNCİ BÖLÜM KAYITDIŞI EKONOMİ VE İSTİHDAM İLİŞKİSİ**

2.1. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi.....	25
2.1.1. Kayıtdışı Ekonominin Unsurları.....	25
2.1.1.1. Yasadışı Ekonomik Faaliyetlerde Kayıtdışılık.....	25
2.1.1.2. Yasal Ekonomik Faaliyetlerde Kayıtdışılık.....	26
2.1.1.2.1. Yasal Faaliyetlerde, Faaliyetlerin ya da Gelirlerin Yasadışı Yollarla Kayıtdışına Çıkarılması.....	26
2.1.1.2.2. Yasal Faaliyetlerde, Faaliyet ya da Gelirlerin Yasalar Çerçevesinde Kayıtdışı Kalmaması.....	28
2.1.2. Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam İlişkisi.....	28
2.1.3. Kayıtdışı Faaliyetler ve Tarım.....	29
2.1.4. Kayıtdışı Faaliyetlerin Çeşitleri.....	32
2.1.5. Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü.....	34
2.2. Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Gelişim Nedenleri.....	37
2.2.1. İstihdam ve İşsizlik ile ilgili Gelişmeler.....	37
2.2.2. Kayıtdışı İstihdamdaki Artışın Niteliği.....	38
2.2.3. Kayıtdışı İstihdamın Artış Nedenleri.....	40
2.2.3.1. Vergi ve Fonlar.....	41
2.2.3.2. Sosyal Güvenlik Boyutu.....	42

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM KAYITDIŞI İSTİHDAM EDİLEN ÇOCUKLAR SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

3.1. Çalışan Çocuklar(Çocuk İşçiler) Kavramı.....	45
3.2. Kayıtdışı Sektörde Çalışan Çocuklar.....	46

3.3. Çocuk İşgücü Kullanımının Yarattığı Sorunlar.....	47
3.4. Çocukların Çalışma Nedenleri.....	48
3.4.1. Ailenin Gelir Düşüklüğü.....	48
3.4.2. Eğitim Giderlerinin Karşılanamaması.....	49
3.4.3. Yasadışı İşlerde Kullanım Kolaylığı.....	50
3.4.4. Kırsal Alandan Kente Göç Olgusu.....	50
3.4.5. Çocukların Zor Kullanılarak Kullanılması.....	51
3.4.6. Diğer Nedenler.....	51
3.5. Türkiye’de Çalışan Çocukların Görünümleri.....	51
3.6. KOBİ’lerde Kayıtdışı İstihdam Edilen Çocuklar.....	56
3.7. Kayıtdışı Çalışan Çocukların Başlıca Sorunları.....	56
3.7.1. Eğitim Sorunu.....	56
3.7.2. Ekonomik Sorunlar.....	57
3.7.3. Çalışma Koşulları İle İlgili Sorunlar.....	58
3.7.3.1. Çalışma Süreleri.....	58
3.7.3.2. Ücretlerdeki Düşüklük.....	59
3.7.3.3. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği.....	60
3.7.3.4. Sosyal Güvenlik İle İlgili Sorunlar.....	61
3.5.3.5. Diğer Sorunlar.....	62
SONUÇ.....	63
KAYNAKLAR.....	72
ÖZGEÇMİŞ.....	76

## KISALTMALAR

DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
T.O.B.B.	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
HAI	: Hanehalkı İşgücü Analizi
GSİS	: Genel Sanayi ve İşverenleri Sayımı
IPEC	: Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programı

## TABLolar LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1 : Yurtiçi İşgücü Piyasalarında Gelişmeler.....	3
Tablo 2 : Sayım Yıllarına Göre Şehir-Köy Nüfusları ve Yıllık Artış Oranları....	4
Tablo 3 : Türkiye’de Kayıtdışı Sektör İstihdamı.....	7
Tablo 4 : İstihdam, Sivil İşgücü ve Nüfus.....	8
Tablo 5 : Endüstri Ülkelerinde ve Gelişen Ülkelerde İşgücünün Sektörler İtibariyle Dağılışı.....	13
Tablo 6 : Endüstri Ülkelerinde ve Gelişen Ülkelerde Bağımlıların Toplam İşgücündeki Nisbi Önemi.....	16
Tablo 7 : OECD Ülkelerinde İşsizlik.....	20
Tablo 8 : Batı Toplumlarında İşsizlik.....	24
Tablo 9 : Kayıtlı/Kayıtsız İşgücü Dağılımı.....	30
Tablo 10 : Kayıtlı/Kayıtsız İşgücü Dağılımı(Yüzde).....	31
Tablo 11 : İstihdamın Sektörel Dağılışı/İşçi Dağılımı.....	32
Tablo 12 : Kayıtdışı Ekonominin Boyutları.....	36
Tablo 13 : Kayıtdışı Ekonomi.....	36
Tablo 14 : Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunan Nüfus Gruplarının 1997 yılı İtibariyle Sos.Güv.Kurumlarına Göre Dağılımı.....	43
Tablo 15 : Türkiye’de Ücretlilerin Dağılımı(1997 yılı ortalamaları).....	44
Tablo 16 : Çalışanların Yaş ve İşgücü Durumlarına Göre Çalışma Durumları.....	52
Tablo 17 : İşyeri Büyüklüğü ve Yaş Grubuna Göre İstihdam Edilenler.....	53
Tablo 18 : Yaş Grubu ve İktisadi Faaliyet Koluna Göre İstihdam Edilenler.....	54
Tablo 19 : Yaş Grubu, Cinsiyet ve İşteki Duruma Göre İstihdam Edilenler.....	55
Tablo 20 : Türkiye’de Gelir Grupları Dağılımı.....	58

## ÖZET

Sürekli gelişmekte olan dünyamızda ve gelişmiş olan ülkelerde ekonominin ve istihdamın özellikle 1970'lerden sonra gittikçe daha yoğun biçimde “enformel sektör istihdamına” yöneldiklerine dair çeşitli gözlemler yapılmaktadır.

Gelişmiş olan batı ülkelerinde enformel ekonomi ve istihdam yaklaşık olarak % 10'lar seviyesinde iken, gelişmekte olan dünya ülkelerinde ise enformel ekonomi ve istihdam % 50'ler seviyesinde bulunmaktadır. İstihdam açısından böyle bir oluşum, bir yandan çalışanların sağlık ve hakları yönünden güvencesiz kalmasına, yoğun bir biçimde çocuk, kadın işçi, kaçak işçi istihdam edilmesi yolu ile bu çalışanların korumasız bir şekilde kalmasına yol açarken, diğer yandan devlet, çeşitli hizmetler sunabilmesi için kendisine gelmesi gereken vergi ve finansman kaynaklarından mahrum bırakılmakta, kamu açıkları büyümekte, sosyal güvenlik sistemi ise yeterli mali destekten yoksun bırakılmaktadır.

Bu durumda formel ekonomi ve formel istihdam haksız bir rekabetle karşı karşıya kalmaktadır. Bunun neticesinde de formel sektörden enformel ekonomi ve enformel istihdama kayma eğilimleri artmaktadır. Böylece tüm ekonomik yapıda bir bozulma meydana gelmektedir. Ülkemizde bu alanı kapsayan tartışma ve çalışmalar son yıllarda “Kayıtdışı Ekonomi” kavramı çerçevesinde kısmen yapılmaktadır. Fakat konuya geniş açıdan bakıldığında enformel sektör ve enformel istihdam boyutları içerisinde ele alınıp detaylı araştırma ve yayınlara rastlanmamakla beraber özellikle küçük işletmelerde çalıştırılan çocuk işçiler üzerinde değişik çalışmalara rastlanmaktadır.

Bu konuları gelişmiş ülkeler, gelişen ülkeler ve Türkiye boyutuyla ele alınarak yapmaya çalıştığım bu çalışmamda bana yardımcı olan Arş.Gör.Tuncay GÜLOĞLU ve Arş.Gör. Tuncay YILMAZ ile benden desteğini esirgemeyen sayın Prof.Dr.Cihangir AKIN hocama ve sevgili eşime teşekkür ediyorum ve şükranlarımı sunuyorum.



## SUMMARY

In continuous developing world and developed countries, after 1970's, It has been observed that economy and employment have directed towards informal sectorial employment.

In Developed Western Countries informal economy and employment is nearly % 10, while it is %50 in developing countries, in view of employment, this situation causes employers lose their health rights, by means of employing children, women and illicit people. On the other hand, the state lose the tax and financial sources that needs to serve many different duties. The sectoral gap has increased, the social security system can not find sufficient money to be supported.

At this situation formal economy and employment have faced with unfair competition. As the result, the inclination from formal sector to informal economy and employment has increased. So the whole economic structure has a damage. In our country discussions and studies about this subject have been partly done under "Unrecorded Economy" subject.

However, with a view point, Although there aren't enough detailed searches and publication on informal sector and employment, there are different studies on employed children in small scale institutions.

In this study I would like to thank to Research assistants Tuncay GÜLOĞLU and Tuncay YILMAZ and my dear wife about their helps. I also gratitude to Prof.Dr.Cihangir AKIN who has always supported me.

Nafi FİLİZ  
Adapazarı, 1999

## GİRİŞ

Günümüzde bilhassa gelişmiş olan ülkelerin bir çoğunda işgücünün tarım sektöründen tarım-dışı sektörlere transferi olayı tamamlanmış bir süreçtir. Fakat bu durum gelişmekte olan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda aşılması gereken bir sorun olarak gündemini korumaktadır.

Gelişmiş ülkelerde ki dönüşüm formel sektör faaliyetleri şeklinde ortaya çıkarken, özellikle hizmetler sektöründe %10'lar civarında gözüken bir kayıtdışı ekonomi, yine bu büyüklükte oluşan kaçak, göçmen, çocuk, geçici, mevsimlik, ücretsiz aile işçileri tarafında yürütülen bir kayıtdışı sektör istihdamı gözlenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde de buna benzer bir yapı yaşanmaktadır. Hızlı nüfus artışı, yoğun kentleşme ile birlikte, sanayi sektörü belirli teknolojilere, üretim yapılarına ve büyüklüklere ulaşmadan hizmet sektörlerindeki büyüme ile ortaya çıkan aldatıcı bir yapısal dönüşüm yaşanmaktadır.

Özellikle kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam, ucuz kaçak yerli ve yabancı işgücüne, gençlere, çocuklara, aile işçilerine, mevsimlik, geçici ve belirli hizmet akdi ile çalışan ucuz işçilere doğru yönelmek suretiyle ekonominin bütününde rekabet kabiliyetini artırmaya çalışmaktadır.

Ülkemizde de ekonomi ve istihdamın kayıtdışı kalması, istihdam ve gelir dağılımı açısından bazı imkanlar sağlamış olsa da, ekonominin ve kentsel istihdamın yaklaşık yarısına yakın bir kısmının, her türlü yasal düzenlemelerin, sigorta korumalarının, vergi yükümlülüklerinin çerçevesi dışına kayarak gelir getiren üretim faaliyetlerinde bulunması ekonomik ve sosyal yönden desteklenmesi mümkün olmayan bir durumdur.

Çalışmamızın birinci bölümünde istihdamı, kayıtdışı sektör ve oluşum nedenleri ile buna bağlı olarak gelişen kayıtdışı istihdam kavramı ve yapısı incelenmiş, ikinci bölümde kayıtdışı ekonomi ile kayıtdışı istihdam ilişkisi ve gelişim nedenleri, üçüncü bölümde ise kayıtdışı çalıştırılan çocuk işçilerin çalışma nedenleri ve sorunları üzerinde durulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İSTİHDAM

#### 1.1. İstihdam İle İlgili Kavramlar

##### 1.1.1. Tam İstihdam

Bir ülkede iş piyasasına arz edilen emek toplamının tamamının veya tamamına yakınının istihdam edilmesi demektir. Bu sebeple birçok ülke tam istihdam tabiri yerine, yüksek ve istikrarlı bir istihdam seviyesi tabirini kabul etmek yoluna gitmiştir. Fakat bir ülkede toplam emek arzının tamamının istihdam edileceğini kimse peşinen garanti edemez(Zaim 1997:145). Genelde istihdam seviyesi iş gücünün altında kalmaktadır. Bu takdirde %2, %3 işsizlik haddi, arzi veya mevsimlik işsizliğe tekabül etmek şartıyla tam istihdam ile birlikte yürüyebilir(Zaim 1997:175).

##### 1.1.2. Eksik İstihdam

Tam istihdamın tersi olarak iş piyasasına arz edilen emeğin tamamının veya tamamına yakınının çeşitli nedenlerle tam olarak istihdam edilememesidir. Diğer bir ifade ile eksik istihdam, emeğin temsil ettiği verimli kapasitenin harcanması anlamında açık işsizlik kadar hayati bir olaydır ve gelişmekte olan ülkelerde çok daha yaygındır(Baştaymaz 1983:253). Değişik bir tanımlama ise, “Eğer istihdamdaki bir şahıs, arzu ettiği ve yapmaya muktedir olduğu halde, halen çalıştığından daha fazla çalışmıyor ise, yahut bir şahıs üretimin daha gelişmiş şartları altında çalıştığı veya başka bir mesleğe geçtiği zaman, istihdam edilen bu şahsın geliri ve prodüktivitesi yükseliyorsa, bu takdirde eksik istihdam vardır denebilir” (Baştaymaz 1983:253). Özellikle nüfusu ve işgücünün artış gösterdiği bir ülkede, tembelliğin ve sefaletin azaltılması ve önlenmesi isteniyorsa iş-adedin, yani emeğin artırılması gerekir.

Türkiye’de açık işsizliğin yanı sıra, düşük katma değer ve düşük gelir biçiminde, karşılaşılan eksik istihdam olgusu ciddi boyutlarda (TİSK 1995:94) olup, Türkiye’de

istihdam sorununun özünde verimlilik unsuru yer almaktadır. Kayıtdışı ekonominin ulaştığı büyüklüğü ve yarattığı işgücü piyasası şartlarını bu açıdan değerlendirmek gerekmektedir(Karayılmazlar 1997:48).

Tablo-I  
Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler  
(12+Yaş, Bin Kişi)

	Eki, 95	Nis, 96	Eki, 96	Nis, 97	Eki, 97	Nis, 98	Eki, 98
Sivil İşgücü	22900	22809	23030	22535	2359	22681	23415
Sivil İstihdam	21378	21376	21698	21201	20815	21230	21958
İşsiz	1522	1431	1332	1334	1545	1451	1457
İşsizlik Oranı %	6.6	6.3	5.8	5.9	6.9	6.4	6.2
Eksik İstihdam	1450	1440	1439	1151	1362	1365	1345
Eksik İst.Oranı %	6.3	6.3	6.2	5.1	6.1	6.0	5.7
İşsizlik+Eksik İst.Ned. Atıl Kalan İşgücü Or.%	13.0	12.6	12.0	11.0	13.0	12.4	12.0

Kaynak : DPT Temel Ekonomik Göstergeler, Ankara Mart 99: 131.

## 1.2. Kayıtdışı Sektör ve Ortaya Çıkış Nedenleri

Formel sektör, bazı kayıtdışı sektör işletmelerinin mal ve emek piyasalarında yaşanan esnekleşme sürecinde yaşam şansını arttırmak için bir araç olarak kullanılmaktadır. Böylelikle iş piyasalarının uygulanmadığı, sosyal güvenlikten yoksun ve düzensiz sürelerle çalıştırılabilen, yani ucuza malolan işgücü sunabilme yeteneği, kayıtdışı sektörün önemli varlık nedenlerinden biri olmaktadır(Lordoğlu 1998:5).

Günümüzde ekonomik gelişme sürecinde işgücünün tarım sektöründen tarım dışı sektörlerle transferi olgusuna "kentleşme" denilmektedir(Ekin 1995:33). Bu tür gelişmelere hemen hemen tüm ülkelerde rastlamak mümkündür. Gelişmiş ülkeler sanayileşmelerine paralel olarak, nüfuslarını tarımdan sanayiye ve hizmetler sektörüne kaydırmayı başarıyla gerçekleştirebilmişlerdir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, gelişmeleriyle orantılı bir biçimde işgücünün sektörler arası geçişlerinde önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye hala tarımsal istihdamın ağırlıklı olduğu bir ülke konumundadır.

### 1.2.1. Kentsel Yapılarda İstihdam

Gelişmekte olan ülkelerde tarım sektöründe karşımıza çıkan en önemli istihdam sorunu genelde tek ürüne dayalı geleneksel tarım bünyesi ve aile işletmeleri ile üretimin yürütüldüğü bir ekonomik yapıda, bu sektörde yaşanan istihdam sorunları “görülebilir eksik istihdam” biçiminde karşımıza çıkmasıdır(Ekin 1995:34).

Tarım sektöründeki faaliyetlerin niteliklerinden dolayı, coğrafi ve iklimsel şartlara bağlı tarım faaliyetleri içinde, yılın belli aylarında insanlar tarımsal faaliyetlerde bulunurken, yılın geri kalan aylarında iktisadi faaliyetlerin dışında kalmaktadırlar. Bu mevsimlik boşluklar sebzeçilik, hayvancılık, köy zanaatları, kentlerde mevsim işçiliği şeklinde doldurulmadıkça, yılın özellikle kış aylarında mevsimlik koşullara bağlı yoğun bir eksik istihdamla karşılaşılacaktır.

Kırsal kesimlerdeki bu durum, her yıl kentleşme yoluyla şehir merkezlerine iç göçler şeklinde sürekli insan gücü kaydırmaktadır.

Tablo - 2

Sayım Yıllarına Göre Şehir-Köy Nüfusları ve Yıllık Artış Oranları

Sayım Yılı	Toplam Nüfus	ŞEHİR			KÖY		
		Nüfus	NüfusOr.%	Yıl.Ar.O.%	Nüfus	NüfusOr.%	Yıl.Ar.O.%
1950	20.947.188	5.244.337	25.0	2.2	15.702.851	75.0	2.1
1960	27.754.820	8.859.731	31.9	4.9	18.895.089	68.1	2.0
1970	35.605.176	13.691.101	38.5	4.7	21.914.075	61.5	1.3
1980	44.736.957	19.645.007	43.9	3.0	25.091.950	56.1	1.3
1985	50.664.458	26.865.757	53.0	6.3	23.798.701	47.0	-1.1
1990	56.473.035	33.439.347	59.2	4.4	23.033.688	40.8	-0.7
1997	62.865.574	40.882.357	65.0	2.9	21.983.217	35.0	-0.7

Kaynak: DİE. TOBB. Ekonomik Rapor, 1998:112

Böylece ekonomide tarım kesiminde çalışanların miktarı sabit kalırken, nisbi oranları azalmaktadır. Buna karşılık kentleşen nüfus içinde formel sektördeki istihdam imkanları sınırlı kalmaktadır. Bu formel sektör özel teşebbüs işyerlerinden ve çoğu ülkede de kamu

işletmelerinden oluşmaktadır. Kamu kuruluşlarında ise bu durum, politik nedenlerle istihdam sürekli artarken, bu kamu işletmelerinde esas itibariyle işsizlik sorunları kendini “gizli işsizlik” tarzında ortaya çıkarmaktadır.

Özel sektör işyerlerinde ise ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik ve teknolojik nedenlere dayanan işsizlik sorunları ile karşılaşmaktadır. Bu özelliği ile özel sektör istihdamında Batı’dakine benzeyen işsizlik sorunlarıyla karşılaşmaktadır. Fakat şurası var ki Batı’daki işsizler kentsel kesim emek piyasalarında yeni istihdam fırsatları aramakta ve bulamadıkları takdirde ülke politikası olan işsizlik sigortasından yararlanmaktadırlar(Ekin 1995:35).

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası olmadığından bu işsizler ya kentsel kayıtdışı istihdama kaymakta ya da “iş aramayan işsizler” veya “cesaretleri kırılmış işsizler” gruplarını oluşturmaktadırlar.

### **1.2.2. Kentleşme ve Kayıtdışı İstihdam**

Halihazırda gelişmekte olan ülkelerde istihdam sorunlarının özünü kayıtdışı sektör istihdamı oluşturmaktadır. Yüksek büyüme oranlarına sahip gelişen ülkelerin istihdam durumlarında önemli düzelmeler görülürken, ekonomik büyüme şartlarında kötü performansa sahip gelişen ülkeler, formel sektör istihdamında düşüş, güvencesiz ve düşük verimli kayıtdışı sektör istihdamında artış ve reel ücretlerde düşüş ile karşılaşmıştır(Murat 1998:22).

Fazla üretken olmayan ve milli gelire sınırlı katkılar yapan bu istihdam biçimleri görülebilir ve görülemeyen eksik istihdamın yaygın örnekleri ile gelir getirmekten ziyade, gelir paylaşmayan istihdam biçimlerinde ortaya çıkmaktadır(Ekin 1995:35). Böylece gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı sektör aynı zamanda işsizlik sigortası fonksiyonu görürken, diğer yenden da kentsel kesimlerde açık işsizliğe dönüşemeyen ve gittikçe büyüyen istihdam sorunlarının önemini gözlerden saklamaktadır.

Bu özellikleri ile gelişmekte olan ülkelerde istihdam sorunları, gelişmiş ülkelere nazaran tamamen farklı bir şekilde, hızlı büyüyen hizmet sektörlerinde geçici, kararsız, üretken olmayan istihdam biçimleri ile yeni bir yapı oluşturmaktadır”(Ekin 1995:35)

Tüm bu oluşumlar içinde gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunlarını belirlemek için çok sayıda işsizlik kavramı ortaya çıkmaktadır. Bunlardan bazıları, “Çalışan işsizler, çalışmayan işsizler(iş aramayan işsizler,cesaretleri kırılmış işsizler), görülebilir ve görülemez eksik istihdam, kısmi süreli çalışanlar, değişken gelire çalışanlar, düzensiz çalışanlar, istikrarlı gelire çalışanlar, yanıltıcı işsizlik, ihtiyari işsizlik, yapısal işsizlik, gizli işsizlik vb.’leri gibi “ şeklinde sayılabilir(Baştaymaz 1983:256).

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler dendiğinde bunlar çok çeşitli faaliyetler olabilmektedir. Kırsal alanlarda, hanehalkı, ihtiyaçlarını basit ve pratik yöntemlerle karşılama imkanı ile sınırlı iken kentlerdeki çeşitlilik daha fazladır. (Karayılmazlar 1996:56)

Kayıtdışı faaliyetlerin genişlemesinin ardındaki en önemli etken ekonominin yeniden yapılanma sürecindeki boşluklardır. İnşaat, arazi üretimi, kapıcılık hizmetleri, konfeksiyon, elektronik vs. gibi sanayilerdeki istihdam sirkülasyonlarının aşırılığı yeniden yapılanmayı gerektirmektedir.

