

T.C  
GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN MALİ ETKİLERİ

144879

MASTER TEZİ

Hazırlayan  
Yakup SÜNGÜ

- 144879 -

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Şükrü KIZILOT

Ankara-2004

## JÜRİ ÜYELERİNİN İMZA SAYFASI

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Yakup SÜNGÜ' ye ait "Kayıtdışı İstihdamın Mali Etkileri" adlı çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Prof Dr. Binnur ÇELİK

Üye

Prof. Dr. Şükrü KIZILOĞLU (Danışman)

Üye

Prof. Dr. Murat ÖZDEN

## ÖNSÖZ

Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam ülkemizde son derece yaygındır. Kayıtdışı istihdamın önemi, özellikle son yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının gündeme gelmesiyle daha çok ortaya çıkmıştır.

Kayıtdışı istihdamın devletimiz için neden olduğu mali kayıplar ve önlenmesi için gereken yasa ve uygulama ile ilgili düzenlemeler önem arz etmektedir. Ancak kayıtdışı istihdamın maliyetinin büyüklüğü alınacak önlemlerin çabuklaştırılmasını gerektirmekte, aksi takdirde kamu kesiminin ekonomik darboğazlarının gittikçe derinleşmesine neden olacaktır.

İstihdam ve üretimin genişlemesi, sosyal güvenliğin yaygınlaşması, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin belli bir standarda kavuşturulması, sosyal güvenlik kurumları ve devlet maliyesindeki mali krizlerin ortadan kalkması için devletin bütün kurum ve kuruluşları ile kayıtdışı istihdamla mücadele etmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Özellikle kayıtdışı istihdamın denetimi konusunda Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik uygulaması yetkisinin 616 sayılı KHK ile kaldırılması denetim sistemini tamamen zaafa uğratmıştır. Ülkemizde bir sorun yumağı haline gelmiş olan bu konuyu, ilk olarak gündeme getiren ve çözümlenmesinde bana yol gösteren değerli hocam Sayın Prof. Dr. Şükrü KIZILOTT'a teşekkürü borç bilirim.

Yakup SÜNGÜ

Ankara, Temmuz, 2003

## İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

**BİRİNCİ BÖLÜM  
KAYITDIŞI İSTİHDAM**

I- KAYITDIŞI EKONOMİ .....	3
A- TANIMI.....	3
B- NEDENLERİ.....	4
C- ÖLÇME YÖNTEMLERİ .....	6
1- Doğrudan Ölçme Yöntemleri .....	6
2- Dolaylı Ölçme Yöntemleri .....	6
3- Karma Yöntemler.....	7
D- RAKAMSAL BOYUTU .....	7
E-SONUÇLARI.....	8
II- KAYITDIŞI İSTİHDAM .....	10
A- TANIMI.....	10
B- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN TÜRLERİ.....	12
1- Sigortalının İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmemesi .....	12
a- İkinci Bir İşte Çalışan İşçilerin Bu İşyerindeki Çalışmaları Bildirilmeyen Kişiler .....	12
b- Yaşlılık Aylığı Alanlardan Sosyal Güvenlik Primine Tabi Olmadan Çalışanlar .....	15
c- Yabancı Kaçak İşçilik .....	17
d- Deneme Süresi İddiasıyla Sigortasız Çalıştırmak .....	21
e- Çocuk İşçiler .....	23
f- Dul Yetim Aylığı Alanlardan Kayıtdışı Çalışanlar .....	25
2- Sigortalının Çalışmalarının Ücret Olarak Eksik Bildirilmesi.....	25
3- Sigortalının Çalışmasının Gün Olarak Eksik Bildirilmesi.....	28
C- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ .....	30
1- İstihdam Üzerindeki Mali Yükün Yüksek Olması .....	30
a- Sigorta Primi Oranlarının Yüksek Olması .....	32
b- Ücretten Yapılan Vergi Kesinti Oranlarının Yüksekliği .....	35
2- Borçlanma Yasaları .....	35
3- Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Yetersizliği .....	37
4- Sosyal Güvenlik Harcamalarına Bakış Açısı.....	38
5- Kamu Kurumları Arasında Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği.....	40
6- Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişmeler .....	41
a- Eve İş Verme .....	41
b- Taşeron İşçiliği ve Fason Üretim.....	43
7- Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar.....	46