Türkiye’de de kayıtdışı istihdamın en fazla inşaat sektörü olmak üzere toptan ve perakende ticaret, imalat sanayi, oteller, restoranlar, maden ve taş ocakları ve bazı hizmetlerde yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu sektörlerde kayıtdışı faaliyet gösterenlerin ise 1988 yılında %25.54’ü , 1990’da %26.75’i ve 1992 ‘de %26.26’sı kentlerdeki kayıtdışı sektörlerde istihdam edilmektedirler.



Tablo - 3

## Türkiye’de Kayıtdışı Sektör İstihdamı

	1988		1990		1992	
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Kentsel	1.853.604	25.54	2.162.285	26.75	2.151.828	26.26
TOPLAM	2.783.640	14.40	3004.595	15.35	3.112.571	16.24

Kaynak : Karayılmazlar E, Kayıtdışı İstihdam İstanbul 1997:57

Türkiye’de 1995 yılı toplam nüfusunun 62.171.000 olduğu, bunun % 61’inin(37.853.969) kentlerde yaşadığı(DPT 1996:127) kentlerdeki işsizlik oranının %10.7 (Kırsal alanlarda % 4.4) (DPT 1996:129) olduğu gözönüne alınarak ve işsizlik sigortasının olmadığı, geçim şartlarının zor olduğu Türkiye’de çok sayıda kişinin gelir getirici bir faaliyette bulunmadan veya düşük gelir seviyesi ile yaşayamayacağı gerçeğinden hareketle  $37.853.969 \times \%10.7 = 4.050.375$  kişinin kayıtdışı sektörlerde faaliyette bulunduğunu söylemek mümkün olacaktır. Bu miktara hızlı nüfus artışı ve kırdan kente göç hareketleri sonucundaki yüksek kentleşme hızı eklendiğinde kayıtdışı sektör istihdamının ve faaliyetlerinin hızlı bir şekilde artacağı şüphe götürmemektedir. Çünkü kayıtlı sektördeki istihdam imkanları, kente gelen bu göçü eritemeyecek, insanların hayatlarını idame ettirebilmeleri gerekliliği onları yasal veya yasal olmayan kayıtdışı faaliyetlerde bulunmaya zorlayacaktır.

### 1.2.3. Kayıtdışı Ekonomiye İstihdam Yaklaşımı

Kayıtdışı ekonominin varlığı ve büyüklüğü konusunda bir kaniya varabilmek için nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içerisindeki gelişimine bakılmaktadır. Sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranı ile istihdamın toplam nüfus içindeki payında zaman içerisinde benzer gelişmeler olabilmektedir(Temel 1994:1). Sivil işgücünün toplam nüfusa oranı belirli düzeyde kalırken, istihdamın toplam nüfusa oranının gerilemesini toplam istihdam içinde kayıtdışı ekonomideki istihdam payının arttığına bir göstergesi olarak kabul etmek gerekir. 1970 - 1975 döneminde sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranı yüzde 39 ve istihdamın nüfusa oranı yüzde 37 civarında iken, bu oranlar 1987 - 1992 döneminde



yüzde 35 dolayına gerilemiş ve son yıllarda da bu gerileme eğilimi sürmektedir. Toplam nüfus içinde gerek sivil işgücü arzının gerekse istihdam payının düşmesi kayıtdışı ekonominin varlığı için daha önce belirtilen öngörülerini doğrulamasa da başta kentte organize olmayan kesimde çalışan kadınların işgücü arzı ve istihdamda yer almamaları gibi faktörler nedeniyle kayıtdışı ekonominin var olduğu söylenebilecektir.

Tablo - 4

İstihdam, Sivil İşgücü ve Nüfus

Yıllar	Sivil İşgücü	İstihdam	Nüfus	Sivil İşgücü/ Nüfus(%)	İstihdam/ Nüfus(%)
1970	13905	13034	35321	39.4	36.9
1972	14541	13644	37132	39.2	36.7
1974	15295	14207	39036	39.2	36.4
1976	15985	14594	40915	39.1	35.7
1978	16941	15276	42640	39.7	35.8
1980	17078	15702	44438	38.4	35.3
1982	17205	16006	46688	36.9	34.3
1984	17763	16419	49070	36.2	33.5
1986	18462	17010	51433	35.9	33.1
1988	19285	17668	53715	35.9	32.9
1990	19954	18364	56098	35.6	32.7
1992	20196	18600	58584	34.5	31.7
1994	22136	20397	59829	36.9	34.0
1996	23030	21698	63898	36.0	33.9
1998	22681	21230	63375	35.7	33.5

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarına Göre, Ocak 1999

#### 1.2.4. Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı Sektör

Günümüzde kayıtdışı sektör; her ne kadar istikrarsız, güvenilir olmayan ve düşük gelir getiren bir kesim olmasına rağmen, çok sayıda insanın istihdam kaynağını haline gelmiştir. Latin Amerika'da 30 milyon insan kayıtdışı sektörde çalışmaktadır. Afrika'nın Alt Sahara bölgesinde 1985 yılında kentli işgücünün % 60' nın kayıtdışı sektörde çalıştığı tesbit edilmiştir(Ekin 1995:49).

Kayıtdışı sektörle ilgili gelişmiş ve gelişen ülkeler arasında çok sayıda benzerlikler gözlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde de kentsel bir fakirlik gözlenmektedir. Bu ülkelerde de çok sayıda insan düşük ücret ödenen çeşitli faaliyetlerde çalışmaktadırlar. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda dikkat çekici bir şekilde “Yeraltı Ekonomisi” ve değişik şekillerde “Kayıtdışı Çalışma veya Kara Çalışma” mevcuttur(Ekin 1995:49).

Gelişmiş ülkelerde, gelişme halindeki ülkelerin emek piyasalarının hemen hepsinin temel niteliğini oluşturan kitlesel bir emek arzı fazlalığı mevcut değildir. Ayrıca endüstri toplumlarının bir çoğunda tarım sektöründen kitlesel göç tamamen sona ermiştir. Fakat bu gelişmiş ülkelerde emek arzı fazlalığı yoktur anlamına gelmemesi gerekir. Çünkü endüstrileşmiş toplumlarda da bazı gruplar vardır ki marjinal istihdam şeklinde çalışmaktadırlar. Bunlar göçmen işçiler ve aileleri, azınlıklar vs. gibi.

Günümüzde gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı sektörün karşıladığı mal ve hizmetler gelişmiş olan ülkelerde ya mevcut değildir veya formel istihdam içinde karşılanmaktadır. Çok az bir istisna ile gelişmiş ülkelerde ki marjinal gruplar eğitim, sağlık, ulaşım ve diğer kamu hizmetlerinden daha yaygın bir biçimde yararlanmaktadırlar(Ekin 1995:50). Bütün bunların yanında gelişmiş ülkelerin bir çoğu fakirlik sıkıntısı çeken nüfus gruplarını korumaya yönelik bazı sosyal siyaset tedbirleri de geliştirmiş bulunmaktadır. Bu tedbirlerin çoğuna gelişme halindeki ülkelerde rastlamak mümkün değildir.

#### **1.2.5. Kayıtdışı Sektör ile Kayıtdışı İstihdam İlişkisi**

Gelişmiş olan bazı ülkelerde kayıtdışı ekonomi, kayıtdışı sektör anlamında kullanılmaktadır ki bu yanıltıcı bir durumdur. Yeraltı ekonomisinin mevcut olduğu bir toplumda genelde amaç vergiden, kontrol edilmekten ve yasal düzenlemelerden kaçmaktır.

Gelişme halindeki ülkelerde de bazen gelişmekte olan ülkelerin kayıtdışı sektör problemlerine benzer sorunlar yaşanmaktadır. Fakat kayıtdışı sektör istihdamını, temelde

gelişme halindeki ülkelerin ana istihdam sorunları olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Kayıtdışı ekonomi, doğrudan ölçme yöntemi denilen anket çalışması ile de tahmin edilebilir. Bu yaklaşımda kayıtdışı ekonomi konusunda ayrıntılı bilgi alınabilmekte ve bu faaliyetlerin yapısal özellikleri tespit edilebilmektedir(Temel 1994:2). Ancak bu faaliyetlerin önemli bir kısmının yasal olmaması, vergiden kaçınma ve sosyal güvenlik yükümlülüğü kapsamına girme endişesi gibi nedenlerle kişi ve kuruluşların genelde bilgi saklama eğilimleri bu yöntemin güvenilirliğini azaltmaktadır.

Diğer bir yöntem ise istihdam yaklaşımı yöntemidir. Bu yöntemde nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içinde gelişimine bakılarak kayıtdışı ekonominin varlığı ve büyüklüğü konusunda tahminde bulunulmaya çalışılmaktadır. Sivil işgücünün toplam nüfusa oranı belirli düzeyde kalırken , istihdamın toplam nüfusa oranının gerilemesini toplam istihdam içinde kayıtdışı ekonomideki istihdam payının arttığına bir göstergesi olarak kabul etmek gerekmektedir(Temel 1994:3).

### **1.3. Kayıtdışı İstihdam Kavramı(Enformel İstihdam)**

Kayıtdışı istihdam, çalışanların çoğu zaman gerekli vasıflara sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ve işyeri standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, gerekli sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği veya hiç ödenmediği istihdam biçimidir(Ilgın 1995:39).

Kayıtdışı istihdam, esnek oluşundan dolayı bir çok işveren ve işgücüne hitap etmektedir. Kayıtdışı istihdam ve işçilik, aynı zamanda kayıtlı ekonomiye bir alternatif sunmaktadır. Ekonominin istikrarsız olduğu dönemlerde bir çok kişi ve kuruluş kayıtdışı faaliyetleri bir kurtuluş aracı ve en güvenilir yol olarak görmektedir(Karayılmazlar 1997:51).

### 1.3.1. Kayıtdışı İstihdamın Ortaya Çıkış Nedenleri

#### 1.3.1.1. İşgücündeki Yapısal Değişimler

Sanayi devriminden bu yana, teknolojik, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmelerle ortaya çıkan gelişme sürecinin en önemli özelliği “ kendi içine kapalı” geleneksel tarım sektöründen, “piyasa ekonomisinin” yaygın olduğu modern sektöre çok hızlı bir geçiş olarak belirlemek mümkündür. Böylece ortaya çıkan modern sosyal meselelerin birçok sorunları, zaman içerisinde görülebilir ve ölçülebilir hale gelmiştir.

Özellikle modern endüstri toplumlarında, sanayileşme sürecinin doğal bir sonucu olarak, işçi - işveren ilişkileri önem kazanmıştır. Bu ilişkilerin belirlenmesinde sendikaların ve toplu pazarlık düzeninin, tayin edici vazgeçilmez müesseseleri olarak yer aldığı görülmektedir. Günümüzde Asya, Afrika, Latin Amerika ülkelerinin çoğunda işgücünün %60 ile, %80'i arasındaki kısmı tarımda çalışmaktadır. Geriye kalan kısmı ise, bir çoğu hizmet sektörlerinde sağlıksız ve üretken olmayan değişik istihdam şekilleri içerisinde çalışmaktadırlar.

Hizmet sektörleri içerisinde en önemli istihdam kaynağını devlet memurluğu sağlamakta olup, geleneksel bağımsız zanaat hayatı, seyyar satıcılık ve esnaflık diğer istihdam şekillerini belirlemektedir.

İşgücünün sınırlı bir bölümü imalat sanayiinde çalışmakta ve bu sektör içerisinde de tekstil ve gıda sanayileri ağırlıkta gelmektedir. Böylece gelişen Dünya'da işgücünün sınırlı bir bölümü modern istihdamda bulunmakta, sınırlı bir bölümü imalat sanayiinde çalışmakta ve bu sektör içerisinde esas ağırlık noktasını ise tekstil ve gıda gibi hafif ve küçük sanayiler teşkil etmektedir.

### 1.3.1.2. İşgücünün Sektörel Dağılımının Değişimi

Bir ülkede işgücünün ekonomik sektörler itibariyle dağılışı, o ülkenin iktisadi bünyesini ve ekonomisinin gelişme seviyesini gösteren en önemli kriterlerden biri olarak kabul edilmektedir. İktisadi ve ekonomik gelişmeyle işgücünün sektörler arasındaki bölünüşündeki değişimler, ilk defa ayrıntılı bir şekilde Colin Clark tarafından “ İktisadi Gelişmenin Şartları” isimli eserde araştırma konusu yapılmış olup Clark’a göre ekonomik süreci çok daha ayrıntılı bir analize tabi tutabilmek için üç büyük alt gruba bölmek gerekir. Birinci sektör tarımdır. Bu sektörde tarım, avcılık, balıkçılık, ormancılık dahil bulunmaktadır.

İkinci grup sektör ise imalat sanayiidir. İmalat sanayii önemli bir maddi yatırıma ve yüksek derecede bir örgütlenmeye ihtiyaç göstermektedir.

Üçüncü grup ise yapı, ulaşım, haberleşme, ticaret, kamu idaresi gibi faaliyet dallarını kapsayan ve içerisine alan hizmet sektörüdür.

Calin Clark’ın ortaya koyduğu bu üç sektör kanununa uygun bir gelişme gösteren ülkelerde kayıtdışı sektörün sanayileşmeye de paralel olarak son derece düşük düzeyde kaldığı, buna karşılık sağlıklı bir sanayileşme göstermeyen gelişme halindeki ülkelerde ise, yetersiz sanayileşmenin beraberinde bir kentsel kayıtdışı istihdamı getirdiği söylenebilir.

Nitekim Tablo 4’ün analizinden de anlaşılacağı üzere, gelişen ülkelerde işgücü içinde tarım sektörünün oranı, endüstri ülkelerine nazaran 5 - 10 misli daha yüksek bulunmaktadır. Aynı şekilde endüstri sektörü de daha az işçi istihdam etmektedir. Bu da gösteriyor ki gelişen ülkelerde tarım işgücünde devamlı bir düşme, endüstriyel işgücünde nisbi bir durgunluk hatta bir azalış görülmektedir.

Tablo - 5

**Endüstri Ülkelerinde ve Gelişen Ülkelerde  
İşgücünün Sektörler İtibariyle Dağılışı**

Ülkeler	Tarım	Endüstri	Hizmetler
Dünya	58.1	18.8	22.9
Endüstri Ülkeleri	22.9	36.0	41.1
Gelişen Ülkeler	73.1	11.2	15.6
Latin Amerika	50.1	20.0	30.0
Güney ve Doğu Asya	73.1	10.5	16.4
Kuzey Afrika	69.6	10.3	20.0
Diğerleri	77.3	10.4	12.3

Kaynak: Ekin N, Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam İstanbul 1995:25

Bu yapı hiç kuşkusuz beraberinde belli şehirlere yoğun bir göç olgusu ve kayıtdışı sektör istihdamını getirmektedir.

### 1.3.1.3. Kırsal Fakirlik ve Tarım Reformu

Kırsal bölgelerden kentlere doğru yaşanan yoğun göç olaylarını ve dolayısıyla kayıtdışı sektörü engellemek için üzerinde durulan en önemli tartışma alanı, toprak reformunun kırsal kesimdeki fakirliğin giderilmesi, kentsel kesimlere ve sektöre işgücü akışındaki etkilerinin araştırılmasıdır(Ekin 1995:26).

Genelde üçüncü dünya ülkelerinde hükümetler toprak reformunu tarım üretiminin artması ve kırsal kesimde fakirliğin azaltılmasına yönelik bir politika olarak görmektedirler. Buna göre, kırsal kesimde nisbeten oluşturulmuş olan daha gelişmiş şartlar, kırsal kesim fakirlerinin kentsel sefalet mahallelerine göçünü engelleyecektir.

Buradaki toprak reformu ile kentsel nüfusun "eksik istihdamı" arasındaki ilişkiler bazı araştırmaların konusu haline gelmiştir. 1989 yılında Habib Ahmed'in yaptığı bir araştırma, çok değişken sonuçlar vermiştir(Ekin 1995:26). Örneğin Çin ve Tayvan'da 1940' lar ve 50'ler başında yapılan toprak reformu, hem tarımsal üretimi artırmış hem de kırsal fakirliği azaltmıştır. Bunun tersi bir durumda Meksika'da 1919 devrimini takiben, Peru'da 1960'larda yapılan toprak reformları sırasında görülmüş, bu reformlar kırsal

fakirliği azaltmada daha az etkili olmuştur. Sonuçta bu ülkelerde toprak reformuna rağmen kentlere göç aynı hızla devam etmiştir.

Türkiye’de de gelişmiş ülkelerdekine benzer şekilde tarım sektöründeki istihdamın toplam istihdam içindeki oranı zamanla azalan bir süreç içerisine girmiştir. Bununla birlikte, Türkiye hala, tarımsal istihdamın ağırlıklı olduğu bir ülkedir. Gelişmiş ülkelerde, tarımsal istidamın toplam istihdamda içerisindeki payı % 5 - 6 dolaylarında iken, Türkiye’de bu oran %60’lardan %45’lere kadar gerilemiştir.

İşsizlik problemi(tarımda makineleşme, köyün iticiliği, kentin çekiciliği) insanları kırdan kente zorlamakta sanayi sektörü ise bunları eritememektedir. Kırsal kesimden kente göç ederek sanayi sektöründe istihdam edilemeyen ve hatta bu sektörde çalışırken işsiz kalan insanlar, yaşamak için gelir elde etmek zorunluluğunda olduğundan kırsal alanlara geri dönmek yerine kentlerin belirli yerlerine yerleşerek çok az bazen hiç sermaye gerektirmeyen yeni bir ekonomik oluşuma da yol açmışlardır. Bu yeni sektör, abartılı bir şekilde de olsa enflasyonun, kamu açıklarının, sosyal güvenlik kurumlarının düştüğü darboğazların kaynağı olarak görülen kayıtdışı ekonomi sektörüdür. Buradaki kayıtdışı ekonomi yukarıda bahsedilen insanlara istihdam imkanları yaratarak sosyal patlamalara karşı bir emniyet sübabı fonksiyonu gördüğünün de unutulmayarak altının çizilmesi gereken bir işlevi vardır.

#### **1.3.1.4. İşgücünün Mevkiindeki Dağılım ve Gelişme**

Sanayileşme ve işgücündeki yapısal değişme bir başka özellik olarak kendini işgücünün ”statü”(meslekteki mevki) dağılışında ortaya koymaktadır. Bugün ülkelerin çoğunda nüfus sayımları Birleşmiş Milletler’in de tavsiyelerine uyarak işgücünü statü itibariyle dört farklı grupta toplamaktadır(Ekin 1995:26). Bu gruplar bağımlılar(ücret ve maaş mukabili çalışanlar), işverenler, bağımsız çalışanlar ve ücretsiz aile yardımcılarıdır.

Diğer yandan statü itibariyle farklı gruplara ayrılmış olan bu dörtlü ayrımı, işverenler ve bağımsız çalışanları içine alan bir grup olarak “istihdam edenler”, bağımlıları ve ücretsiz



aile yardımcılarını içine alan diğer bir grup “istihdam edilenler” şeklinde daha da basitleştirerek ikiye ayıra biliriz. Dünya’daki işgücünün en büyük kısmı bu ikinci kategoriye dahil bulunmaktadır.

Fakat endüstri ilişkileri açısından bizi en fazla ilgilendiren grup, özellikle bağımlılar ve işverenler olmaktadır. Ancak açıkça belirgin olan bir nokta vardır. O da şudur ki, endüstrileşmenin statü dağılışı üzerine etkisi evrensel bir nitelik taşımakta ve endüstrileşme kendisiyle birlikte gittikçe büyüyen bir bağımlılar grubunu da meydana getirmektedir. Endüstri devriminden bu yana, hemen hemen bütün ülkelerde bağımlılar sınıfı büyük bir süratle artmıştır. Günümüzde gelişme halinde bulunan ülkeler de aynı yapısal işgücü değişmelerine uğramaktadırlar.

Sürekli olarak artan bu dinamik gelişme süreci içerisinde, bir yandan işgücünde bağımlıların nisbi önemi tüm modern sektörlerde devamlı bir şekilde artarken, diğer yandan bağımlılar grubu da kendi bünyesinde değişikliğe uğramakta, hizmet sektörlerinin hızla büyümesiyle “beyaz yakalılar”da gittikçe önem kazanmaktadır. Gerçekten bağımlıların mavi ve beyaz yakalı dağılımı beyaz yakalılar lehine süratle değişmektedir. Gelişmiş ekonomilerde sanayileşme ve sektörel dönüşüne paralel olarak bu süreç yaşanırken, gelişme halindeki toplumlarda yetersiz ekonomik gelişme, gerçekleştirilemeyen sektörel dönüşüm beraberinde tarım ve kayıtdışı ekonomi ağırlıklı bir yapı meydana getirmektedir.

Böylece sanayileşmiş ülkelerde %80 - 90 ‘lara varan bağımlı kesim formel bir yapı içerisinde iş olanaklarını bulabilirken, gelişme halindeki ülkeler, tarımda yoğunlaşan istihdamın bir uzantısı olarak yardımcı aile efradı ve kentsel alanlarda formel sektörde iş bulamayan kayıtdışı işgücü ile belirginleşmektedir.



Tablo - 6

Endüstri Ülkelerinde ve Gelişen Ülkelerde Bağımlıların Toplam  
İşgücündeki Nisbi Önemi

Ülkeler	Yıl	İşgücünün Yüzdesi Olarak Bağımlılar (Ücretli ve Maaşlılar)
<b>I. Endüstri Ülkeleri</b>		
ABD	1973	90
Japonya	1970	64
Fransa	1973	79
F.Almanya	1973	85
Polonya	1970	65
İngiltere	1966	90
<b>II. Gelişen Ülkeler</b>		
Fas	1971	37
Libya	1964	49
Libya	1970	37
Peru	1970	54
Brezilya	1971	16
Hindistan	1966	43
İran		

Kaynak : Ekin N, Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam , İstanbul 1995:28

Gerçekten de yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere formel sektör niteliği ağır basan endüstri ülkelerinde toplam işgücünün  $3/4$  ile  $9/10$ 'u ücret ve maaş mukabili çalışan bağımlılardan oluşurken, kayıtdışı sektör istihdamının yoğun olduğu Latin Amerika ülkelerinin çoğunda aynı oran yarıdan daha az, Afrika ve Asya Ülkelerinde ise  $1/3$  'den daha küçük, hatta bir çok ülkede  $1/5$  oranını teşkil etmektedir.

Yapılan bu tahlil ve analizler bize ekonomik gelişme ve buna bağlı sektörel dönüşüm, kırdan kente göç olgusu ve statü dağılımı ile kayıtdışı sektör arasında doğrudan bir ilişki olduğunu göstermektedir.

### **1.3.2. Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**

Ülkemiz, kendi emek arzı ve talebi arasındaki dengesizlikten doğan istihdam sorunlarına ilaveten son yıllarda emek piyasalarında ciddi boyutlara ulaşan “yabancı kaçak işçi” sorunuyla karşılaştığı görülmektedir.

Özellikle komşu ülkelerde yaşanan gelişmeler sonucu olarak yapılan bavul ticareti ve çalışmak amacıyla gelen yabancıların sayısında artışlar gözlenmektedir. Bir yandan Sovyetler Birliği, Balkanlarda ve Doğu Avrupa’daki gelişmeler, Irak, Suriye ve Kafkaslardaki bölgesel çatışmalar buralardan çok sayıda insanın Türkiye’ye yasal ve yasa dışı yollardan gelmesine yol açmıştır.

Türkiye’ye yasal yollardan gelenlerin çalışmaları için bir sıkıntı olmamakla beraber, özellikle yasadışı yollardan gelerek kaçak çalışan yabancı kaçak işçilerin istihdamı esas itibariyle ekonomide kayıtdışı istihdam olarak ortaya çıkmaktadır(Ekin 1995:89). Bu tür yabancı kaçak işçi istihdamı kayıtdışı işçi istihdamını çoğaltmakla beraber, yerli işçilerin çalışma koşullarını ve ücretlerini de düşürmekte ve sendikasızlaşma sürecini hızlandırmaktadır.

Kaçak yabancı işçiler, üzerinde anlaştıkları ücreti almada dahi zorlanmakta, hastalık, iş kazası hallerinde güvenceleri bulunmamakta, çok düşük ücretlerle uzun iş süreleri ile çalışmaktadırlar. Esasen yoğun işsizlik sorunları ile başbaşa olan ülkemizde, miktarları her yıl artan kaçak yabancı işçilerin ortaya çıkışı ile daha da ağırlaşan istihdam sorunlarıyla başbaşa kalmaktadır.

### **1.4. Dünya’da İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam**

İşsizlik dendiği zaman hem sosyal yönden, hem de ekonomik yönden her zaman olduğu gibi bugünde, tüm dünya ülkelerinin en önemli sorununu teşkil etmektedir. İşsizliğin var olması toplum açısından bakıldığında üretken kaynakların israfi şeklinde olduğu kadar,

özellikle aile gelirlerinin tamamen kesilmesi veya azalması şeklinde bireysel seviyede de ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Dünya istihdam durumuna bakıldığında son zamanlara doğru işsizlik giderek önemini artıran bir problem haline gelmiştir. Bu problem gelişmekte olan ülkelerde sefalet ile birlikte karmaşık bir yapıda görünürken, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde de son zamanda hızını artırmış ve % 10'lardan aşağı düşmeyen kronik bir problem haline gelmiştir. Gelişmiş ülkelerde bu durumun en önemli nedenlerinin başında, teknolojik yeniliklerin daha az istihdam yaratmasıdır. Genellikle işsizlik sigortasının mevcut olmadığı bir ülkede işsizlik bir kabus gibi çalışma hayatındaki bireyin üzerine çökmekte ve kişi açısından onun en baştaki endişesini oluşturmaktadır.

Gelişmiş ülkeler değişik istihdam politikalarıyla istihdamı yükseltmeye ve devamlı olarak belli bir seviyede tutmaya gayret gösterirken, gelişmekte olan ülkeler ise, ekonomik ve sosyal gelişme dengesi içinde her geçen gün daha fazla insanı üretken istihdama sokmanın, ülke gelirini artırırken aynı zamanda işsizliği azaltmak suretiyle daha fazla gelir ve refah dağıtmanın arzu ve isteği içerisinde bulunmaktadır(Ekin 1994:4).

Gelişmiş olan dünya ülkelerinde de çok fazla büyük olmamakla birlikte zaman zaman oluşan ekonomik krizlerle işsiz kitlelerin biriktiği ve arttığı durumlarda kayıtdışı istihdam ve işçi çalıştırmaları da söz konusu olmaktadır(Ekin 1995:37).

#### **1.4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam**

Dünya istihdam durumuna bakıldığında son zamanlara doğru işsizlik giderek önemini artıran bir problem haline gelmiştir. Özellikle bu problem gelişmekte olan ülkelerde sefalet ile birlikte iç içe geçmiş karmaşık bir yapıda gözükmeyle birlikte, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde de son zamanlarda işsizlik giderek hızını artırmış ve yaklaşık % 10'lar seviyesinde kronik bir problem haline dönüşmüştür(Baştaymaz 1995:20).Geniş ölçüde istihdam sorunları, kendini açık işsizlikten ziyade, yoksulluk ve gelir düşüklüğü biçiminde ortaya koymaktadır. Bu toplumların çoğu, önemi gittikçe artan işsizlik

sorunları yanında, ciddi büyüme ve enflasyon sorunlarıyla da başbaşa bulunmaktadır. Bu durumu bir açıklamasında UÇÖ Genel Direktörü kısaca şöyle ifade etmektedir.

a) Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınma yavaş bir hızla seyretmekte olup fakir ve zengin ülkeler arasındaki açıklık her gün biraz daha genişlemektedir.

b) Gelişmekte olan ülkelerde nüfus patlaması gelişmeyi engellemekte, bu ülkelerde artan üretimin sağladığı faydaların adeta tamamı, sadece halihazır yaşama standardının devam ettirilmesine harcanmaktadır(Ekin 1994:6)

İşsizlik ve yoksulluk özellikle gelişmekte olan ülkelerde 90 'lı yıllardan itibaren ciddi sosyal ve siyasi sorunlar yaratacak nitelikte katlamalı olarak kitlesel bir gelişme göstermektedir. Afrika ve Latin Amerika'nın birçok ülkesinde zaman zaman düzenli ücretle çalışan formel sektörlerin durgunlaşması veya daralması, yeni iş imkanları bir tarafa, çok sayıda insanı kayıtdışı sektörlerde geçici, ücretsiz aile işçisi ve bağımsız çalışan insanlar biçiminde çalışma konumlarına yönlendirmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin toplam nüfusunun ortalama olarak % 60'ı ilkel şartlarda üretim yapan tarım sektöründe çalışmaktadır. Afrika'nın düşük gelir gruplu ülkelerinde bu oran % 80'lere çıkmaktadır. Bu ülkelerde sanayi kesiminin oranı % 8'e , hizmet sektörü ise % 11'e ulaşmaktadır(Ekin 1994:12).

#### **1.4.2. Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik ve Kayıtdışı İstihdam**

Gelişmiş olan sanayi toplumlarının günümüzdeki en büyük sorunlarından biri kuşkusuz işsizlik sorunudur. Hatta yapılan araştırmalara göre özellikle Batı toplumlarında işsizlik sorununun önümüzdeki yıllarda zaman içinde daha da artacağı yönündedir.

### 1.4.2.1. Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik

1929 buhranından sonra batı toplumlarında istihdamın gelişmesi açısından birbiriyle zıt istikamette çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Özellikle birinci petrol kriziyle başlayan ve ikinci petrol kriziyle hızlanan ve günümüze kadar hızlanan bir işsizlik artış dönemi gözlenmiştir(Ekin 1995:30).

Bu konuda yapılan çeşitli araştırmalarda, 1950 ile 1964 arasında endüstriyel üretim artmış ve bununla birlikte endüstriyel istihdam da artmıştır. 1963/64 yılları ile 1971/72 yılları arasında endüstriyel üretimde gözle görülür derecede bir artış yaşanırken endüstriyel istihdam eski seviyesini muhafaza etmiştir ve 1963 ' ler düzeyinde kalmıştır. 1972 ile 1980 yılları arasında endüstriyel üretim hızla artarken endüstriyel istihdamda az da olsa bir düşüş yaşanmıştır(Ekin 1995:31). Böylece 1960'lar işsizlik artmadan büyüme, 1970'ler ise istihdamda daralma dönemleri olarak ifade edilebilir.

Tablo - 7  
OECD Ülkelerinde İşsizlik (%)

ÜLKELER	1997	1998 ( * )	1999 ( * )
A.B.D.	4.9	4.8	5.0
JAPONYA	3.4	3.5	3.6
ALMANYA	11.4	11.5	11.1
FRANSA	12.4	11.9	11.3
İTALYA	12.3	12.0	11.8
İNGİLTERE	6.9	6.8	7.2
AVUSTURYA	8.6	8.1	7.7
YUNANİSTAN	10.4	10.6	10.6
MACARİSTAN	8.7	7.8	7.3
LÜKSENBURG	3.6	3.6	3.5
İSVİÇRE	5.2	4.5	5.6
TÜRKİYE	7.2	7.1	7.0
AB	11.2	10.9	10.5

Kaynak: TİSK, 1998 Faaliyet Raporu, Ankara 1999:94

1960 'lı yıllarda endüstride artan bir yoğunluk yaşanırken küçük işyerlerinin sayısı ve üretimdeki payları düşmüştür. Çünkü küçük firmalarda büyük ölçüde reorganizasyona

gitmek büyük firmalara nazaran daha güç olduğundan, istihdam daralması da daha çok büyüklerde ortaya çıkmıştır.

Geniş ölçekli firmalarda teknolojik yenilikler ekonomik olarak kolaylıkla kullanılabilirken, küçük ve orta ölçekli firmalarda bu tür yeniliklerin uygulanması oldukça güçtür. Ülkemizde, üretimde daha çok KOBİ 'lerin hakimiyeti olduğunu söylersek yukarıda bahsettiğimiz konunun ne kadar hayatiyeti olduğu görülmektedir(Baştaymaz 1995:23). KOBİ'ler teknoloji üretmezler, sadece kullanırlar. Oysa büyük ölçekli yatırımların kaynağını büyük pazarlar oluşturur. Bu durum ise gelişmekte olan ülke olarak karşımıza çıkan diğer bir açmazdır. Günümüzde özellikle büyük firmalarda artan ölçüde üretimlerini rasyonelleştirme ve emekten tasarruf edici teknolojilere daha fazla yatırım yapılması eğilimleri görülmektedir(Ekin 1995:32).

Dünya'da teknolojik yeniliklerin uygulanmasının sağladığı deneyimler, teknolojinin ekonomik ve sosyal gelişme dengesine uygun bir hale getirilmesinin zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır(Baştaymaz 1995:23). Uyumlaştırılmış teknolojik yenilikler, yeni üretken istihdam olanakları sunduğu gibi ülkede yaşayanların yaşam standartlarını da artıracaktır.

Teknolojik yenilik açısından en dikkat çekici ülke Japonya'dır. Japonlar teknolojik yeniliklere önem vermiş, ancak teknolojik yeniliğin üretime uygulanmasının yol açacağı problemlerin, teknolojinin ortaya koyduğu yeni kaynakların adil dağılımı ile çözmüştür. Bu nedenle Japonya deneyiminde teknolojinin hızla yenilenmesi karşısında oluşan işsizlik problemi teknolojik yenilenmeyle elde edilen kaynakların adil kullanımı ile bir sosyal problem olmaktan, iktisadi gelişmeyi engelleyen bir olgu olmaktan çıkmıştır(Baştaymaz 1995:23).

Bilindiği gibi II. Dünya savaşından sonra Almanya'nın yarattığı kalkınma mucizesinin belirleyici öğelerinden birisi de "Alman modeli" diye adlandırılan piyasa ekonomisi olmuştur. Bu modelde işçiler, işveren ve hükümet arasında oluşturulan uzlaşma sisteminin daha iyi işlemesine neden olmuştur. Bir zamanlar diğer ülkelere örnek olarak gösterilen

Alman modelinde bu gün gelinen nokta ise, ÷lkeye bir yandan İngiltere, İrlanda, Portekiz gibi AB'ye üye ÷lke vatandaşları hukuki koruma altında çalışma için akın ederken, diğeryandan eski Doğu Bloku ÷lkelerinden kaçak işçiler sızmaktadır. Almanya'nın iş piyasası mozaiğinde Alman işçileri ile birlikte Türk olan 30 yıllık misafir işçiler işsiz kalmakta, buna karşın yasal ve yasa-dışı yabancı işçiler istihdama katılmaktadırlar.

Globalleşme sürecinde Almanya'dan bir kısım işveren dışarı giderken bir kısım işveren ise içeride kalmakta ve içeride kalan işverenler katı istihdam kurallarını aşma çalışma eğilimine girmektedirler. Gerçekleştirilen yoğun denetimlere nazaran az da olsa kayıtdışı istihdamda artış gözlenmektedir. Sonuçta, Almanya'nın istihdamı düzenleyen katı kuralları istihdamı daraltmakta başlıca etken olma eğilimine girmiştir. Zira globalleşme kadar teknolojik gelişmeler de iş piyasasını etkilemektedir(Ekin 1997:183).

A.B.D. yıllardır, Avrupa'ya göre daha fazla yeni iş yaratmaktadır. Bunun nedeni; ABD'de yatırım ve verimlilik artış hızının daha yüksek olması, çalışma şartlarının esnekliği, sosyal maliyetlerin düşük tutulması ve ücretlerdeki artışın yavaş bir seyir izlemesidir. Dolayısıyla A.B.D. , Avrupa'ya göre rekabet yarışında da daha başarılı olmaktadır(TISK 1999:95).

#### **1.4.2.2. Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı İstihdam ve Alman Önlemler**

Kayıtdışı İstihdam ve kayıtdışı ekonomi genellikle Türkiye gibi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkelerin sorunu olarak değerlendirilir. Ancak, kayıtdışılık olgusu, Avrupa Birliği gibi bugün nisbi olarak dünyanın en örgütlü ekonomisine ve işgücü piyasasına sahip bir bölgede bile varlık göstermektedir. Şüphesiz boyutları ve nitelikleri bizdekinden oldukça farklı olan bu olgu, Avrupa Birliği açısından da bir sorun oluşturmaktadır. Bazı gelişmiş ÷lkelerdeki kayıtdışı çalışanların durumları şöyledir.



**FRANSA ;** Kayıtdışı çalışanlar genellikle yasal ve kaçak göçmenlerden oluşmaktadır. Kayıtdışı çalışanların %60'ı hizmet sektöründe(otel, kafeterya, restaurant), %27'si inşaat sektöründe ve yüzde 13'ü ise diğer sektörlerde çalışmaktadır. Bunlar için alınacak önlemler arasında kanunların güçlendirilmesi, hizmetlerin belgeye dayandırıldığı sistemlerin başlatılması, yasadışı çalışmayla ilgili kamu makamlarının yetkilerinin artırılması, çalışma piyasası yetkilileriyle diğer idari makamlar arasındaki işbirliğin artırılması, sosyal tarafların katkısının sağlanması gibi önlemler alınmaktadır(Forum Haz.1999:26).

**ALMANYA ;** Kayıtdışı çalışanlar genellikle kaçak göçmenler ve birden fazla işte çalışanlardan oluşmaktadır. Bu kayıtdışı çalışanlar inşaat sanayii, otel, restaurant, taşımacılık(insan ve eşya), temizlik sektörü ile eğlence gibi alanlarda yoğunlaşmaktadır. Alınan önlemler arasında, kontrol mekanizmasının artırılması, para cezalarının artırılması, bilgi kampanyalarının örgütlenmesi gibi tedbirler yer almaktadır(Forum Haz.1999:26).

**HOLLANDA ;** Kayıtdışı çalışanlar çoğunlukla erkek işçilerden ve resmi bir işte kalifiye olarak çalışanlardan oluşmaktadır. Bunlar Otel ve hizmet sektörü, taksi taşımacılığı, kurye hizmetleri, metal sanayii ve hazır giyim sektöründe yoğunlaşmaktadır. Alınan önlemler ise, çalışma müfettişlerinin ve vergi makamlarının kontrollerinin artırılması, özel istihdam bürolarının liberalizasyonu, çalışma yasalarında değişiklik, sektörler arası işbirliğinin artırılması, bilgi kampanyası gibi uygulamalar geliştirilmiştir(Forum Haz.1999:27).

#### **1.4.3. Günümüzdeki Durum**

1990 ' lı yılların başında " basite indirgenmiş sayılarla yaklaşık 100 kişiden 10 ' unun işsiz olduğu, bu 10 kişinin ise 5 ' inin genç 3 ' ünün ise kadın olduğu öne sürülmektedir." Bütün bu gelişmeleri, özellikle işsizlik sigortasının istihdam üzerinde yarattığı olumsuz etkilere bağlayan görüşlerde bulunmaktadır(DPT Dünya Çal.Rp.I. 1991:69)



Bu ülkelerde esasen ücretli ve maaşlı istihdam ve kadın işçi istihdamı hızla büyürken, tarımsal istihdamın hızlı bir şekilde azalışına, endüstriyel istihdamdaki yavaş düşüş eşlik etmekte, hizmet sektöründeki istihdamın toplam ekonomideki payı dikkat çekici bir şekilde artmaktadır.

Tablo - 8  
Batı Toplumlarında İşsizlik

Ülkeler	1993 %	1994 %	1997
Avrupa	11.4	11.3	11.3
Almanya	7.0	6.5	11.4
A.B.D.	7.0	6.5	4.9
Türkiye	7.6	8.1	5.9

Kaynak : Ekin N, Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam, İstanbul 1995:33 OECD 1995  
DPT Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak 1999 : 131,TOBB Eko.Rp.97:135

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **KAYITDIŞI EKONOMİ VE İSTİHDAM İLİŞKİSİ**

#### **2.1. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**

Kayıtdışı ekonominin genel kabul görmüş kesin bir tanımı yoktur. Ancak çeşitli tanımlar gözönüne alındığında kayıtdışı ekonomi; mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle bütünüyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve gayri safi milli hasıla (GSMH) büyüklüklerine yansımayan faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilir(Temel DPT Yay.Eylül 94: 1).

Kayıtdışı ekonomi esas olarak devlet sektörü için söz konusu olmayıp genelde özel sektör için geçerli olduğu kabul edilir(Özsoylu 1996:13). Özel sektör için geçerli olan kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini ise faaliyetin kendisinin suç olduğu yeraltı ekonomisi faaliyetleri ile faaliyetin suç olmadığı ancak GSMH hesaplarına hiç girmeyen veya gerçek büyüklükleri ile girmeyen ekonomik faaliyetler oluşturur.

#### **2.1.1. Kayıtdışı Ekonominin Unsurları**

Kayıtdışı ekonominin unsurlarını kısaca, yasadışı ekonomik faaliyetlerde kayıtdışılık ve yasal ekonomik faaliyetlerde kayıtdışılık olarak iki başlık altında toplanabilir.

#### **2.1.1.1. Yasadışı Ekonomik Faaliyetlerde Kayıtdışılık(Yeraltı Ekonomisi)**

Yasadışı ekonomik faaliyetler ile esas olarak yasalarla yasaklanmış faaliyetler kastedilmektedir. Daha çok kamu düzenini ilgilendiren ve devletin güvenlik güçlerinin uğraşı alanı içinde olan bu faaliyetleri silah, uyuşturucu, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, kalpazanlık, sahte pasaport ve vize ticareti, gayri yasal iş takibi, tefecilik, rüşvet, kadın ticareti gibi faaliyetler olarak saymak mümkündür(Aydemir 1995:11).

Bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirler üretimi veya harcanması esnasında kayıtlı ekonomiye girebilirler. Bilindiği üzere, yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelire “kara para”, bu paraya mali sistemde yasal fon görünümü kazandırılmasına ise “kara paranın aklanması” denmektedir. Bir çok ülkede, nasıl bazı faaliyetler yasak ise, bu faaliyetlerden elde edilen gelirin aklanması da aynı şekilde yasaklanmıştır. Türkiye’de de 13.11.1996 tarihinde kabul edilen 4208 sayılı kanunla, kara paranın aklanması yasaklanmış ve bu konuda çalışmak üzere Mali Suçlar Araştırma Kurulu oluşturulması hükme bağlanmıştır(R.Gazete 19.11.96 trh.).

Ancak Türkiye’de son yıllarda kayıtdışı ekonomi kavramı, yeraltı ekonomisi anlamında pek kullanılmamakta, kayıtdışı ekonomiyle daha çok faaliyetin yasal olduğu ancak vergi dışı kalan alanlar kastedilmektedir(Toptaş 1998:5).

#### **2.1.1.2 Yasal Ekonomik Faaliyetlerde Kayıtdışılık**

Bu konuyu iki grupta ele almak mümkündür. Birinci grup yasal faaliyetlerde, faaliyetlerin ya da gelirlerin yasadışı yollarla kayıtdışına çıkarılması, ikinci grup ise yasal faaliyetlerde faaliyet ya da gelirlerin yasalar çerçevesinde kayıtdışına çıkarılmasıdır.

##### **2.1.1.2.1. Yasal Faaliyetlerde, Faaliyetlerin ya da Gelirlerin Yasadışı Yollarla Kayıtdışına Çıkarılması**

Ticari, zirai, mesleki faaliyetlerde bulunan mükelleflerden bazıları, faaliyet konuları yasal olmakla birlikte faaliyetlerinin tamamını veya bir kısmını çeşitli nedenlerle kayıtdışında tutmaktadırlar. Bu nedenlerin başında daha az vergi ödemek (ya da hiç ödememek), yasal düzenlemelerin dışında olma arzusu gelmektedir. Kayıtdışında kalan faaliyetler, genelde vergi mükellefi olan kişi veya kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir(Özsoylu 1996:112). Türkiye’de bu tür mükellefleri hemen hemen tüm sektörlerde görmek mümkün olmakla birlikte kayıtdışılığın boyutlarını önemli ölçüde sektörün yapısı belirlemektedir.

Bazı sektörlerde uzun zamandır devam eden ekonomik işleyişin sonucunda gelenekselleşmiş bir kayıtdışılık söz konusudur. Ekonomik işleyiş öyle bir hal almıştır ki, bu sektörlerde çalışan her bir mükellef kayıtdışılığı faaliyetin doğal bir sonucu olarak görmektedir(Ağaç ve mobilya sektörü, G.Doğu'daki ucuz mazot ticareti gibi). Yine bu sektörlerde mükellefler isteseler dahi kayıtdışı faaliyetlerine son verememektedir. Aksi takdirde, o sektörde çalışabilme şansları pek kalmamaktadır. Bu sektörde hammadde, belgesiz bir biçimde imalatçıya gelmektedir. İmalatçılar da, maliyet unsurlarını kayıtlarına yansıtamadıkları için kendi satışları için belge düzenlememektedirler. Bu zincirin son halkası olarak satıcılar da tüketiciye yapmış oldukları satışları belgesiz olarak yapmak durumunda kalmaktadırlar. Bu işleyiş yıllardır bu şekilde süregeldiğinden tüketiciden imalatçıya kadar herkes, belgesiz çalışmanın doğallığına inanmaktadır(Aydemir 1995:15).

Bazı sektörler ise, yapıları gereği zor denetlenebilir sektörlerdir. Yapılan işlerin doğası gereği belgelendirilmesinde ve denetlenmesinde güçlükler bulunmaktadır. Örneğin kuyumcular, döviz büroları, kısa süreli hizmet veren işletmelerin (berber, lokanta, eğlence yerleri vb.) işlemlerini denetleyebilmek için her bir iş yerine sürekli olarak bir memur koymak gerekmektedir. Bu ise fiilen mümkün değildir.

Bunlara ilave olarak ücretlilerin, yapmakta oldukları sürekli işlerinin dışında yan gelir elde etmek üzere yaptıkları işlerin bir kısmı da bu grup içinde yer almaktadır. Ücretlilerin ikinci bir işte çalışmaları ya yasaklanmıştır veya izine bağlanmıştır. Bu nedenle izinsiz olarak ikinci bir işte çalışanlar bunun gizli kalmasını tercih etmekte ve aynı zamanda kayıtsız istihdam edilmektedir. Yan gelir elde etmek üzere yapılan ikinci işlerin bir kısmı ise ticari, zirai veya serbest meslek faaliyeti niteliğinde olup saptanması çok zordur. Bu konuda işportacılıktan özel otoyla taksiciliğe, evlerde özel ders vermeye kadar çeşitli örnekler verilebilir. Buralardan elde edilen gelirlerin hemen hemen tümü kayıtsız olduğundan vergi dışı kalmaktadır(Toptaş 1998:7).

### **2.1.1.2.2. Yasal Faaliyetlerde, Faaliyet ya da Gelirlerin Yasalar Çerçevesinde Kayıtdışı Kalması**

Türk vergi yasalarına göre bazı mükelleflerin, gerçek gelirlerini defter ve belgelere dayanarak saptama zorunluluğu yoktur. Ödeyecekleri vergiler devlet tarafından belli kıstaslara göre hesaplanıp kendilerine bildirilmektedir. Dolayısıyla yasal yolla bu mükelleflerin faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirlerin kayıtdışında tutulmasına izin verilmektedir(götürü mükellefler gibi).

Yasal olarak faaliyetleri ve gelirleri kayıtdışında kalanların bir diğer kısmını, ekonomik hayatın içinde aktif olarak yer almalarına rağmen, hiç bir mükellefiyet kaydı olmayan, vergi idaresinin bilgisi dışında kalanlar oluşturulmaktadır. Türkiye’de bu grupta yer alan en geniş sektörün tarım sektörü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır(GVK. m.10,12).

### **2.1.2. Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam İlişkisi**

Temelde kayıtdışı ekonomi ile kayıtdışı istihdam ayırımını sağlıklı bir biçimde yapmak çok zordur. Tanımından da anlaşıldığı üzere, kayıtdışı ekonominin en önemli özelliklerinden biri, sağlıklı bir tahmin yapılamaması ve dolayısıyla boyutlarının sağlıklı bir şekilde hesaplanamamasıdır(Toptaş 1998:11). Herhangi bir kayda geçmemesi nedeniyle kayıtdışı ekonomide yaratılan gelirleri, özellikle ülke genelinde gerçeğe yakın bir biçimde hesaplamak ve hesaplama sonuçlarından emin almak mümkün değildir(Aydemir 1995:23).

Ekonominin gelir elde etmeye yönelik olan iktisadi faaliyetlerinin vergi, sigorta ve diğer yasal işlemler açısından kayıtdışı kalışıyla, hatta bu gelirlerin yasa-dışı yollardan ve suç teşkil eden faaliyetlerden elde edilmesi ile, kentsel kesimde formel sektörlerde istihdam fırsatı bulamayan geniş işgücü kesiminin, üretken olmayan düşük gelirli sektörlerde kayıtdışı bir istihdam yapısı içinde çalıştırılmasını birbirinden dikkatlice ayırmak gerekir. Bu ayırım yapılabildiği takdirde yukarıda bahsedilen kavran kargaşasına bir ölçüde açıklık getirmek mümkün olacaktır.

Böylece kayıtdışı ekonomi dendiğinde, esas itibariyle vergiye tabi olmayan iktisadi faaliyetler ve bunlardan elde edilen gelirleri, kayıtdışı çalışma ise, bu faaliyetlerin istihdam boyutunu ifade edecektir. Kuşkusuz formel ekonomide bazı kayıtdışı faaliyetler olabileceği gibi, bazı iktisadi faaliyetler tümüyle enformel karakter de gösterebilir. Aynı durum istihdamda da söz konusu olabilir.

Bütün bunları göz önüne aldığımızda kayıtdışı ekonomi ile kayıtdışı istihdam adeta birbirini tamamlayan iki sektör halini almaktadır. Birinci kavram ekonomik faaliyetlerin kayıtdışı kalışını, ikinci kavram ise, bunların sosyal boyutunu ifade etmekte ve bu nedenle birbirini tamamlamaktadır.

Türkiye’de kayıtdışı ekonomi, toplam ekonominin %50’sine yaklaştığını belirtmek mümkündür(Karayılmazlar 1997:53). Gene ülkemizde kentsel istihdamın %60’ının kayıtdışı istihdam biçiminde ortaya çıktığı söylenmektedir. Bu niteliği ile ülkemizde iktisadi faaliyetler sonucu elde edilen gelirin hemen hemen yarısı kayıtdışı iktisadi faaliyetlerden elde edilirken, kentsel istihdamda çalışanların yarıdan fazlasının yine enformel istihdam biçimleri içinde kayıtdışı çalıştığını söylemek yerinde olacaktır.

### **2.1.3. Kayıtdışı Faaliyetler ve Tarım**

Türkiye işgücü piyasasının önemli bir yapısal özelliği kayıt dışı istihdamın yüksekliğidir. Kayıtdışı çalışmanın ise en yaygın olduğu işkolu tarımdır. Tarım kesiminde zirai kesimin götürü gider usulüne göre tespitine ilişkin hasılat tutarı rakamlarının düşük oluşu, bu kesimde defter tutma yükümlülüğünü adeta yok ettiğinden kayıtdışı çalışma kaide, resmi çalışma ise istisna haline gelmiştir(Ekin 1995:59).

Kuşkusuz tarım kesiminin vergi dışı kalışı ile tarım ürünlerini hammadde olarak kullanan sanayi kuruluşlarının kullandıkları girdilerin miktar ve fiyat yönünden herhangi bir kayda geçirilmediği için gerçeği yansıtmaması sonucunu da doğuracaktır.

Her şeyden önce kamu kesiminde çalışan tüm memurlar ve işçiler kayıtlı sayılmaktadırlar. Özel kesim istihdamında ise herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı özel kesim işçileri artık olarak bulunabilmektedir.

Tablo-9 ve Tablo-10 bu bağlamda istihdamın kayıt dışı/içi dağılımını vermektedir.

Tablo - 9  
Kayıtlı / Kayıtsız İşgücü Dağılımı, ( 000 kişi)

Yıllar	Toplam Ücretli veYev(1)	Devlet Memur (2)	Kamu İşçisi (3)	Özel Sektör İşçisi(4)	Kayıtlı Tarım İşçisi (5)	Standart Kayıtsız(6) 1-2+3+4+5	Ücretsiz Aile İşçisi (7)	Toplam Kayıtsız (6+7)
1980	6264.7	1250.0	794.0	1410.8	431.6	2378.3	8528.4	10906.8
1981	6320.6	1415.0	752.2	1476.2	431.2	2245.9	8521.8	10767.7
1982	6386.8	1390.0	741.0	1523.8	429.8	2302.2	8494.2	10796.4
1983	6451.8	1355.0	742.8	1584.4	428.5	2341.1	8466.5	10807.7
1984	6551.6	1375.0	779.1	1660.0	427.0	2310.6	8439.0	10749.5
1985	6662.9	1400.0	769.6	1838.3	425.7	2229.4	8411.3	10640.7
1986	6787.4	1425.0	815.6	1999.7	424.5	2122.7	8388.5	10511.2
1987	6943.4	1450.0	813.7	2065.2	423.1	2191.4	8362.9	10554.2
1988	7244.0	1460.0	886.2	2253.9	567.5	2076.4	8228.5	10304.8
1989	7069.4	1500.0	963.0	2308.0	404.5	1893.9	8803.5	10697.4
1990	7261.8	1560.0	966.9	2479.6	430.5	1824.8	8802.5	10627.4
1991	7170.2	1640.0	991.8	2606.5	374.2	1557.7	9182.8	10740.6
1992	7584.4	1730.0	1055.3	2741.4	403.0	1654.7	9369.0	10023.7
1993	7647.5	1812.0	1076.7	2899.5	390.5	1468.8	8608.5	10077.3
1994	8085.0	1896.0	1059.1	3143.5	409.0	1577.4	8898.0	10475.4
1995	8232.0	1890.0	1042.1	3222.1	419.2	1658.6	9633.3	11291.8

Kaynak : YAVAN A, Türkiye'de İşsizlik Yapısal ve Yapısal Olmayan Özellikleri  
TÜSİAD Ekim-1997 s.44



Tablo - 10

## Kayıtlı / Kayıtsız İşgücü Dağılımı, Yüzde

Yıllar	Toplam Ücretli ve Yevmi. (1)	Devlet Memuru (2)	Kamu İşçisi (3)	Özel Sektör İşçisi (4)	Kayıtlı Tarım İşçisi (5)	Standart Kayıtsız (6) 1-2+3+4+5
1980	100.0	20.0	12.7	22.5	6.9	38.0
1981	100.0	22.4	11.9	23.4	6.8	35.5
1982	100.0	21.8	11.6	23.9	6.7	36.0
1983	100.0	21.0	11.5	24.6	6.6	36.3
1984	100.0	21.0	11.9	25.3	6.5	35.3
1985	100.0	21.0	11.6	27.6	6.4	33.5
1986	100.0	21.0	12.0	29.5	6.3	31.3
1987	100.0	20.9	11.7	29.7	6.1	31.6
1988	100.0	20.2	12.2	31.1	7.8	28.7
1989	100.0	21.2	13.6	32.6	5.7	26.8
1990	100.0	21.5	13.3	34.1	5.9	25.1
1991	100.0	22.9	13.8	36.4	5.2	21.7
1992	100.0	22.8	13.9	36.1	5.3	21.8
1993	100.0	23.7	14.1	37.9	5.1	19.2
1994	100.0	23.5	13.1	38.9	5.1	19.5
1995	100.0	23.0	12.7	39.1	5.1	20.1

Kaynak : YAVAN A, Türkiye’de İşsizlik Yapısal ve Yapısal Olmayan Özellikleri TUSIAD. Ekim-1997 s.44

Bu analize göre, tarım dışı-kayıtdışı çalışan kişi sayısı 1995 yılında 1.66 milyondur ve özellikle son on yıllık dönemde kayıtdışı çalışan oranı hızla azalmıştır.

Kale ve Maraşlıoğlu(1996) DPT çalışmasında, 1993 yılı için kayıtdışı istihdamın büyüklüğü yanında, kayıtdışı istihdamın sektörel dağılımını ve sektörel ücret düzeyini de tespit etmeye çalışmıştır. Bu çalışmalarında temel olarak 1992 yılı “Genel Sanayi ve İşverenleri Sayımı - GSİS” sonuçları kullanılmıştır. Bu sayım sonuçları 1993 “Yıllık Sanayi Anketi” sonuçları ile ilişkilendirilerek 1993 yılı verileri tahmin edilmiştir. Daha sonra aynı yıl HİA verileri ile GSİS sonuçları arasında ücretli/ücretsiz çalışan karşılaştırması yapılarak bu kategori bağlamında bir kayıtdışı istihdam büyüklüğüne ulaşılmıştır. Sonuçlar Tablo - 11 ‘da özetlenmiştir. Toplam kayıtdışı çalışanlar, toplam istihdamın % 68’ini oluştururken, tarım kesimi dışarıda tutulduğunda, kayıtdışı toplam istihdam oranı % 40’a düşmektedir.



Tablo - 11

## İstihdamın Sektörel Kayıtdışı/İçi Dağılımı

İstihdam (Kişi)	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Toplam
Kayıtlı	122.722	1.442.267	4.375.235	5.940.224
Kayıtsız	8.819.278	1.381.733	2.526.765	12.727.776
Toplam	8.942.000	2.824.000	6.906.781	18.668.000
Kayıtsız/Toplam %	99	49	37	68

Kaynak : YAVAN A, Türkiye’de İşsizlik, TÜSİAD Ekim 1997

Kayıtdışı istihdam, yukarıda da gözleneceği üzere tespiti ve ölçümü zor bir kesim olduğundan, artırılan istihdam vergileri yalnızca kayıtlı işçi/işveren üzerine yıkılmakta, kayıtdışı kesim ise bu vergilerden fazla etkilenmeyerek aynı zamanda vergi vererek ekonomiye katkıda bulunmadıkları için bütçe açıklarının büyümesine de katkıda bulunmaktadır.

#### 2.1.4. Kayıtdışı Faaliyetlerin Çeşitleri

Kayıtdışı faaliyetlerin çeşitlerini aşağıdaki şekilde yaklaşık olarak belirleyebiliriz.

“a) İkinci bir işte kayıtsız çalışanlar (Devlet memuru kahvecilik yapıyor, öğretmen özel ders veriyor, şöförlük ya da emlakçılık, oto komisyoncusu yanında çalışıyor, gece bekçiliği yapıyor),

b) İnşaat, altın ve döviz sektörü çalışanları,

c) Beslenme, barınma ve eğlence dünyası (restaurant, gazino, gece klübü, kahvehane, kumarhane ve % ile çalışanlar, ses ve saz sanatçıları, mankenler, otel işçileri, resepsiyoncular, özel koruma görevlileri, turist rehberleri vb.),

d) Özel ulaştırma kuruluşları çalışanları (şöför , muavin, yazıhane çalışanları, okul ve servis çalışanları),

e) Otopark bekçileri, hizmetçiler, bakıcılar, özel hemşireler, özel şöförler,

f) Terzi, berber, kunduracı, manav, çırak ve kalfaları,

g) Sebze, meyve, hububat, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları,

h) Ticarethane çalışanları, kuyumcu imalathaneleri, atölye çalışanları, tezgahlar, pazarcı yanında çalışanlar, oto yıkayıcıları, tamirci çırak ve kalfaları, döviz ayakçıları, çiçekçi çalışanları, gazete dağıtıcıları, hurdacı çalışanları, aktif pazarlamacılar (eve teslim türü ansiklopediciler, seyyar tencere satıcıları),

i) Evlerde imalat işi yapanlar (çorap ütücüleri, örücüler, nakışçılar, oyacılar, işlemeciler, montajcılar) işportacılar, gezici esnaf, gezici tamirciler, su dağıtıcıları.”

Yukarıda verilen örnekleri çok sayıdaki başka örneklerle daha da zenginleştirmek ve çoğaltmak mümkündür. Bu örneklere baktığımız zaman olayların hem ekonomik boyutlarını hem de istihdam boyutunun kayıtdışı bir nitelik taşıdığını görmek mümkündür. Bu faaliyetlerin büyük bir kısmı, tamamen vergilendirme sistemi dışında tutulmakta ve istihdam şekilleri ise, kayıtdışı sektörün tüm özelliklerini taşımaktadır. Özellikle işletmelerin küçüldükçe kayıtdışına kaydıkları gözlenmektedir(Ekin 1995:61)

Halihazırdaki uygulanan bazı fonlar işletmeleri parçalamaya, öngörülen belirli sınırların altında işçi çalıştırmaya özendirerek, küçük işyerlerinde üretim ve istihdamın daha da genişlemesine yol açmaktadır.

Günümüz çalışma hayatında daha da yaygın hale gelen “fason çalışma”, bir istihdam biçimi olarak kayıtdışı istihdam şekillerini yaygınlaştırmaktadır. Bu şekilde bir uygulamada işçi ve işveren vergi ve prim yüklerinden kurtularak ele geçen net ücreti biraz daha artırmanın imkanlarını aramaktadırlar. İnsan ihtiyaçlarının sürekliliği ve çokluğu, gelirin düşüklüğü, bu insanların ellerine geçecek olan net yüksek ücreti,

geleceğe yönelik koruma sistemli(prim kesintili) düşük ücretten daha fazla tercih ettikleri görülmektedir.

Günümüzde kayıtlı sektörde çalışanların, “Altın, döviz, gayrimenkul emlakçılığı, tefecilik, tekstil, kundura, otomotiv, özel eğitim, sağlık sektöründeki” gibi ikinci gelir getiren ek bir işte “ikinci Pazarda(İşte)” kayıtdışı sektörde çalışması , kayıtdışı istihdamın ve kayıtdışı kazancın yoğunluğu bilinmektedir(Altuğ 1994:350).

### **2.1.5. Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü**

Kayıtdışı ekonomi değişik bir ifade ile “ticari, zirai, sınai, serbest meslek, ücret ve arazi faaliyetleri gibi Türk vergi kanunlarına göre, vergiye tabi gelir elde ettiği halde bunu beyan etmeyen ve böylece vergilendirmeyen kişilerin oluşturduğu ekonomi” olarak tanımlanabilir(Ekin 1995:61). Bir başka ifadeyle kayıtdışı ekonomi, devletin oluşturduğu her türlü hizmet veya üründen pay aldığı ve vergilendirilmesi gerekli bir gelir elde ettiği halde, devletin finansmanına ve girdilerine hiç katkıda bulunmayan kişilerin oluşturduğu ticari ve sınai ve diğer faaliyetlerin bütünüdür.”

Günümüzde bazı hizmet sektörlerinde özellikle bazı meslek sahipleri gelirlerini gerçeğin çok altında beyan ederken, bazı hizmet sektörlerinde örneğin seyyar satıcılar, işportacılar hiç gelir beyanında bulunmamaktadır.

Özellikle vergi oranlarının ve enflasyonun yüksek olduğu bir ekonomide, gerçek gelirlerinin tamamını beyan etmeme eğilimleri hızlanmaktadır. Türk vergi ve hukuk sisteminin boşlukları, denetim mekanizmaları ve vergi toplama tekniklerinin yetersizliği, kayıtdışı ekonomik yapıyı güçlendiren nedenlerden bazıları olmaktadır.

Ekonominin belli bir kesiminde hiçbir ekonomik ve ticari faaliyetler kayda girmeyerek kayıtdışı bırakılmakta, belli bir kesim aldığı, sattığı, ürettiği hizmet ve faaliyeti kayda sokmamakta ve tüm ekonomik faaliyetler kayıtdışı cereyan etmektedir.

Bazı hallerde ise, kayda geçen değerler faaliyetin gerçek değerlerinin çok altında bulunmaktadır. Faaliyetler kayıtlara geçmekle beraber, bazı aktif yan kayıtlarla karlar küçültülmektedir.

Yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerin tamamı beyan dışı bırakılmakta, vergilendirilmeyen bu gelirler ekonomik hayatta harcama ve servet olarak ortaya çıkmaktadır. Denetleme teşkilatının yetersizliği, özellikle beyanların sadece % 3'ünü denetlemesi, bir yandan düşük beyanlara, diğer yandan hiç beyan edilmeyen gelirlerin ortaya çıkışına neden olmaktadır.

Düşük gayrimenkul beyanlarının yanında, faturasız hizmetler önemli vergi kayıplarına yol açmaktadır. Bu günü kadar yapılan bütün vergi reformlarına ve geliştirilen sistemlere rağmen devletin vatandaşın eşitlik ilkelerine uygun vergi toplayamaması, devletin güvenilir ve sağlam finansman kaynaklarına kavuşamaması, gittikçe büyüyen bütçe açıklarına, ekonomide çok yüksek enflasyon oranlarına ve devlet borçlarının hızla artmasına neden olmuştur. Böylece yüksek faiz, yüksek enflasyon, kamu açıkları, iç ve dış borçlar, daha yüksek enflasyon ve daha yüksek faiz hadleri ile ülke kısır bir döngüye girmiştir.

Netice itibariyle gelir dağılımı bozulmuş, devlet finansman gücünü kaybetmiş, rant ekonomisi hızla genişlemiştir. Kayıtdışı ekonominin daha sağlıklı bir biçimde kavranabilmesi için gelir, harcama, servet üçgeninde sistemi rasyonel esaslara bağlama gereği meydana gelmektedir. Kayıtdışı ekonomi formel bir yapıya kavuşturulmadıkça, devlet önemli miktarda gelir kaynağından mahrum kalmakta ve formel sektör enformel sektörün önemli boyutlara ulaşan haksız bir rekabeti ile karşı karşıya kalmaktadır.

Diğer bir önemli nokta ise kayıtdışı ekonominin genişlemesi ile formel kesimin gittikçe daha ağır bir vergi yükünün altına girmesidir(Ekin 1995:62). Aşağıdaki tablo kayıtdışı ekonominin boyutlarını yıllar ve yüzdeler bazında daha iyi açıklamaktadır

Tablo - 12

## Kayıtdışı Ekonominin Boyutları

Yılı	Araştırması	Ülke Adı	Kayıtdışı Ekonomi (GSMH'nın % )
1976	Tanzi	A.B.D.	11.70
1976	Mirus ve Smith	A.B.D.	7.80
1982	Norman	Avusturalya	13.40
1980	Kirchgaessner	B.Almanya	12.00
1980	Langfeldt	B.Almanya	13.00
1984	Bhattacharyya	İngiltere	7.98
1984	Bhattacharyya	A.B.D.	16.18
1976	Derdiyok	Türkiye	28.28
1984	Derdiyok	Türkiye	27.34

Kaynak : T.O.B.B. "Kayıtdışı Ekonomi", 1993 Ekonomik Rapor, 123

Bütün bu hesaplamaların yanında kayıtdışı ekonominin boyutlarını sektörel bazda ve faaliyet türlerine göre hesaplayan incelemelere de rastlanmaktadır. Aşağıdaki tablo konuyu bu açıdan ele alarak oluşturulmuştur.

Tablo - 13

## Kayıtdışı Ekonomi (Trilyon Tl.)

	1992	1993	1994
Kayıtdışı İşçilikle yapılan üretim	431	619	1.241
Kayıtdışı tarımsal üretim	162	266	573
Kayıtdışı ticari ve sınai faaliyet	102	189	316
<b>TOPLAM</b>	<b>773</b>	<b>1.074</b>	<b>2.134</b>

Kaynak : Selüloz-İş Sendikası; 1992-1995 Dönemi Çalışma Raporu, 1995 İzmit, s.52

Şüphesiz ki ekonomimizde meydana gelen büyük gelir kayıpları ve ülkede geniş bir kesimin kayıtdışı işçi çalıştırması ve bunun doğal sonucu olarak kayıtdışı üretim ve satış yapılması ekonominin büyümesini sınırlamakta, kamu açıklarının hızla büyümesinin temel nedenini de oluşturmaktadır. Bu zincirin doğal sonucu olarak, kayıtdışı satışlara bağlı ticari karlar da kayıtdışı kalacağından vergilendirilmemiş olacak ve ülke ekonomisine kamu açığı olarak yansiyacaktır.

## 2.2. Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Gelişim Nedenleri

### 2.2.1. İstihdam ve İşsizlik ile İlgili Gelişmeler

Türkiye gibi işsizlik ile ilgili bilgi ve verilerin sınırlı olduğu bir ülkede işsizlik incelemeleri yapmak çok zordur. Nitekim istihdam ve işsizlik Türkiye’nin çözmesi gereken sorunların başında gelmektedir. Nüfusun % 1,64 oranındaki artış hızı (DPT 1997:145), kırdan kente göç olayının yaşanması, ekonominin artan nüfusa istihdam imkanları sağlayacak kadar güçlü ve istikrarlı olmaması, istihdam sorununu giderek artırmaktadır(Hotar 1998:94). Bir devletin veya işletmenin işgücünden yararlanmada uyguladığı metot ve kriterlerin bütünü “istihdam politikası”olarak tanımlanmaktadır. (Hotar 1998:94).

İstihdam ve istihdamla ilgili kavramların hareket noktasını çalışma çağındaki nüfus oluşturmaktadır. Çalışma çağındaki nüfus 15-64 yaş grubunu oluşturan nüfustur ve15 yaşından aşağı çocuklarla, 64 yaşından yukarı yaşlılar prensip itibariyle çalışma çağı dışında kabul edilir(Zaim 1997:119). *(Bizim iş mevzuatımıza göre durum: 1475 sayılı İş Kanunumuzun koruyucu hükümleri yönünden 15 yaşından aşağı çocukların çalıştırılmaları yasaktır. Ancak, çocukların sağlık ve gelişmelerine, okul veya mesleki eğitim ve mesleğe yönelme programlarına devamlarına yahut öğrenimden faydalanma kabiliyetlerine zarar vermeyecek nitelikteki hafif işlerde 13 yaşını doldurmuş çocukların çalıştırılmaları mümkündür.)* Bunlardan emeğini fiilen piyasaya arz eden faal nüfus oranı “işgücüne katılım oranını ortaya çıkarmaktadır.

Batı’da sanayi ve endüstri toplumlarında kullanılan işsizlik ve mücadele kavramları Türkiye’de ki işsizlik sorununun anlaşılmasına yetmemektedir. Çünkü Türkiye’nin temel sorunu, işsizlik sigortasının olmadığı bir emek piyasasında, geniş bir tarım kesimiyle, kentlerde gittikçe artan kayıtdışı sektörleriyle Batı’dakinin aksine işsizliğin “çalışmama ve işsiz kalma” yani çalışırken işsizmiş gibi görünmek olarak ortaya çıkmasıdır. İşsizlik “istihdamda işsizlik” yani çalışır gözükürken aslında işsiz olanların belirlenmesi sorununa dönüşmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu başlangıçta açık işsizlikten çok gizli işsizlik sorunu olarak ortaya konmaktadır. J.Robinson, işsizliğin sanayileşmiş toplumlar için önemli bir sorun olduğu 1930'larda yazdığı bir makalesinde, "işsizlik sigortası ve benzeri tedbirlerin olmadığı toplumlarda toplam talepte meydana gelecek bir azalmanın, işsizliğe yol açmak yerine seyyar satıcılık ve benzeri işler gibi (marjinal sektör) daha düşük verimli işlerde çalışanların sayısının artmasına yol açacağını belirtmiş ve işçilerin yüksek verimli işlerden düşük verimli işlere geçmesi olgusunu "gizli işsizlik" olarak nitelendirmiştir(Karayılmazlar 1997:48). Yapılan istihdam incelemelerinde ve günümüzde açık işsizlik kavramları büyük ölçüde yerini, "emek arzı fazlalığı", "eksik istihdam" yaklaşımlarına terk etmektedir.

Türkiye'de ki işsizlik oranlarının artmasının diğer bir sorumlusu da tekrar seçilme endişesindeki sendika liderlerinin aşırı ücret ve yan ödeme talepleridir. Aynı zamanda bu ücret artışları, 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini esas alan sosyal amaçlı fonlar, S.S.K. prim oranlarının yüksekliği işletmeleri işçi sayılarını azaltarak küçültmeye ve kayıtdışı ekonomide faaliyet göstermeye zorlamaktadır (TİSK 1995:96).

Avrupa Topluluğu Komisyon Raporu'nda da kayıtdışı istihdamın nedenlerinin ilk olarak küçük işletmelere uygulanan vergileme ve sosyal güvenlik sisteminde, daha sonra da emek piyasasının yetersiz örgütlenmesinde aranması gerektiğini belirtmektedir(Karayılmazlar 1997:49).

### **2.2.2. Kayıtdışı İstihdamdaki Artışın Niteliği**

Ülkemizde genelde kayıtdışı sektörün hızla genişlemesi yönünde çok sayıda faktörün rol oynadığı gözlenmektedir. Özellikle, kırsal kesimden kentlere yaşanan hızlı göç, nüfus artış oranlarının yüksekliği, Türk ekonomisinde 1980 sonrası açılımlara rağmen kentleşen işgücüne üretken iş sağlamada yetersiz kalmıştır.

Bu değişim sonucunda kentleşen nüfus, sanayi sektöründe istihdam olanakları bulamadığı sürece, kayıtdışı sektörlere transfer olarak üretken olmayan kayıtdışı sektörde adeta çalışır gözükererek kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayacak istikrarsız, düşük gelirli



işlerde çalışmak zorunda kalmıştır. Böylece kentleşen nüfus, ne sanayi sektöründe, ne de hizmet sektörlerinde üretken ve sürekli gelir getiren formel sektör iş imkanlarına kavuşamamıştır. Üstelik tasarrufların yatırım yerine spekülasyon gelir getiren alanlara kayması, üretken olmayan istihdam biçimlerini daha da yaygınlaştırmıştır.

Kentlerde temelde aile gelirlerinin düşüklüğünden, genellikle yasal sınırların altında yaygın bir çocuk istihdamı ve istismarı görülmekte, kadınların, emeklilerin, kaçak işçilerin, genç sakat ve eski hükümlü işçilerin kayıtdışı işlerde fevkalade düşük ücret ve gelir koşulları ile istihdam olanakları aradıkları gözlenmektedir.

Ülkemizde kayıtlı sektörde çalışanların, arta kalan zamanlarında ikinci gelir getiren bir ek iş boyutu ile yaygın bir şekilde kayıtdışı sektörde çalışmaları hepimizce bilinen bir gerçektir(Karayılmazlar 1997:50). Bu tür bir istihdam yapısı, büyük ölçüde kayıtlı bulunan sektörlerdeki istihdam sorunlarının çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerini biraz olsun hafifleten bir gelişim olduğu kadar, enflasyonun beraberinde getirdiği gelir kayıplarını telafi eden, tamamlayan önemli bir faktör rolü de oynamaktadır.

Gelişmiş olan sanayi ve endüstri toplumlarında da benzer nitelikteki sorunlarla karşılaşmak mümkündür. Gelişmiş ülkelerde bağımlı çalışanlar reel gelirlerinde azalmaya yol açacak gelişmeler karşısında sessiz kalmayıp, seslerini yükselterek merkezi otoriteleri çözümler bulmaya yöneltmektedir. Ancak bu toplumlarda iş güvencesi, aktif emek piyasası politikaları, işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı sorununun önemini azaltırken, gelişmekte olan toplumlarda ve Türkiye’de bağımlı çalışanlar gelirdeki değişmelere karşı çok daha güvencesiz bulunmaktadır.(Ekin 1997:229). Bu tür gelir kayıplarına karşı resmi ve kalıcı çözümler bulunamaması karşısında kendi sorunlarına bizzat kendileri bazı çözümler üretmekte ve ilave bir işte yasa dışı çalışmaktadırlar(Dülgeroğlu, Aytaç, Baştaymaz 1993:17).

Özellikle çalışanların gelir yetersizliği ve gelirlerdeki reel düşmeler karşısında bağımlı çalışanların kendiliklerinden bazı ek işler oluşturdukları bilinmektedir. Ayrıca “ilave işçi”



niteliği taşıyan çocuk, kadın ve yaşlıların aile bütçesine katkı amacıyla durgunluk dönemlerinde emek piyasasına katıldıkları da görülmektedir(Ekin 1997:229).

Bu sorunların başlangıcı, ana gelir grubunu oluşturan ücretlerin satın alma güçlerinin aşırı derecede düşmesi, hızlı nüfus artışı ve üretken istihdam alanlarındaki yetersizliklerdir(Dülgeroğlu-Aytaç-Baştaymaz 1993:17). Bu nitelikteki çalışmalar, bağımlı çalışanların formel sektördeki kendi esas işlerindeki çalışmalarının kalitesini ve verimliliğini de düşürmekte, bu sektörde işe devamsızlığın, geç gelmelerin ve iş kazalarının yoğunluğunun artmasına neden olmaktadır.

Gerçekten de gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de formel sektördeki reel ücret düşmeleri sonucu bağımlı çalışanların refah kayıplarına yol açan düşük gelirlerini yükseltebilmek ve reel ücret düzeyine tamamlayabilmek amacıyla ilave işlerde yaygın bir biçimde çalıştıkları gözlenmektedir.

### **2.2.3. Kayıtdışı İstihdamın Artış Nedenleri**

Çağımızda gelişen dünyada ve Türkiye’de kayıtdışı istihdam gittikçe daha büyük bir kesimin çalışma ve gelir elde etme biçimi olmaya başlamıştır. Bu istihdam, geçici, katlanılan bir fedakarlık değil, bir çalışma ve yaşama biçimi olma özelliğinin giderek süreklilik kazandığı bir yapıya dönüşmüştür(Ekin 1997:226). Böylece, uzun yıllar formel sektörlere geçmek için bir “bekleme odası” olarak düşünölen bu sektör, artık kentsel istihdamın yapısal bir özelliği haline gelmiş ve geniş kitlelere büyük ölçüde, üretime katkı yapmadan, geliri paylaştıran istihdam biçimleri içinde yaşama ve çalışma olanağı sağlamıştır

Kayıtdışı istihdamı artıran en önemli etken, sermayenin yeterince eritemediği potansiyel işçi nüfusunun varlığıdır. Gelir elde etme zorunluluğundaki bu insanların devletin örgütlediği kayıtsız denebilecek bir takım istihdam sahalarına kaymalarını tuhaf karşılamamak gerekmektedir(Karayılmazlar 1997:53). Bir taraftan büyük bir işsiz kitlesinin varlığı, diğer taraftan da katı, cezalandırıcı ve ağır mali yükler getiren, esneklik

taşımayan, ekonominin getirdiği hızlı gelişime ayak uyduramayan çalışma mevzuatı, müteşebbisleri adeta istihdamdan kaçışa veya kayıtdışı çalışmaya zorlamaktadır(Özçelik-İş 1994:58).

### 2.2.3.1. Vergi ve Fonlar

Kayıtlı sektör istihdamının yeterince genişleyememesi, kayıtdışı sektörün genişlemesine neden olmaktadır. Kayıtlı sektör istihdamının yeterince genişleyememesi ise işverenin ödemek zorunda olduğu ağır yasal yükümlülüklerine bağlıdır. Örneğin bu yasal yükümlülükler SSK Primi İşveren Payı, Kıdem Tazminatı, İhbar Tazminatı ve üretimle ilgisi olmayan sosyal amaçlı (Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, Çevre Kirliliği Fonu, Zorunlu Tasarruf Fonu, Konut Fonu vs.) fonlar işgücü maliyetini artırmaktadır. Bu tür maliyetlerin artması neticesinde her geçen gün kayıtdışı işçi çalıştırma eğilimi güçlenmekte ve sendikal alanın daralmasına yol açmaktadır(TİSK 1995:196).

Fonların yarattığı maliyet artışına, sendikaların aşırı ücret talepleri de eklenince meydana gelen aşırı maliyet artışları işverenleri kayıtdışı işçi istihdam etmeye yöneltmektedir.

TİSK tarafından yapılan 1994 yılı Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti Araştırmasının sonuçlarına göre, çalışma karşılığı “çıplak ücret” toplam işgücü maliyetinin sadece % 37’si iken, çalışma karşılığı olmaksızın ödenen izin ve tatil ücretleri, ikramiye, prim vb. yemek, yakacak, aile, çocuk, öğrenim, bayram yardımları gibi işçiye doğrudan intikal eden sosyal ödemeler; SSK Primi İşveren Payı, Zorunlu Tasarruf Teşvik Fonu İşveren Payı vb. gibi işçi adına yapılan sosyal ödemeler toplamı ise işgücü maliyetinin %63 ‘ünü oluşturan “yan ödemeler”dir(TİSK 1995:190). İşverene maliyet olarak gözüken bu yükler, örgütlü, toplu pazarlıklı, kayıtlı sektör istihdamını artırmak yerine kayıtdışı istihdamı artırmaktadır.

Kayıtdışı istihdamı teşvik eden bir diğer etken, gelir dağılımındaki bozukluktur. Kişi başına gelir düzeyinin düşük olduğu bir toplumda, gelir dağılımındaki bozukluklar

yoksulluk sorununu ortaya çıkarmaktadır(Karayılmazlar 1997:54). Ülkemizdeki insanların büyük bir oranının düşük gelir grubunda yer alması neticesinde emek sahiplerinin bir çoğu belli bir gelir elde etmek amacıyla değil, geçinebilecek kadar bir gelir elde etmek amacıyla bu sektörlerde çalıştıklarını vurgulamaktadır.

### 2.2.3.2. Sosyal Güvenlik Boyutu

Kayıtdışı istihdamın çok önemli olduğu sosyal sigortalar boyutuna baktığımızda, örneğin üst kademe kamu yöneticileri 1993 yılı sonu itibariyle 3.976.000 sigortalıya karşı, 4 milyon kaçak işçinin mevcut olduğunu açıklamışlardır. Bu kaçak istihdam,” a- Çalışmaları Kuruma hiç bildirmemekle, b- Kuruma bildirmekle beraber, prime esas kazançları ve prim ödeme gün sayılarını eksik bildirmekle, c- Bir işyerinde çalışmakla beraber, sırf sosyal güvenlik yardımlarından istifade için bildirilenler şeklinde ortaya çıktığını”(Yazıcı Türk-İş Kasım 94 : 38) ifade etmişlerdir.

Konuya bir başka açıdan bakıldığında, yüksek para cezalarına, teftiş teşkilatının denetimlerine ve bu konuda alınan çok sayıda tedbire rağmen sigorta alanında kayıtdışı istihdam yoluyla ortaya çıkan kayıtlar formel bildirelerin iki katına ulaşmaktadır. “Ülkemizin içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik çıkmazlar sonucu istihdam seviyesindeki düşüklük, çaresizlik içinde bu insanların sosyal güvenlik haklarından vazgeçmelerine, bazı işyerlerinin de bu çaresizliği bile bile onları istismar etmelerine neden olmaktadır(Yazıcı Türk-İş Kasım 1994:38)”.

Türkiye’ de 1997 yılında toplam 53.7 milyon kişi sosyal güvenlik kapsamındadır. Sosyal güvenlik kapsamındaki bu nüfusun toplam nüfusa oranı % 85.3’ tür. Sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigortalar kapsamına dahil kişilerin toplam nüfusa oranı da %74.6’dır.

1997 yılında 53.7 milyon sigortalının; yaklaşık 11.3 milyonu aktif sigortalı, 4.9 milyonu pasif sigortalı ve 37.5 milyonu da bağımlıdır. Ülkemizde aktif sigortalıların 6.4 milyonu Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK)’na; 2 milyonu T.C.Emekli Sandığı’na; 2.8 milyonu BAĞ-KUR’a; 74 bini de özel sandıklara tabidir.(Tablo-14)

Tablo - 14

Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunan Nüfus Gruplarının  
1997 Yılı İtibariyle Sos. Güv. Kur. Göre Dağılımı (Bin kişi)

KURULUŞLAR	1995	1996	1997
I. Emekli Sandığı Toplamı	7.185	7.802	7.947
II. S.S.K. Toplamı	28.726	30.573	32.752
III. Bağkur Toplamı	11.833	11.823	12.680
IV. Özel Sandıklar Toplamı	291	308	315
V. Sağlık Hizmetleri Bakımından Sosyal Sigortalar Kapsamı	41.668	43.754	47.008
VI. Genel Toplam	48.035	50.506	53.694
VII. Genel Nüfus Sayımı	61.075	62.003	62.983
VIII. Sigortalı Nüfus Oranı %	78.6	81.5	85.3

Kaynak: TİSK 1998 Faaliyet Raporu, s.143 SSK.1998 İstatistik Yıllığı s.22

Ülkemizin en büyük kuruluşu olan SSK, yaşlılık ve sağlık başta olmak üzere, aktif ve pasif sigortalılar ve bağımlıları ile birlikte yaklaşık 33 milyon kişiye sigorta hizmeti sunmaktadır. Buna göre, sosyal güvenlik programları kapsamındaki nüfusun %61'i SSK'ya tabidir.

Kamu kesiminde çalışan asker ve sivil personelin sosyal güvenlik garantisini sağlayan T.C.Emekli Sandığı 7.9 milyon; kendi adına bağımsız çalışanları kapsamına alan Bağ-Kur da 12.7 milyon kişiye hizmet vermektedir.

Sosyal Güvenlik ülkemizde anayasal bir hak olmasına rağmen, toplumun tamamını kapsayacak şekilde genişletilememiştir. Sistem, hala çalışanları ve belirli bir sosyal kesimi içermektedir. Nüfusumuzun % 14.7'si sosyal güvenlik kapsamı; % 25'i sağlık sigortası sistemi dışındadır. İstihdam edilen nüfusun % 48'i sosyal güvenceye sahip değildir(TİSK 1998:144).

Tablo - 15  
Türkiye’de Ücretlilerin Dağılımı  
(1997 - Yıllık Ortalamalar, Bin kişi)

Toplam İşgücü	22.400
Toplam İstihdam	21.000
Toplam Ücretli	9.200
* S.S.K.’ya Kayıtlı Sendikalılar	1.300
* S.S.K.’ya Kayıtlı Sendikasızlar	3.700
Devlet Memurları	1.900
Kayıtdışı Çalışanlar	2.300

Kaynak: TİSK, 1998 Faaliyet Raporu, Ankara 1999:102

Ülkemizde alınan bütün tedbirlere rağmen aktif sigortalı sayısı yeterince artırılamamıştır. Aktif sigortalı sayısının artırılamamasında, ücretli istihdamın toplam istihdam içindeki yapının düşük olması, nüfusun ve istihdamın hala yarısının tarım kesiminde yer alması, sanayi ve hizmetler kesiminde küçük işletme tipinin hakim bulunması gibi etkenlerin yanı sıra, kayıtdışı sektörün ve kayıtdışı istihdamın payı büyüktür. Kayıtdışı sektör, sosyal güvenlik kapsamının daralmasına ve sigorta prim gelirlerinin düşmesine yol açmaktadır(TİSK 1998:148). Prim tahsilatı oranlarının ve emeklilik yaşının düşüklüğü, buna karşılık bağımlılık oranının yüksekliği ve yaşlılık aylığı ödeme süresinin uzunluğu sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini azaltan hususlardır(Karayılmazlar 1997:55).

Yüksek oranlı sosyal sigorta primleri, Zorunlu Tasarruf Fonu gibi sosyal amaçlı fon ödemeleri ile birlikte işgücü maliyetlerini yükselterek, işverenlerin ek işçi istihdamını engellemekte, yeni yatırımlara ayrılacak kaynakları sınırlamakta, kaçak işçi istihdamını artırarak kayıtdışı sektörü büyütme ve işçinin eline geçecek olan net ücretini azaltmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAYITDIŞI İSTİHDAM EDİLEN ÇOCUKLAR

#### SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

#### 3.1. Çalışan Çocuk(Çalışan İşçi) Kavramı

“Çalışan çocuk”, “genç işçi”, kavramları farklı sosyal yapılara sahip toplumlarda farklı anlamlar içermektedir. “Çalışan çocuk” ve “genç işçi” tanımında bir ülkeden diğerine, gelişmiş bir ülkeden gelişmekte olan bir ülkeye, ülke içinde kırdan kente farklılıklar görülmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 15 - 24 yaş grubunu genç işçi kabul etmekte, 146 sayılı tavsiye kararıyla da taban yaşının yukarıya çekilmesini benimsemektedir. ILO'nun 138 sayılı sözleşmesine göre çocuk işgücü tanımında benimsenen yaş sınırı ise 15'tir. Buna göre; 15 yaşın altında yaşamını kazanmak, aile bütçesine katkıda bulunmak amacıyla çalışma yaşamına erken yaşta atılan çocuklara “çalışan çocuk” ya da “çocuk işçi” denilmektedir.

Türkiye'nin de imzaladığı Birleşmiş Milletler'in Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi'nin 1. maddesine göre 18 yaşını doldurmamış olan herkes “küçük” olarak adlandırılmaktadır.

Umumi Hıfzısıhha Kanunu 12 yaşından küçüklerin çalıştırılmayacağını belirtirken, İş Kanunu bu yaşı 15 olarak belirlemiş fakat hafif işlerde bu yaşın 13'e kadar indirilebileceğini hükme bağlamıştır. Her iki kanunda da yaş ölçütü temel alınmaktadır.

Bir başka ifade ile ise “çalışan çocuk” kavram olarak; sosyo-ekonomik konumları gereği esnaf ve sanatkarlar yanında, sanayi iş olunda, tarım sektöründe, marjinal çalışma alanlarında maddi kazanç elde etmek ya da meslek edinmek amacıyla üretime katılan ve 18 yaş(19 yaşından gün almamış) ve daha küçük yaştaki kimselerdir(TİSK 1994:7).

O halde ister çocuk densin ister genç densin, iş hukukundaki bu iki grup da, medeni hukuk anlamında “küçük”lerden, yani rüşt yaşı olan 18 yaşını doldurmamış olanlardan oluşmaktadır. Fakat iş hukukunda bu deyim pek kullanılmamakta olup bu açıdan bakıldığında çocuk ve genç arasında bir fark da bulunmamaktadır(Yazman, 1994:27)

Burada çalışma nedenleri ve kendilerine verilen ad ne olursa olsun, zorunlu eğitim çağında, rüşt yaşını tamamlayamadan, kendilerini çalışma yaşamının zor ve tehlikeli koşullarında bulan çocuk ve gençler hukuki korumadan, sunulan çeşitli hizmetlerden ayrıcalıklı ve ağırlıklı olarak yararlanması gereken hedef kitleyi oluşturmaktadır.

### **3.2. Kayıtdışı Sektörde Çalışan Çocuklar**

Ekonomi içinde çocuk emeğinin kullanımının yaygınlığı bir toplumun az gelişmişliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Gelişmiş toplumlarda çocuk ve kadınlar ile birlikte bedeni ve ruhi yetersizliği bulunan kişiler çalışma hayatında özel olarak korunmaktadırlar. Bu toplumlar sanayileşmeye başladıkları dönemlerde kadın ve çocukları sanayide alabildiğine kullanmışlar ancak olumsuz sonuçlarına da birkaç nesil sonra katlanmak durumunda kalmışlardır. Bu nedenle ortaya çıkan sorunları gidermeye yönelik tedbirleri de oluşturmuş ve geliştirmişlerdir. Oysa günümüzde az gelişmiş toplumlarda çocuk emeği üretimde geniş ölçüde kullanılmaktadır(Baştaymaz TİSK 1994:83).

Eğitim aşamalarını tamamlayamayıp erken yaşta üretimde ve gelir getirici faaliyetlerde kullanılan çocukların gelecekteki topluma çok olumsuz etkilerde bulunacağı açıktır.

Gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı hızlı nüfus artışı, aşırı ve düzensiz kentleşme, kentsel işsizlik ve gelir dağılımı sorunlarına yol açmaktadır. Bu ortam da ise çocuk emeğinin kullanılmasında giderek yaygınlık kazanmaktadır. Aile gelirlerindeki hızlı düşüşler karşısında tüm aile üyelerinin çalışmak zorunda kalmaları ve küçük yaşlarda çalışma hayatına atılmaları giderek artmaktadır.



Gelişmemiş bir teknik ile tarım yapan toplumlarda üretim ünitesi genellikle ailedir. Üretimi artırmak ise yeni teknikleri kullanmak ile mümkündür. Yeni tekniklerin kullanılmasının özellikle maliyet açısından zor olduğu dönemlerde en kolay olarak kullanılacak olan üretim faktörü emektir. Böylece kırsal alandaki nüfus artışı daha fazla işgücüne sahip olma düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak hızlı nüfus artışı tarıma dayalı toplumlarda tarımın yapısını bozmakta ve zamanla kırsal nüfusun hızla kentlere göç ettiği görülmektedir(Baştaymaz 1994:84).

Hızlı nüfus artışı modern sektörde istihdam artışı ile karşılanmadığı sürece işsizlik ve gelir düşüklüğüne yol açmakta, işsizlik ve gelir düşüklüğüne karşı aile üyeleri de gelir getirici faaliyetlere girmek zorunda kalmaktadır. Bu yeni duruma aile en küçük bireyini de gelir getirici faaliyetlere yönlendirerek gelirlerini artırmaya yönelmektedir. Aile üyelerinin erken yaşta gelir kazanma zorunluluğu eğitim ve çocukta vasıf kazanma olanaklarını daraltmaktadır.

Çalışan çocuklar iş hayatında her zaman ucuz işgücü (emek potansiyeli) olarak görülmektedirler. Çocuk işçi çalıştıran için, işin en ucuza yaptırılması söz konusu olduğundan, çocuk emeği ile çalışma bir “ucuza kapatma” biçiminde değerlendirilebilir(Baştaymaz 1990:14). Çocuk işçiler genelde kayıtdışı çalıştırıldığından işletmeye maliyet açısından fazlaca bir yük getirmemektedirler. Çocuk emeği kullanarak karını artıran işveren onun eğitim hakkını ve çocukluğunu yaşama hakkını düşünmemektedir(Baştaymaz 1997:65).

### **3.3. Çocuk İşgücü Kullanımının Yarattığı Sorunlar**

Küçük yaştaki çocukların çalışma hayatında yer almaları, fiziksel güçleri ile uyum olmayan işlerde çalıştırılmaları, fiziksel ve ruhsal gelişimlerini olumsuz olarak etkileyebilmektedir.

Diğer bir sorun ise çocukların okullarını bırakmak suretiyle eğitim alamamaları ve sonraki yaşamlarına hazırlanamamalarıdır. Eğitim düzeyinin düşüklüğü ülkemizde de büyük bir sorun şeklinde ortaya çıkmaktadır.



Eğitimlerini yarıda keserek küçük yaşta çalışma hayatına atılan çocukların işi öğrenmeleri ve teknolojik gelişmelere uyum sağlamaları fevkalade güç olmaktadır. Bu da Türk sanayii için olumsuz bir etkidir.

### **3.4. Çocukların Çalışma Nedenleri**

Bugün çocuk emeğinin yaygın olarak kullanıldığı toplumlarda, çocuklar yetişkinlerle aynı koşullarda çalışmakta ve aynı sorunları paylaşmaktadırlar. Yapılan çeşitli araştırma ve gözlemlerde, çocuk işçilerin daha çok eski teknoloji kullanan işyerlerinde, düşük eğitim ve beceri gerektirmeyen işlerde çalıştıklarını göstermiştir(TİSK 1994:8).

Az gelişmiş ülkelerde geçerli olan anlayışa göre, anne-baba için çocuk, kan bağının yarattığı duygusal bağılıkların yanında, zor dönemlerde dayanılabilecek bir kaynaktır. Diğer bir ifadeyle, çocuk, iktisadi bir araç olarak görülür. Bu anlayış çocuğun, serbest işgücü ve yoksul ailelerin tek sermayesi olarak algılanışına yol açar(Petrol-İş 1997:602).

Buna karşılık, daha çok Batı dünyasında ve az gelişmiş ülkelerin üst kesimlerinde çocuklar, korunması esas olan ve geleceğe hazırlanması gereken bir toplumsal birim olup bir bağımlılık dönemi olarak algılanır. Bu anlayışta çocuklar çalışma yaşamından ve ağır sorumluluklardan uzak tutulmaya çalışılır.

#### **3.4.1. Ailenin Gelir Düşüklüğü**

Günümüzde ülkeler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak ayırma tabi tutulmaktadır. Bu ayırım, çocuk işgücü açısından ele alındığında görmekteyiz ki gelişmekte olan ülkelerde yoğun bir çocuk işgücü kullanımı vardır. Bu ülkelerde çocukların, çalışma hayatına erken başlamalarının(okul yaşında) temel nedenlerinden birini yoksulluk olarak görmekteyiz(TİSK 1998:56). Çocuklar ailelerinin yaşamını sürdürmesine katkı yapabilmek amacıyla gelişmekte olan ülkelerde tam zamanlı ya da yarım gün çalışması, gelir düzeyinin düşük olmasının nedeni olduğu gibi aynı zamanda bir zorunluluk olmaktadır.

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

Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde çocuk işgücü kullanımını günlük tedbirlerle azaltmak mümkün değildir. Bundan dolayı, gelişmekte olan ülkelerde çocuk işgücü kullanımını yasaklamak ya da ILO standartlarına çekmeye zorlamak istenilen sonucu doğurmayacaktır. Bu oluşum nedeni ile öncelik verilmesi gereken hedef çocuk işgücünün çalışma koşullarının iyileştirilmesi olmalıdır.

#### **3.4.2. Eğitim Giderlerinin Karşılanamaması**

Çocuk işgücü kullanımının gelişmekte olan ülkelerde yaygın olmasının bir diğer nedeni de, yine yoksulluk ile bağlantılı olarak, ailenin çocuğunun eğitim giderlerini karşılayamamasıdır.

Eğitimin, devlet okullarında parasız olarak verilmesi halinde bile aile; çocuğun kitap, defter, diğer yardımcı ders kaynakları, üniforma(kıyafet), ulaşım ve diğer resmi olmayan harcamalarını karşılayacağından, çocuğunu eğitmek isteyen gelir düzeyi düşük ailelerin, bu isteklerini gerçekleştirmelerini engellemekte ve zorunlu olarak çocuğu eğitim sisteminin dışına atmaktadır. Belirlenmiş olan bu olgu hemen hemen tüm gelişmekte olan ülkeler için geçerlilik taşımaktadır. Gelişmekte olan ve gelir düzeyi düşük olan ülkelerin, okuma-yazma oranı ve bağlı olarak eğitim endeksi ve insani gelişme endeksi katsayıları düşüktür.

En düşük gelir düzeyine sahip olan Mozambik, Ethopya, Tanzanya gibi ülkeler İnsani Gelişme Endeksi'ne göre yapılan sıralamada da son sıralarda yer bulabilen ülkelerdir.

### **3.4.3. Yasadışı İşlerde Kullanım Kolaylığı**

Bu sektörde çok küçük yaşlardan itibaren çocukların giderek artan bir oranda yer aldıkları görülmektedir. Herhangi bir mesleki eğitimin yer almadığı, düzensiz bir istihdam biçimi olan sektör, bazen yasadışı işlere de kaymaktadır. Çocukların fiil ehliyetlerinin bulunmaması, kaçma ve saklanma gibi fiziksel özellikleri, kolay kandırılma gibi psikolojik özellikleri nedeniyle yasadışı faaliyetlere kolaylıkla sokulabilmektedir. Bunun da çocuğun çalışmasının ahlaki gelişimi üzerinde olumsuz etkiler yapacağı şüphesizdir. Bu nedenle çocuğun çalışmasının veya çalıştırılmasının en kötü şekli kayıtdışı sektörde görülmektedir.

### **3.4.4. Kırsal Alandan Kente Göç Olgusu**

Nüfus artışı kır-kent arasında büyük nüfus hareketlerine yol açmaktadır. Kente göç eden kırsal ailenin kentsel emek piyasalarında aranan vasıflara sahip olmamaları nedeniyle, yeterli gelir elde edecek iş imkanları bulamadıklarından, kentte barınabilmeleri ancak çocuklarının da çalışmasına bağlıdır(Baştaymaz 1990:29). Hızlı göç yoluyla kırdan kente göç gelen ailelerin yerleşim yerleri ve yoğunluğu karşısında kentlerdeki eğitim kurumları yetersiz hale gelmekte ve böylece çocukların çalışması için gerekçe de oluşmaktadır(Baştaymaz 1997:63).

Kentlerde çocuk emeğine dayalı üretim sistemleri bulunmakta ve kentlerde birçok faaliyet hala ucuz emeğe ve çocuk çalıştırılmasına dayalı olarak ayakta kalmaktadır.

### **3.4.5. Çocukların Zor Kullanılarak Çalıştırılması**

Çocukların çalışma nedenleri içerisinde en üzücü olanı ise zorla çalıştırma oluşturmaktadır. Köleliğin ortadan kaldırılmasının üzerinde çok uzun zaman geçmiş olmasına rağmen, günümüzde ve özellikle Uzakdoğu ülkelerinde çocuklar zorla ailelerinin yanlarından alınarak son derece kötü işlerde çalıştırılmaktadırlar.

Bu çocuklardan pek çoğunun kendi gelecekleri ve kaderleri üzerinde söz söyleme hakları olmaması nedeniyle bu çocukları günümüzün köleleri olarak değerlendirmek mümkündür(Baştaymaz 1997:64).

#### **3.4.6. Diğer Nedenler**

Diğer bir kaç nedenden de kısaca bahsedecek olursak; çocukların yetişkinlerin hor gördüğü bilet-jeton satışı, temizlik, ayakkabı boyacılığı gibi işlerde çocukların rahatça çalıştırılabilmeleri; aile içi huzursuzluklardan kaçış isteğinin dayattığı ekonomik bağımsızlıklarını kazanma amacı; çocuklara daha uygun düşen sebze-meyve toplamacılığı, ayakçılık, dokuma vb. işler; ailelerin geleneksel yaşamlarını sürdürebilmeleri aracı olarak çocukların değerlendirilmesi gibi işler sayılabilir(Petrol-iş 1997:603).

Ülkemizde nüfusun hızlı artışı nedeniyle genç bir nüfus yapısına sahip olduğu gözlenmektedir. DİE verilerine göre 1998 yılı verilerine göre 12 ve daha yukarı yaş grubu, toplam nüfusun % 75.27'sini oluşturmaktadır. 1998 hanehalkı işgücü anketine göre ise, Türkiye'de çocukların yaş gruplarına göre dağılımı aşağıda Tablo-16'da gösterilmiştir.

#### **3.5. Türkiye'de Çalışan Çocukların Görünümü**

Türkiye toplam nüfus içerisinde genç nüfus oranının yüksek olduğu ülkelerden biri olarak, çocuk işgücü açısından dünya ölçeğinde incelenmesi gerekli olan ülkelerin başında gelmektedir. 1998 yılı verilerine göre nüfusumuzun % 48.26'sı, 0 - 24 yaş grubundadır. İşgücüne katılma oranı ise %49,34'tür(DİE 1998:30-61). Bu oran ülkemizde çocuk işgücününün azımsanmayacak düzeyde olduğunun göstergesidir(Çolak 1998:76).

Tablo - 16

**Çocukların Yaş ve İşgücü Durumlarına Göre  
Çalışma(İşgücü) Durumları**

Yaş Grubu ve Cinsiyet	12+Nüfus	İşgücü	İşgücüne Katılmayanlar	İşgücüne Katılma Or.	İstihdam Edilenler	İşsizlik Oranı
<b>TOPLAM</b>						
<b>Genel</b>	47.707	22.681	25.026	47.5	21.230	6.4
12 – 14	3.947	503	3.444	12.8	482	4.3
15 – 19	6.972	2.423	4.549	34.8	2.120	12.5
20 – 24	4.684	2.386	2.298	50.9	2.028	15.0
<b>Erkek</b>						
<b>Genel</b>	23.669	16.329	7.340	69.0	15.279	6.4
12 – 14	2.022	287	1.734	14.2	271	5.7
15 – 19	3.528	1.555	1.974	44.1	1.365	12.2
20 – 24	2.045	1.523	522	74.5	1.291	15.2
<b>Kadın</b>						
<b>Genel</b>	24.038	6.352	17.686	26.4	5.951	6.3
12 – 14	1.925	216	1.709	11.2	211	2.5
15 – 19	3.443	868	2.575	25.2	755	13.1
20 – 24	2.639	863	1.776	32.7	737	14.6

Kaynak : DİE. Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, Ankara Nisan 1998:59

Yukarıdaki genel tabloya kısaca açacak olursak;

Toplam nüfusumuzun içinde 12 - 19 yaş grubunda bulunanların sayısı 10.919.000 kişi olduğu görülmektedir. Bu sayıdan yola çıkarak işgücüne dahil olan 2.926.000 kişi okula gitmeyip çalışmayı tercih etmektedir. Yine işgücüne dahil olanların 1.864.000'i (%62.95'i) erkek; 1.348.000'i (% 37.04'ü) kızlar oluşturmaktadır. Burada yaklaşık olarak 325.000 çocuğumuz okul okumadığı gibi herhangi bir işyerine girip çalışmayarak başıboş kaldığı görülmektedir.

12 - 19 yaş grubunda bulunan 10.919.000 çocuktan 2.926.000'si istihdam edilirken 7.993.000 çocuğun öğrenimlerine devam ettikleri, yaklaşık 325.000 çocuğumuzun ise okul okumadığı gibi her hangi bir işte çalışmadığı görülmektedir(DİE 1998:60).

Türkiye'de istihdam edilen işgücünün eğitim düzeyi, DİE'nin 1998 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarını incelediğimizde daha iyi görülmektedir. İstihdam edilenlerin %10'u

okur-yazar değildir. %4'ü okur-yazar olup okula devam etmemiştir. %55'i ilkököl, %10'u ortaokul, %15'i lise ve dengi okuldan mezun olurken sadece %7'si yükseköğretim veya fakülte mezunudur(DİE 1998:60). Bu tablo bize Türkiye'de işgücünün beşeri sermaye gücünün zayıflığını(niteliksiz işgücü) göstermektedir(Çolak 1998:79).

Eğitim düzeyinin düşük olması çalışan çocukların nisbi olarak daha düşük beşeri sermayenin(niteliksiz işgücü) kullanıldığı küçük ölçekli işletmelerde istihdam edilmesine neden olmaktadır. Nitekim Tablo-17'den görülebileceği üzere çalışan çocuklar içinde 12-14 yaş grubunda olanların %8'i 1-2 kişinin, %28'i 3 kişinin, %19'u 4 kişinin, %37'si 5-9 kişinin, 10-24 kişinin %7'si ve 25'ten fazla kişinin istihdam edildiği işletmelerde %3'ü çalışmaktadır. Aynı işyeri büyüklükleri için 15-19 yaş grubundaki çalışanların durumu 1 kişinin çalıştığı işletmeler için %2, 2 kişilik işletmeler için % 12, 3-4 kişilik işletmeler için % 35, 5-9 kişilik işletmeler için 28, 10-24 kişilik işletmeler için % 8 ve 25'ten fazla işçi çalıştıran işletmeler için % 12'dir.

Tablo - 17

İşyeri Büyüklüğü ve Yaş Grubuna Göre İstihdam Edilenler

İşyeri Büyüklüğü	12 - 14	(%)*	15 - 19	(%)*	20 - 24	(%)*
Toplam	482	-	2.120	-	2.028	-
1	4	1	44	2	118	6
2	30	7	264	12	290	14
3	135	28	385	18	262	12
4	88	19	378	17	285	14
5-9	179	37	605	28	450	22
10-24	30	7	184	8	246	12
25 +	16	3	260	12	377	19

\* Toplam içindeki payları

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, Ankara Nisan 1998:104

Bütün bu sonuçlar çocuk işgücünün KOBİ'ler için çalıştığını göstermektedir. Küreselleşmeyle birlikte büyük işletmeler ile uluslararası şirketlere taşeron olarak ya da yan sanayi üretmek destek veren KOBİ'lerin bir anlamda çalışan çocuk sayısının küreselleşme sonrası artmasını sağlayan kurumsal yapılanma olduğunu söyleyebiliriz.

Hükümetler ellerindeki mevcut yasaları işleterek veya etkin hale getirerek büyük firmaların bu baskıyı kurmalarında doğrudan veya dolaylı olarak yaptırımlarda bulunabilmektedirler.

Ancak bunun sonucunda da çocuk işgücünün kamu kesiminde istihdamı engellenirken, özel sektörde ve kırsal kesimde istihdam edilmelerine engel olunamamıştır. Nitekim çalışan çocukların sektörel dağılımı da yukarıda yapmış olduğumuz tespitleri doğrulamaktadır.

Tablo - 18

Yaş Grubu ve İktisadi Faaliyet Koluna Göre İstihdam Edilenler(1.000 kişi)

Yaş Grubu ve Cinsiyet	Toplam	Tarım Orman Av.Balık	Madencilik ve İmalat Sanayii	İnşaat ve Bayındırlık İşleri	Toptan ve Per.Tic. Lok.Otel	Ulaştırma Haberleş. Depolama	Mali Kur. Sig.Yrd. İşHizmet.	Toplum ve Kişisel Hizmet.
Genel								
12 - 14	482	346	66	4	31	-	1	33
15 - 19	2.120	1085	481	80	268	32	24	149
20 - 24	2.028	793	464	99	323	61	58	229

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Ankara, Nisan 1998:64

Tablo-18'den de görüleceği üzere çocukların istihdam edildiği ilk sektör tarım, ormancılık, balıkçılık; ikinci sektör imalat sanayi, üçüncü sektör ise ticarettir.

Çocukların çalıştıkları sektörle bağlantılı olarak işteki durumu karşılaştırıldığında kurulmuş olan ilişki daha da netleşmektedir.



Tablo - 19

## Yaş Grubu, Cinsiyet ve İşteki Duruma Göre İstihdam Edilenler

Grubu	Toplam	Ücretli Maaşlı	* (%)	Yevmi-yeli	* (%)	İşveren	* (%)	Kendi Hesabına	* (%)	Ücretsiz Aile İşçisi	* (%)
Genel											
12 - 14	482	97	20	42	9	-	0	3	0.1	339	70
15 - 19	2.120	716	33	197	9	3	0.14	46	2	1.158	54
20 - 24	2.028	817	40	157	8	49	2	153	7	852	42

\* Toplam içindeki payı(%) göstermektedir.

Kaynak: DİE Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Ankara, Nisan 1998:66

Tablo-19'dan görüleceği üzere çalışan çocukların önemli bir kısmı ücretsiz aile işçisidir. 12 - 14 yaş grubunun %70'i, 15 - 19 yaş grubunun %54'ü ve 20 - 24 yaş grubundaki genç çalışanların %42'si ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir.

İşteki duruma göre yapılan bu ayırırda ikinci sırayı ücretli/maaşlı çocuk işçiler almaktadır. Ücretli ya da maaşlı statüde çalışan 12-14 yaş grubu çocukların oranı %20, 15-19 yaş grubundakilerin oranı %33 ve 20-24 yaş grubundaki genç işçilerin oranı %40'tır.

Elde edilen bu veriler ve aynı zamanda Türkiye'de çocuk işçilerin büyük bir kısmının ailelerin yanında çalışması nedeniyle ülkemizde sömürüye varan bir istismardan söz edilmemesi gerekir. Çünkü bu oluşum Türkiye'de çocukların koşullarının iyileştirilmesinde ailelerin anahtar değişken bir rolü olduğunu göstermektedir.

Gelişmemiş bir teknik ile tarım yapan toplumlarda üretim ünitesi genellikle ailedir. Aile tüm üyelerini direkt veya dolaylı olarak üretimde kullanır. Aile değişen ekonomik şartlar ile gelir ihtiyacını üretimini artırarak karşılamak durumundadır(Baştaymaz TİSK 1994:85).



### **3.6. KOBİ'lerde Kayıtdışı İstihdam Edilen Çocuklar**

KOBİ'lerde çalışan çocukları formel ve kayıtdışı istihdama tabi olanlar olarak iki gruba ayırmak gerekir.

Formel istihdama tabi olanları 13 yaşını doldurmuş ve bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan, 3308 sayılı Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kanunu kapsamı içinde formel çıraklık statüsünde çalışan ve mesleki eğitimleri gereği stajyer öğrenci statüsünde çalışan çocuklar olarak sınıflandırmak mümkündür.

Kayıtdışı istihdama tabi olanlar ise kaçak olarak çalışan yasak işlerde çalışan ve kayıtdışı statüsünde istihdam edilen çocuklar olarak sınıflandırılabilir. İkinci gruba giren çocukların sosyo-ekonomik sorunlarının birinci gruptakilerden daha ağır olduğu ise açıktır.

### **3.7. Kayıtdışı Çalışan Çocukların Başlıca Sorunlar**

#### **3.7.1. Eğitim Sorunu**

Erken yaşta çalışma hayatına atılmanın çocuk işgücü üzerindeki olumsuz etkileri arasında eğitimsizlik öncelikli bir yere sahiptir. Günümüzde aile gelirine katkıda bulunmak zorunda kalan, eğitim ve çalışmayı bir arada yürütemeyen çocukların, çalışmayı eğitime tercih etme oranları yüksektir(Serter 1997:9).

Türkiye'de zorunlu eğitimlerini(sekiz yıl) dahi tamamlayamayan küçük yaş grubundaki çalışan çocuklarımızın eğitimden koparılışı, onları ileriki yaşamlarında da yoksulluk ve fakirlikle karşı karşıya bırakmaktadır.

Ülkemizde 6-14 yaş grubundaki çalışan çocukların %28'i okula devam etmektedir. Aynı yaş grubunda okula devam etmeyerek çalışmayı tercih edenlerin oranı ise %72'dir. Bu oran eğitim ile iş tercihi arasındaki ilişkiyi açıkça ortaya koymaktadır.

6-14 yaş grubundaki çocukların okula gitmeme veya okulu bırakma nedenleri arasında "okula ilgi duymama" eğiliminde olanların oranı sadece %27'dir. Bunun dışındakilerin, büyük ölçüde ekonomik nedenlerle eğitimi terk ettikleri ortaya çıkmaktadır(Serter 1997:10). Zira eğitimden kopan çocukların %15'i okul masraflarını, eğitimden kopuşa gerekçe olarak göstermektedir.

Eğitimden kopuş kayıtdışı istihdama tabi olan çocuklar arasında daha çok yaygındır. Kayıtdışı çocuk istihdamı ile ilgili sağlıklı verilere ulaşabilmek çok zor olmaktadır. Ancak ülkemizde küçük yaşlardan itibaren kayıtdışı çırak statüsünde, özellikle küçük işletmelerde yaygın bir şekilde istihdam edildikleri bilinmektedir. ÇSGB'nın 1995 yılında yapmış olduğu bir araştırma, çalışan çocukların %81,8'inin Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kanunu kapsamında olduğu halde, bunlardan sadece %24,7'sinin çırak okullarına devam edebildiklerini ortaya koymaktadır(Serter 1997:11).

### **3.7.2. Ekonomik Sorunlar**

Türkiye'de çocuk çalışmasını teşvik eden en önemli sebeplerin başında ailenin gelir düzeyinin düşüklüğü gelmektedir. DİE'nin Çocuk İstihdamı Anketinde de açıkça görüldüğü üzere ekonomik işlerde çalışan çocukların %68'i hane halkının ihtiyaçlarına katkıda bulunmak, %4'ü kendi ihtiyaçlarına katkıda bulunmak, %21'i ailesi istediği için çalıştıklarını beyan etmiştir(TİSK 1997:12)

DİE'nin 1994 yılı Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi sonuçlarına göre hanelerin yıllık kullanılabilir gelirlerinin %20'lik dilimlere göre dağılımı şöyledir.

Birinci %20'lik grup kullanılabilir gelirin %4,9'unu, ikinci %20'lik grup %8,6'sını, üçüncü %20'lik grup %12,6'sını, dördüncü %20'lik grup %19'unu alırken, en yüksek gelire sahip olan beşinci ve son grup ise kullanılabilir gelirin %54,9'unu almaktadır.

Tablo - 20

## Türkiye'deki Gelir Grupları Dağılımı

GRUPLAR	KULLANILABİLİR GELİRİN %
Birinci % 20	4.9
İkinci % 20	8.6
Üçüncü % 20	12.6
Dördüncü % 20	19.0
Beşinci % 20	54.9

Kaynak: Serter N, Sanayi Bölgelerinde Çalışan Çocukların Sorunları, TİSK, Ankara 1997

Diğer bir ifade ile Türkiye nüfusunun %80'inin toplam geliri, son %20'lik grubun gelirinden daha azdır. Gelir dilimlerinin %10'lara ve %5'lere düşürülmesi halinde bu gelir farkı daha da büyüyecektir.

Kadınların muhafazakar alt yapıdan ve kırsal kültürden kaynaklanan çeşitli sebeplerle işgücüne katılma oranlarının düşük olmaktadır. Bu nedenle ailenin geçim yükünün baba ile çocuklar arasında paylaşılmasında etken olmakta ve çocuk işçi sayısını artırmaktadır.

### 3.7.3. Çalışma Koşulları İle İlgili Sorunlar

Çalışan çocukların çalışma koşulları ile ilgili olan sorunlarını uzun çalışma süreleri, düşük ücret, işçi sağlığı ve iş güvencesinden yoksunluk, sağlıksız çalışma ortamı, kötü beslenme ve sosyal güvenceden yoksun olma olarak sıralanabilir.

#### 3.7.3.1. Çalışma Süreleri

Fiziki gelişimlerini tamamlamamış olan çocukların aynı işyerinde bulunan diğer yetişkinlere göre daha korumasız oldukları bilinmektedir. İş yerinde karşılaşılabilecek olan riskler, çalışma süresi uzadıkça daha da artmaktadır. Bu durumda uzun süreli çalışmanın yarattığı yorgunluk, yıpranma, iş kazası ve meslek hastalığı risklerini artırdığı

gibi, çocuğun fiziksel ve ruhsal gelişimini engellemekte ve ayrıca eğitimle işi birlikte yürütmek durumunda olan çocukların eğitimden kopuşunu da hızlandırmaktadır.

Türkiye’de ücretli/maaşlı çalışan çocukların % 81’i haftada toplam 40 saatten fazla çalışmaktadır. Bunların %51,1’inin 50 saatin, %31,2’sinin 60 saatin, %7,5’inin 72 saatin üstünde çalışmaktadır(Serter 1997:14).

Bu çalışma saatlerinin yüksekliğinde, çocuk işçiler arasında kayıtdışı istihdamın yaygınlığı büyük rol oynamaktadır.

### **3.7.3.2. Ücretlerdeki Düşüklük**

Türkiye genelinde 6-14 yaş grubunda ekonomik işlerde çalışan çocukların ücret ve yevmiye karşılığı çalışanlarının toplam çalışanlara oranı %19.2’dir. Buna karşılık %80,8’i ücretsiz işçi ve ücretsiz çırak statüsünde çalışmaktadır.

Düşük ücretle çocuk istihdamı, çalışan çocukların bedensel ve ruhsal açıdan sömürülmesinin yanı sıra haksız rekabete de yol açan yanlış bir uygulamadır. Çalışan çocukların büyük kısmının herhangi bir sosyal güvenceye sahip bulunmayışları, yasal yaş sınırlarının altında çalışanlar açısından hak arama imkanlarını tamamen ortadan kaldırmaktadır.

Düşük ücret karşılığı çalışan çocukların ailelerinin gelir durumu incelendiğinde, bu çalışmanın hanehalkı gelirlerinin düşüklüğü ile yakın bir ilişkisi olduğu görülmektedir.

Ailenin gelir durumunun düşüklüğü, çocuğun ücret konusunda herhangi bir tercih yapma ve hak arama eğilimini ortadan kaldırmaktadır. Bu durum her koşula rağmen çalışmayı, çocuk için bir zorunluluğa dönüştürmektedir. Bunun neticesi ise çocuk emeğinin sömürüsü olmaktadır(Serter 1997:15).

### 3.7.3.3. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgili Sorunlar

Ülke ekonomisinde ve özellikle KOBİ'lerde çalışan çocukların büyük bir bölümünün kayıtdışı sektörde istihdam edilmesi, iş kazası ve meslek hastalıkları konusundaki riskleri artırmaktadır. İşçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda gerekli önlemleri almayan işletmeler içerisinde hem kayıtdışı sektörde faaliyet gösteren işletmelerin yanında, formel sektörde faaliyet gösteren işletmeler bulunmaktadır.

ÇSGB'nın 1995 yılında 25 ilde ve 7 alt işkolunda yaptığı bir araştırmanın(TİSK 1997:16) sonuçlarına göre, çocuk işçilerin üretim altyapısı olmayan işyerlerinde, eski üretim teknikleri ile yaşlarına ve zihinsel gelişimlerine, bilgi ve beceri düzeylerine uygun olmayan, parlayıcı, patlayıcı, zararlı ve tehlikeli maddelerin kullanıldığı ortamlarda çalıştırıldıkları belirlenmiştir.

Türkiye Çocuk işgücünün korunması amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kabul ettiği sözleşmelerden "Çocukların ve Gençlerin Sanayide İşe Elverişlilikleri Yönünden Sağlık Muayenesine Tabi Tutulmalarına ilişkin hükümler ihtiva eden 77 sayılı Sözleşmeyi; Sanayi İşyerlerine Alınacak Çocukların Asgari Yaş Sınırını Belirleyen 59 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesini; 16 yaşından küçüklerin yeraltı ve maden ocakları ve kıyularında çalıştırılmamalarına ilişkin düzenlemeler yapan 70 sayılı Tavsiye Kararını; yine 16 yaşından küçüklerin kömür ocaklarında çalışmamalarına ilişkin hükümler getiren 96 sayılı Tavsiye Kararını; Yeraltı Maden İşlerinde İşe Alınmada 16 yaş esas alan 123 sayılı Sözleşmeyi; 16 yaşından küçük hiçbir işçinin radyasyona sebep olan işlerde çalıştırılmayacağına dair hüküm taşıyan 115 sayılı Sözleşmeyi; Kadın ve genç işçilerin taşıyabileceği yükün azami sınırına ilişkin düzenlemeler içeren 127 sayılı Sözleşmeyi ve İnsan Kaynaklarının değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri Hakkındaki 142 sayılı Sözleşmeyi" imzalamıştır.

Ancak yukarıda adı geçen sözleşmelerin çalışma hayatında pek uygulanmadığı görülmektedir. Özellikle kayıtdışı sektörde çalışan çocukların bu sözleşmenin getirdiği korumadan tamamen uzak koşullarda çalıştıkları da bilinen bir gerçektir.

#### 3.7.3.4. Sosyal Güvenlik İle İlgili Sorunlar

KOBİ'lerde çalışan çocukların karşılaştıkları sorunlar arasında, sosyal güvenlik sorunu önemli bir yer tutmaktadır.

İş Kanunu'nun 67. maddesine göre 13 yaşını doldurmuş çocukların çalışmaları okul veya mesleki eğitim programlarına devam etmeleri halinde mümkündür. Ancak ekonomik işlerde çalışan çocukların yaklaşık %59'u okula gitmediğinden, bu çocukların sosyal güvenliğin kapsamından tamamen yoksun oldukları açıktır. Diğer yandan okula devam eden ve ekonomik işlerde çalışan çocukların Mesleki Eğitim Kanununun belirlediği çıraklık yaşının(aday çırak 12 yaş) altında bulunan %65.5'lik kesiminin de sosyal güvenlik kapsamı içinde olması mümkün değildir. Bu durumda ekonomik işlerde çalışan 15 yaşın altındaki(Serter 1997:18) çocuklar içinde sosyal güvenceden yararlanabilecek durumda olanların oranı en iyi ihtimalle % 14 civarındadır.

Çocuk işçilerin sosyal güvenlik hakları ile ilgili düzenlemeler incelendiğinde bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan çocuklardan 13 yaşını doldurmuş bulunanların SSK kapsamına alınmalarının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Sigortaya tabi olarak çalışan çocuk işçiler sigorta haklarından faydalanabilirler.

3308 sayılı Yasa gereğince çırak statüsünde çalışan çocuklar ise, SSK kapsamına alınmıştır. Bunlar iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık sigortasından yararlanabilmektedirler.

Kayıtdışı çırak olarak çalışanlar ise 3308 sayılı Yasanın dışında oldukları için, sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalmaktadırlar.

### 3.7.3.5. Diğer Sorunlar

KOBİ'lerde çalışmakta olan çocuk işçilerin, büyük kısmının kayıtdışı istihdama tabi olduğu da dikkate alındığında istihdam güvencesinden tamamen yoksun oldukları bilinmektedir. İşten çıkarılma karşısında hak arama imkanlarına sahip bulunmayan bu çocuklar, işsizlik riski ile karşılaşmamak için her türlü kötü muameleye boyun eğmek durumunda kalmaktadırlar. İşyerlerinde hakaret, dayak ile karşı karşıya kalanların gelecekte suça itilme riski içinde buldukları açıktır.

Bu çocuklar toplu hak arama ve örgütlenme imkanından yoksun olmaları sebebiyle, sorunlarla mücadelede çoğu kez tek başlarına savaş vermek durumunda bulunmaktadırlar(Serter 1997:19).



## SONUÇ

Ülkemizde 1950'lerden sonra yaşanan kırdan kente göç olgusu, kısa bir sürede büyük bir kitlenin tarımdan tarım-dışı kesimlere transferine neden olmuştur. Bu değişimin en önemli özelliği, genelde bu kaçışın kırsal kesimden ülkenin bir büyük kentine doğru yönelmesidir.

Bu gelişimde dikkati çeken diğer bir konu ise kırsal kesimden kentlere doğru yaşanan bu göçün neticesinde, kentleşen nüfus barınma ihtiyacını karşılamak için yasadışı yollardan kentin ücra köşelerinde, sahipsiz gözüken hazine arazilerinde kendi imkanları ile ürettiği gecekondularda barınma imkanını elde etmiş ve benzer bir şekilde ise formel sektörlerde sağlıklı ve üretken iş imkanları bulamayan, kentleşen ve gecekondulaşan nüfus, yaşamını sürdürürebilmek için adeta kendi imkanları ile oluşturduğu kayıtdışı sektör istihdamı içinde çalışma ve gelir elde etme imkanlarına kavuşmuştur.

Sanayi sektörü insanlara yeterli istihdam olanakları sağlayan bir sektör değildir. Çünkü bu sektör belirli bir büyüklüğe ulaştınca , teknolojik gelişmelerle üretimi ve verimliliği artırdığı halde istihdamı artırmamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde toplum belirli bir refah düzeyine ulaşamadığından hizmet sektörlerindeki formel istihdam olanakları da sınırlı bulunmaktadır. Gelişen dünyada, kentleşmeyle ortaya çıkan değişimde formel sektördeki sınırlılık karşısında kayıtdışı(enformel) sektör büyük bir hızla genişlemektedir.

Bu değişimler neticesinde bir defa kayıtdışı istihdam, günümüzde gittikçe daha büyük bir kesimin çalışma ve gelir elde etme biçimi olmaya başlamıştır. Bu istihdam şekli insanlar için bir çalışma ve yaşam biçimi olmaya başladığı gibi süreklilikte kazanmaktadır.

Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde hızla artan nüfus, hızlı kentleşme, formel sektör istihdamının sınırlı büyümesi; istikrarsız, güvenli olmayan, düşük ücretli sektörlerde çalışmayı ve gelir elde etmeyi bir çok insanın kaderi haline dönüştürmüştür. Bütün bunlar özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentsel istihdamın yapısal bir özelliği haline gelmiş ve geniş kitlelere büyük ölçüde üretime katkı yapmadan gelir paylaştıran istihdam biçimleri



içinde yaşama ve çalışma olanağı sağlamıştır. Sonuçta gecekondulaşma ile bütünleşen ve onun bir çok özelliklerine benzeyen bir istihdam yapısı ortaya çıkmıştır.

Buradaki bir diğer nokta ise bu kayıtdışı istihdamın bir ölçüde kayıtdışı ekonomi ile beraber yürümesidir. Sınırlı oranlarda olmakla birlikte gelişmiş ülkelerde ve endüstri toplumlarında da belirli yapısal faktörlerin etkisi ile kayıtdışı ekonomi ve paralelinde kayıtdışı istihdam zaman içerisinde az de olsa nisbi bir önem kazanmaktadır.

Kentleşen işgücünün kentlerdeki açık işsizlik oranlarını artırma yerine, bu işgücü küçük ölçekli mal, hizmet üretim ve dağıtımında kendi istihdam imkanlarını kendileri yaratmaktadırlar. Bu özelliği ile kayıtdışı sektör bir istihdam politikasıymış gibi fonksiyon görmekte, azda olsa gelir dağılımına hizmet etmekte, bir ölçüde işsizlik sigortası fonksiyonu görmektedir. Fakat bunun yanında insan onuruna yakışmayan istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasına, çocuk, genç ve kadın işçilerin yoğun istismarına, ilkel ve zor koşullarda çalışmalarına neden olmaktadır. Bütün bunların yanında kentsel kayıtdışı istihdam , formel ve kayıtdışı sektörler arasında haksız rekabetin temel kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü formel ve enformel sektör üretimleri arasında yaklaşık iki katını aşan sosyal maliyet farklarının meydana gelmesine neden olmaktadır.

Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı sektör toplumsal yapıda ekonomik ve sosyal sorunların, özellikle işsizlikten doğan fakirlik ve gelir düşüklüğünün gözden kaçmasında rol oynamakta ve sosyal sorunların siyasetçiler ve kamu yöneticileri tarafından yeterli ölçüde görülmesine mani olmaktadır. Fakat her ne pahasına olursa olsun çağdışı çocuk istihdamı, yabancı kaçak işçiler ve her türlü güvenceden yoksun olan istihdam yapısı ile kayıtdışı sektör, az gelişmişliğin ve gelişmekte olmanın bir sembolü olarak gittikçe büyüyüp genişlemektedir.

Kayıtdışı sektörün oluşturduğu yaşama ve çalışma şartlarından ortaya önemli bir olgu çıkmaktadır ki , değişik bir kültür olarak incelenmesi gereken önemli bir konudur. Eğitim eksikliği, gelir yetersizliği, çalışma ve yaşama standartlarındaki olumsuz şartlar, bu sektöre dahil olanları topluma zararlı birer unsur haline dönüştürebilir. İnsanların

yaşamak için her ne pahasına olursa olsun karınlarını doyurabilmek için belli bir gelir elde etmek zorunluluğu, ekonomik ve sosyal hayat içerisinde ihmal edilmişlik duygusu ve kural tanımazlık insani değerlerin ortadan kalkmasına neden olabilmektedir (Baştaymaz 1986:270).

Bu sektöre giriş kolaylığı ve sektörün denetimden uzak oluşu, yasadışı bir çok faaliyetin kayıtdışı sektör içinde genişlemesine neden olmaktadır. Daha önce de bahsettiğimiz gibi bu sektörün çok önemli yararlarından birisini, toplumsal boyutu da olan istihdam baskılarını hafifletmesi ve ertelemesi oluşturmaktadır. Bu sektörde bir başka önemli bir nokta ise kayıtdışı sektörün düşük gelirli gruplar için ucuz fiyatlarla mal ve hizmet sağlayarak geniş fakir kesimlerin taleplerini karşılamalarıdır. Bu sektörün ilave işçi olarak kadın istihdamını genişlettiği, evlerde yapılan üretim yoluyla kadınların ekonomik hayata katılmalarına da imkan verdiği bilinmektedir.

Kayıtdışı sektör ve istihdamda bilinen bir diğer önemli nokta ise formel sektörde çalıştığı halde elde edilen gelir yetersizliği nedeni ile kayıtdışı sektörde ikinci bir işte çalışanlardır. Bu sektörün sağladığı istihdam biçimleri formel sektörde çalışan aile reislerinin gelirlerini yükseltmeye yarayan potansiyel bir iş alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde çok az olmakla birlikte özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki iktisadi ve ekonomik hayatta karşılaşılan bir başka önemli konu ise kayıtdışı çalıştırılan ve istihdam edilen çocuk işgücü kullanımudur. Çocuk işgücünün kayıtdışı sektör istihdamı içinde çok önemli bir payı bulunmaktadır. Henüz ilköğrenimini tamamlamamış büyük bir çocuk işgücü kentlerde kayıtdışı sektörün yasal ve yasal olmayan işlerinde çalışmaktadır. Günlük hayatta ayakkabı boyacısı, gazete dağıtıcısı, araba yıkayıcısı, diğer küçük esnaf yanında çalışanlar ve yasa dışı ticaretin dağıtımında görev almış binlerce çocuk kayıtdışı sektörün en dikkat çekici istihdam tipini oluşturmaktadırlar. Henüz eğitimini tamamlamamış, doğruyu yanlıştan ayıramayacak çağda olan çocukların bu sektörde görev almaları ve böylece sektörün tabiatında bulunan fırsatçılık, kolay kazanç , aracılık gibi değer ölçüleri içerisinde kayıtdışı sektörün ahlaki etkileşimi sonucu toplumun kurallarına ve ticaret ahlakına ters bir davranış ortaya

koymaktadırlar. Bu çocuklar daha sonra formel sektörde istihdam şartlarını da yitirmekte, eğitilmemiş ve kendine has bir alt-kültürü oluşturmaktadırlar.

Ülkemizde çocuk işçiliğın ortaya çıkmasına bir çok faktör etki etmektedir. Bunlar, hızlı nüfus artışı, tarım toplumu niteliği nedeniyle kırdan kente yaşanan hızlı göç, düzensiz kentleşmenin sonucu ortaya çıkan gecekondulaşma, gecekondulaşma neticesi gelişen alt-kültürel ve genel toplum yapısından farklı değerler, işsizlik, eğitim sistemindeki yetersizlikler, kayıtdışı sektörün gelişmesine bir etki olarak sayılabilir.

Çocuk işçiliğine yönelik elverişsiz koşullar öncelikle kayıtdışı sektörde görülmektedir. Ülkemizde işverenler üzerine getirilen çeşitli vergi ve sosyal güvenlik mükellefiyetleri ve yüksek oranlı kesintiler ve esnekliği olmayan mevzuat düzenlemeleri de kayıtdışı sektörün ve kayıtdışı istihdamın daha da büyümesine neden olmaktadır.

Çocuk emeği kullanımının, topluma hiçbir yarar sağlamadığı gibi çok yönlü problemlerin kaynağını oluşturması söz konusudur. Çocukların en önemli çalışma nedenlerinden birinin hızlı nüfus artışı ve sonucunda aile gelirlerinin düşmesidir. Kırsal nüfus patlaması neticesinde kentlere taşınan kırsal kökenli binlerce aile, kentlerde barınabilmek için en küçük aile bireylerini dahi kullanmaktadırlar

Bu çocukların bu sektörlerde çalıştırılmalarının nedenlerinden birisi kayıtdışı sektörün kendi içerisinde ve formel sektör ile rekabet etmeleridir. Bu rekabette ayakta kalmanın şartı kayıtdışı sektör için ucuz mal ve hizmet sunumu olmaktadır. Bunun için ise öncelikle üretimin ucuz olması gerekir. Kentlerde en ucuz ve tükenmez işgücünü çocuk işgücü temsil etmektedir. Bunun için kayıtdışı sektörün büyük ölçüde dayandığı işgücü çocuk işgücüdür.

Kayıtdışı sektörün kalbini oluşturulan çocuk işgücünün bu sektördeki rolü ve özellikleri kısaca şöyledir.

- Yüksek nüfus artışı ve kentlere gerçekleşen göçün neticesinde emek arzı büyük olmaktadır. Bu nedenle çok az bir pazarlık gücüne sahiptirler.
- İşletme maliyetleri açısından çocuklar genelde yasa dışı çalıştırılmaktadır.

- Çocukların çalışmalarındaki yasa dışılık onların kolayca işten çıkarılmalarına neden olmaktadır. Yani iş güvenceleri bulunmamaktadır.
- Üretim mekanizması içerisinde çocukların yapılarına uygun olan işlerden işveren büyük karlar sağlamaktadır.
- Çocuklar bazı durumlarda yasa dışı ve gizli eylemlere çok iyi uymaktadır. Fiziki ve psikolojik özellikleri bu tür faaliyetlerde bulunmalarını kolaylaştırmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de en önemli istihdam sorunları kayıtdışı sektörde ortaya çıkmakta, kentleşen nüfusun giderek daha büyük bir kısmı düzensiz, yasal korumadan uzak, örgütsüz ve üretkenliği düşük alanlarda çalışmak zorunda kalmaktadır.

Son yıllarda çeşitli kamu kurumları ve sivil kuruluşlar çalışan çocukların sorunlarıyla daha yakından ilgilenmektedir. Buna paralel olarak Uluslararası Çalışma Örgütü(İLO), ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında Kasım 1992’de imzalanan protokol çerçevesinde “Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programı” (IPEC) Türkiye’de uygulanmaya başlamıştır.

Türkiye ile birlikte çeşitli ülkelerde uygulanan IPEC programının kısa dönemde amacı çalışan çocukların çalışma koşullarının iyileştirilmesi, uzun dönemde amacı ise çocuk işçiliğine son verilerek, çocukların eğitime kaydırılmasıdır. IPEC programının hedef aldığı kitle sanayide, tarımda, evde ve sokakta riskli ve tehlikeli koşullarda çalışan 15 yaşından küçük çocuklardır.

Çalışan çocukların korunmalarına yönelik olarak somut önerilerimizi şöyle sıralayabiliriz.

- Yapılan araştırmalar genelde, çocukların aile gelirine katkıda bulunmak için çalışmak zorunda olduklarını ortaya koymaktadır. Bu nedenle, öncelikle ailelerin gelir düzeylerini yükseltecek ekonomik önlemler alınmalıdır. Geniş kitleler lehine uygulanacak sosyal politikalar çerçevesinde ekonomik önlemler alınırken; gelir dağılımı, ücret, asgari ücret, istihdam, maliye, sanayileşme, verimlilik, sosyal güvenlik vb. gibi alanlara sistematik bir biçimde yaklaşılmalıdır.

- Uzun zamandan beri çalışanlar ve tarım kesimi aleyhine adaletsiz ve dengesiz bir şekilde dönüşen gelir dağılımı düzeltilmelidir. Ülkemizde sağlanacak istikrarlı bir ekonomik büyümeyle artan gelir, adaletli ve dengeli bir biçimde dağıtılmalıdır.
- Gelir dağılımındaki adaletsizlikleri ortadan kaldıracak olan araç ücret ödemeleridir. Ücret kavramı, toplumun büyük bir kesimini oluşturan çalışanlar için sağlıklı ve güvenli yaşamın sağlanmasında temel unsur niteliğindedir. Çalışanların satın alma gücünü koruyacak, ülkedeki gelir artışından gerekli payı alacak bir ücrete sahip olmaları gerekmektedir.
- Bir ailenin asgari geçim göstergesi olarak “Kutsal Ücret” diye adlandırılan asgari ücret, günümüzün koşullarına uygun, gelir dağılımını düzeltmeye yönelik olmalı, asgari ücretin net ödenmesi asgari ücretin 16 yaşından küçükler için ayrı olarak belirlenmesi uygulamasından vazgeçilerek tek asgari ücret olarak belirlenmesi gibi ilkeler gözetilerek tesbit edilmelidir.
- İstihdam artırıcı politikalarla işsizlik önlenmeye çalışılmalıdır. Önceliklerin ve hedeflerin belirlendiği planlı bir ekonomiyle yatırım ve istihdam alanlarına geçici olarak değil köklü bir biçimde çözüm getirmek amacıyla yaklaşılmalı, yapısal önlemler alınmalıdır. Ülke kalkınması için gereksinim duyulan nitelik ve nicelikte insan gücünün yetiştirilmesi için işgücü piyasasının sağlıklı biçimde düzenlenmesi gerekmektedir.
- Ülkemizin ekonomik ve sosyal durumu iyi irdelenerek yapılması düşünülen gerekli değişikliklerin mevzuatlara yansıtılarak çalışanlara iş güvencesi sağlanmalı ve aynı zamanda da işsizlik sigortası çıkarılmalıdır.
- Yapılacak bir vergi reformuyla vergi sistemi adil bir yapıya kavuşturulmalıdır. Vergi reformu çalışanlar için iyileştirme getirmelidir.

- Kaçak işçilikle mücadele edilmeli, sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus arttırılmalıdır. Emeklilere yaşamlarını sürdürebilecek düzeyde maaş tesbit edilmeli, SSK hizmetlerinin geliştirilmesi yönünde ciddi önlemler alınmalıdır.
- Devletin, Sosyal Sigortaların finansmanına doğrudan iştirak etmesi sağlanmalıdır. Bu noktada devletin, açıkları kapatan değil, prim ödeyen taraf olarak sisteme girmesi düşünülmelidir.
- Nüfus artış hızının düşürülmesine yönelik önlemler alınmalı; belirlenecek yeni politikalarla uygulanmakta olan aile planlaması çalışmaları yaygınlaştırılarak etkili bir biçimde sürdürülmelidir.
- Kalkınmada öncelikli yöreler için daha fazla kalkınma projeleri geliştirilmeli, yatırımların arttırılması teşvik edilmeli, kırsal sanayiye önem verilmeli, kırsal alanın sorunlarına yerinde çözüm yolları bulunmalıdır. Kalkınma projeleri yaşama geçirilebilirse bu doğrultuda bölgeler arası gelişmişlik farkları azalabilecek ve aynı zamanda da iç göç önlenebilecektir.
- Yasal düzenlemelere uyulmasını sağlayacak olan iş denetimi yeniden yapılandırılmalıdır. Yeni denetim anlayışı çocuk çalıştırılması sorununa bütünsel yaklaşmalı; girişim yöntemi olarak yaptırım uygulamayı değil, eğitimi ve bilgilendirmeyi kullanmalı; denetim ekip denetimi temelinde örgütlenmeli; sorunun çözümü ile ilgili etkinliğinde ilgili kişi ve kuruluşlarla tarafların katılımını sağlamayı başarının ön koşulu saymalıdır. İş müfettişleri bu anlayışa uygun olarak eğitilmelidir.
- İşçi sendikaları çalışan çocuklar konusunda duyarlı olmalı, çalışan çocukların çalışma koşullarının iyileştirilmesinde aktif bir rol oynamalıdır.
- Küçük ve orta boy işletmeler desteklenerek Organize Sanayi Bölgeleri ya da küçük sanayi sitelerine taşınmaları teşvik edilmelidir. Bu yolla sağlıklı çalışma ortamının oluşturulmasına, aynı zamanda denetim kolaylığı sağlanmasına katkıda bulunulmalıdır.



- İşveren, odalar ve mesleki kuruluşlar çalışan çocuklar konusuna önem vermeli, kendi üyelerinin duyarlılığını artırmak için çabalarını etkili bir biçimde sürdürmelidirler.

Çalışan çocukların korunmasını amaçlayan yasal düzenlemeler ülkenin gereksinimine uygun olarak yapılmalıdır. Bunun için, yasalarda varolan çalışmaya başlama yaşı ile ilgili farklılıklar giderilmelidir. Tarım ve sokakta çalışan çocuklar da yasa kapsamına alınmalıdır. Tarımda çalışanların, çalışan çocukların İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün koruyucu hükümlerinden yararlanmaları sağlanmalıdır. Çalışan çocukları koruyucu hükümler tek ve yeni bir yasada toplanırken uluslar arası standart, norm ve ilkelerin dikkate alınması yararlı olacaktır.

- Kayıtdışı ekonomiye neden olan unsurlar en aza indirilmeli, kayıt dışı ekonomi makul düzeye çekilmelidir. Kayıt dışı ekonominin mümkün olduğu kadar kayda alınması için her alanda sistematik biçimde bir dizi reforma gidilmesi, istikrarlı ve tutarlı, ekonomik, sosyal ve mali politikalar izlenmesi gerekmektedir.

Çalışan çocukların sorunları, ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarıyla yakından ilgilidir. Bu gerçekten hareketle, çalışan çocukların sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulabilmesi için, başta Hükümet ve sosyal taraflar olmak üzere toplumun ilgili tüm kesimleri arasında sosyal diyalogun, toplumsal uzlaşmanın sağlanması gerekmektedir. Bu amaçla, çalışan çocuklar konusunun, çoğulcu ve katılımcı bir anlayışla oluşturulan ve danışma organı niteliğinde olan Ekonomik ve Sosyal Konsey'de ele alınması, ortaya çıkacak görüş ve önerilerin hükümete sunulması, sorunların kalıcı çözümünde etkili bir yol ve yöntem olarak görünmektedir. Bu nedenle toplumun ilgili kesimleri çalışmalarını yeniden yapılanarak sürdürmeli, çalışan çocuklar için sağlıklı çalışma koşullarının oluşturulmasına katkıda bulunmalı, medyanın da desteği alınarak kamuoyu aydınlatılmalı, alternatif politikalar belirlenmeli, donanımlı, deneyimli ve hazırlıklı olarak çalışan çocuklar konusunu Ekonomik ve Sosyal Konsey'e getirmelidirler.

Yaşanmakta olan sürecin ağır yükünü çocukların çekmemeleri için, çocuk işçiliğine karşı etkili mücadelede rolleri bulunan kişi, kurum ve kuruluşlar, kısa vadede de çalışan

çocukların çalışma koşullarının iyileştirilmesi; uzun vadede çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi yönünde etkin bir çaba göstermelidirler.

Türkiye’de çalışan çocukların sorunlarının çözülebilmesi için son gelişmeler de göz önünde tutularak köklü sosyal ve ekonomik önlemlerin alınması, ülkemizin gereksinim duyduğu yasal düzenlemelerin yapılması, eğitimin kalitesinin yükseltilmesi ve herkese parasız eğitim fırsatının verilmesi gerekmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması uzun zamanlı bir hedef olarak görünmektedir. İLO’nun ve ülkedeki pek çok kişi kurum ve kuruluşun benimsediği gibi, çocuk işçiliğine karşı etkili bir mücadele iki yönlü olarak ortaya konulabilmektedir.

Varolan ülke koşullarında çocuklar daha uzun bir süre çalışacaklarına göre , çocukları çalıştırırken korumak, yapılacak olan mücadelenin bir yönünü, kısa zamanlı çalışmanın çerçevesini çizmektedir. Bu durumda yapılması gereken, çocukların eğitim haklarına sahip çıkarak, psiko-sosyal gereksinimlerini de karşılayarak, çalışan çocukların çalışma koşullarını iyileştirmek üzere projeler geliştirmek ve bu projeleri yaygınlaştırmak, yaşama geçirmektir.

Çocuk işçiliğine karşı etkili mücadelenin ikinci yönü, çocuk işçiliğinin sona erdirilmesidir. Kısa zamanlı çalışmalarla birlikte temel sorunların çözümü yönünde sosyo-ekonomik önlemlerin alınması, başka bir anlatımla sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanması, çocukların ve gençlerin korunmasını amaçlayan yasal düzenlemelerin uluslar arası sözleşmeler ve tavsiye kararları dikkate alınarak, ülke gerçeklerine ve gereksinimine uygun olarak ve fakat uygulanabilecek, denetlenebilecek bir biçimde yeniden düzenlenmesi doğrultusundaki politikaların etkilenmesi ve alternatif politikaların üretilerek, yaşama geçirilmesi uzun vadeli bir çalışmanın çerçevesini çizmektedir.



## KAYNAKLAR

- AYDEMİR Ş**, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi” İstanbul 1995
- ALTUĞ O**, “Kayıtdışı Ekonomi” İstanbul 1995
- ALPER Y**, “Çocuk İşçilerin Sosyal Güvenlik Hakları” TİSK Yay.No.138  
Ankara Ekim 1994
- AKBAY B**, “Gençlik” Petrol-İş Yayın No.44 İstanbul-1996
- BAŞTAYMAZ T**, “Formel ve Enformel Sektörde Çalışan Çocuklar ve Sanayiye Etkileri” TİSK Yayın No.138 Ankara Ekim 1994
- BAŞTAYMAZ T**, Mercek Dergisi Ankara 1994
- BAŞTAYMAZ T**, “Enformel Sektör ve Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdam” UÜİİB Dergisi Cilt VII, Sayı 1, Nisan 1986
- BAŞTAYMAZ T**, “Çocuk İşçiler ve Enformel Sektör” Türk-İşDeri İş Kolunda Çalışan Çocukların Eğitim Semineri, İstanbul 1995
- BAŞTAYMAZ T**, “6-15 Yaş Grubu Bursa’da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma” İstanbul 1990
- BAŞTAYMAZ T**, “Günümüzde Geleceğimizi Karartan Bir Problem, Çalışan Çocuklar” Mercek Dergisi Ankara 1997
- BAŞTAYMAZ T**, “Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Açmaz:Aşırı İşsizlik veya Kırsal Eksik İstihdam” Mercek Dergisi İstanbul 1995
- BAŞTAYMAZ T**, “İşsizlik Kavramı ve Gelişen Ülkeler” UÜİİBF Dergisi C. IV. S.52 Kasım 1983
- CENTEL T**, Çocuk Hakları Sözleşmesi, Çalışan Çocuklar ve Türkiye, Kamu-İş Dergisi Cilt 4, Sayı 2, Ankara 1997
- CENTEL T**, Çalışma Hayatında Esneklik, Türkiye’de Yeni İstihdam Türleri İle İş İlişkilerinin Esnekleştirilmesi, İzmir Kasım 1997 Yaşar Eğt.Kül.Vakfı Yay.
- CELİK N**, İş Hukuku Dersleri, İstanbul 1996
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ekim-Aralık 1998 Yıl.1 Sayı.1
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ocak-Mart 1999 Yıl.2 Sayı.2
- DÜLGEROĞLU E, AYTAÇ M, BAŞTAYMAZ T**, Kentlerde Yaşayan Ücretli Kesimin Telafi Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları:Bursa Örneği, İstanbul 1993

- DERTLİ S**, Deri İş Kolunda Çalışan Çocukların İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sorunları,  
Türk-İş D.İ.K.Ç.Ç. İstanbul 1995
- DİE**, İşgücü Piyasası Analizleri 1997 (II), Ankara 1998
- DPT**, Temel Ekonomik Göstergeler, Ankara Mart 1999
- DİE**, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Nisan 1998, Ankara Aralık 1998
- DPT**, İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik Alt Komisyonu Raporu, Aralık 1994  
Yayın No. DPT: 2371-ÖİK:437
- DPT**, 1994 Yılı Programı İcra Planı Uygulama Raporu, Ankara Eylül 1995
- DPT**, İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel  
İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1994
- ESER U, ESER K**, Türkiye’de Sanayi Sektörünün Yapısı ve Gelişme Eğilimi, Ankara  
Nisan 1995 Türk Harb-İş Sendikası
- EKİN N**, “Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam” İTO Yay. İstanbul 1995/17
- EKİN N**, “İşsizlik Sigortası” Kamu-İş Ankara 1994
- EKİN N**, “Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de Bir İstihdam Politikası Olarak Küçük  
Ölçekli İşyerlerinin Teşviki” İTO Yay. İstanbul 1994
- EKİN N**, “Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam” İTO Yayını 1997/43  
İstanbul 1997
- EKİN N**, “Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri” Ankara 1993
- FÜSUNOĞLU M**, “Çalışan Çocukların Durumu ve Sanayiye Etkileri”  
TİSK Yayın No.138 Ankara, Ekim 1994
- GÜVEN M**, Küresel İstihdam Krizi ve Türkiye, İşveren Dergisi Ankara 1998  
Türk-İş Yıllığı 1997 I/II
- GÜVEN M**, İşveren Dergisi, Ekim 1998
- HOTAR N**, Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılım Özellikleri, Standart Dergisi  
Ankara Şubat 1998 Sayı:434
- ILGIN Y**, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, DPT Yayınlanmamış  
Uzmanlık Tezi Ankara, Ekim 1995
- KARABULUT Ö**, Genç İşçilerin sorunları ve Çözüm Yolları,  
Türk-İş Eğt. Yay.19 Ankara 1999

**KAHRAMANOĞLU E**, Sanayide Çocuk İşçiliği, TİSK Yay.No.138

Ankara Ekim 1994

**KARABULUT Ö**, Çocuk İşçiliğine Karşı Sendikal Mücadele TÜRK-İŞ Modeli

Ankara Mayıs 1998

**KARABULUT Ö**, Çalışan Çocukların Korunması ve Türk-İş'in Faaliyetleri,

Türk-İş Eğt.Yay.6 Ankara 1999

**KARAYILMAZLAR E,-KALÇA A**, "Kayıtdışı İstihdam" Marmara Ü.İİBF.Der.

Yıl.1996 Cilt XIII Sayı 1-2

**LORDOĞLU K, ÖZAR Ş**, Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik:Sorunlar ve

Perspektifler , İstanbul Kasım 1998

**ÖZDEMİR B**, Ev Çalışması, Kamu-İş Dergisi Cilt 4, Sayı 2 Ankara 1997

**PAYA D**, Sanayide Çalışan Çocukların Çalışma Şartlarının İyileştirilmesi İçin Alınması

Gereken Tedbirler, Türk-İş Deri İ.K.Ç.Ç.S. İstanbul 1995

**SSK 1997 Yılı Faaliyet Raporu** Yayın No. 606

**SSK 1997 İstatistik Yıllığı**, Yayın No.607

**SAVAŞIR R**, Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük ve Orta Boyutlu işletmeler

Açısından İstihdam Politikalar, Ankara 1999

**SOYLU Fazıl A**, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi" Ankara Mart-1996

**TEMEL A, ŞİMŞEK A, YAZICI K**, "Kayıtdışı Ekonominin Tanımı, Tesbit

Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü", DPT Yay. Ankara Eylül 1994

19.11.1996 tarih ve 22822 sayılı Resmi Gazete

**TOPTAŞ Ü**, Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Ankara 1998

**TUNCAY CanA.**, Deri İş Kolunda Çalışan Çocukların İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik

Açısından Sorunu, Türk-İş Deri İş Kolunda Çalışan Çocukların Eğitim Semineri

İstanbul 1995

**TÜRK-İŞ Çalışan Çocuklar Bürosu**, Çalışan Çocukların Sorunları Gelecek Beklentileri

ve Sendikalara Düşen Görevler, İstanbul Deri İşkolunun Ayakkabıcılık Alt

Sektöründe Bir Alan Araştırması, İstanbul 1995

**TÜRK-İŞ Çalışan Çocuklar ve Genç İşçilerin Sorunları Çözüm Yolları Ulusal**

Sempozyumu, İzmir 16-17-18 Mayıs 1995

**TİSK**, Üretime Yönelik Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülükler, TİSK Yayın No.172  
Kasım 1997

**TİSK**, Hükümet-İşçi-İşveren Kesimleri Arasında Uzlaşma ve Üçlü Anlaşmalar

**TİSK**, Mayıs 1999 Yayın No. 184

**TİSK**, Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu Aralık 1998

**TİSK**, Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı, Ankara Şubat 1997 Sayı.164

**İş ve İşçi Bulma Kurumu** İstihdam Seminerleri I. Ankara 1992 Yay.No. 272

**TOBB**, Ekonomik Rapor 1993, Ankara Mayıs 1994 Yayın No. 285

**TOBB**, Ekonomik Rapor 1997, Ankara 1998 Yayın No.341

**TOBB**, Ekonomik Rapor 1998, Ankara 1999 Yayın No.346

**TOBB**, Ekonomik Forum Dergisi, Haziran 1999 Yıl.6 Sayı.

**YÜKSEL N**, Deri İş Kolunda Çalışan Çocuk İşçilerin Sağlık Sorunları,

Türk-İş Deri İ.K.Ç.Ç. İstanbul 1995

**YAVAN Ali Z**, Türkiye’de İşsizlik Yapısal ve Yapısal Olmayan Özellikleri,

İstanbul Ekim 1997 TUSİAD Yayın No. T/97, 10-218

**YAZICI A**, Kayıtdışı Sektör ve Sosyal Sigortalar Kurumu, Türk-İş Dergisi

Ankara Kasım1994

**YORGUN S**, Küreselleşme Sürecinde Sendikalar ve Türkiye, İstanbul 1998

**ZAİM S**, “Çalışma Ekonomisi” İstanbul 1997

## ÖZGEÇMİŞ

1963 yılı Sakarya'nın Ferizli İlçesinde doğdum. İlkokul ve Ortaokulu Adapazarı'nda okuyup daha sonra Adapazarı Ticaret Lisesini bitirdim. 1980 yılından itibaren yaklaşık 6 yıl özel bir şirkette muhasebe elemanı olarak görev yaptıktan sonra 1987 yılında Maliye Bakanlığı Sakarya Defterdarlığı Sapanca Malmüdürlüğü'nde memuriyete başladım. 1989-1991 yılları arası iki yıllık Ankara Maliye Kursu Mezunu olup 1994 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi'ni bitirdim ve maliye memuru olarak 6 yıl hizmet yaptıktan sonra 1993 Yılında Sapanca Malmüdürlüğü'nden Sakarya Üniversitesi'ne naklen geçiş yaptım. 1995 yılında Kafeterya ve İşletmeler Şube Müdürlüğü görevine atandım. 1996 yılında ise Uzman'lık görevine atandım ve halen Öğrenci Sosyal Hizmetler Birim Saymanlığı görevini vekaleten yürütmekteyim.



T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