a- Zorunlu Sigortalılık Uygulamasına Ters Uygulamalar .....	46
b- Cezaların Etkinsizliği .....	47
8- Toplumda Sosyal Güvenlik Bilincinin Yeterince Yerleşmemiş olması ...	48
D- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN RAKAMSAL BOYUTU .....	48
III- AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAYITDIŞI İSTİHDAM .....	50
A- ÜLKELER İTİBARIYLA GENEL GÖRÜNÜM .....	52
1- Avusturya .....	52
2- Belçika .....	53
3- Danimarka .....	53
4- Finlandiya .....	54
5- Fransa .....	54
6- Almanya .....	55
7- Yunanistan .....	55
8- İrlanda .....	56
9- İtalya .....	56
10- Lüksemburg .....	57
11- Hollanda .....	57
12- Portekiz .....	57
13- İspanya .....	58
14- İsveç .....	58
15- İngiltere .....	58
B- YAPILAN DÜZENLEMELER .....	59
1- Yasal Tedbirler ve Uygulama .....	59
2- Bilgilendirme ve Bilinçlendirme .....	59
3- Teşvik Edici Tedbir Olarak Genel Giderlerde Sübvansiyon veya İndirim	60
4- Vergi Tedbirleri .....	60
5- Tedarikçi Tarafından Müdahaleler .....	61
6- Üçüncü Ülke Vatandaşları İle İlgili Tedbirler .....	61

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÜLKEMİZDE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN MALİ ETKİLERİ

I- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR .....	62
A-KİŞİLERİN KAMU KURUMLARINA HIÇ BİLDİRİLMEMESİNDEN KAYNAKLANAN MALİ KAYIP .....	63
1- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybı .....	63
a- Sigorta Primleri .....	63
b- Kurum Taban ve Tavan Ücreti .....	65
c- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybı .....	69
ca- Bir Kişi İçin Hesaplanan Sigorta Primi Kaybı .....	70
cb- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Sigorta Primi Kaybı ..	71
2- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Vergi Kaybı .....	72
a- Ücretten Kesilen Vergiler .....	73
aa- Gelir Vergisi .....	73

aaa- Bir Kişi İçin Hesaplanan Gelir Vergisi Kaybı .....	74
aab- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Gelir Vergisi Kaybı.....	75
ab- Damga Vergisi Kaybı.....	76
aba- Bir Kişi İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı .....	76
abc- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı.....	77
b- Toplam Vergi Kaybı .....	78
ba- Bir Kişi İçin Hesaplanan Vergi Kaybı .....	78
bb- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Vergi Kaybı .....	79
3- Çalışanların Kamu Kurumlarına Hiç Bildirilmemesinden Kaynaklanan Toplam Mali Kayıplar .....	79
a- Bir Kişi İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp .....	80
b- Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp .....	81
B- EKSİK ÜCRET BİLDİRİMİNDEN KAYNAKLANAN MALİ KAYIP .....	82
1- Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Sigorta Primi Kaybı.....	82
2- Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Vergi Kaybı .....	84
3- Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Toplam Mali Kayıp.....	86
C- EKSİK GÜN SAYISINDAN KAYNAKLANAN MALİ KAYIP .....	87
D- KAYITDIŞI İSTİHDAMDAN KAYNAKLANAN TOPLAM MALİ KAYIP...88	
<b>II- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLARIN</b>	
<b>MAKROEKONOMİK BÜYÜKLÜKLERLE KARŞILAŞTIRILMASI.....</b>	<b>89</b>
A- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR İLE GSMH'NİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	89
B- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR İLE KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ'NİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	90
C- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR İLE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA YAPILAN HAZİNE YARDIMLARI'NİN KARŞILAŞTIRILMASI .....	91
D- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU SİGORTA PRİMİ KAYBI İLE SSK'YA YAPILAN HAZİNE YARDIMLARI'NİN KARŞILAŞTIRILMASI .....	93
E- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU VERGİ KAYBI İLE TOPLAM VERGİ GELİRLERİ'NİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	94
F- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU GELİR VERGİ KAYBI İLE GELİR VERGİSİ'NİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	95
<b>III- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİ İÇİN ÜLKEMİZDE SON .....</b>	<b>96</b>
<b>YILLARDA YAPILAN DÜZENLEMELER .....</b>	<b>96</b>
A- 3917 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	96

B- 4447 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	99
1- İşsizlik Sigortası .....	99
2- İşverenin İşyerini ve Sigortalıyı Önceden Bildirme Yükümlülüğü .....	99
3- Sigortalının Kendini Kuruma Bildirmesi.....	101
4- İşverenlerce Ay İçerisinde 30 Günden Az Çalışılan Sürelerin.....	101
Belgelenme Zorunluluğu .....	101
5- Kademeli Denetim Sistemine Kısmi Geçiş.....	102
6- Prime Esas Kazanç Sınırlarındaki Değişiklik .....	103
C- 616 SAYILI KHK'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	104
D- İŞ GÜVENCESİ YASASININ DEĞERLENDİRİLMESİ .....	105
E- YABANCILARIN ÜLKEMİZDE ÇALIŞMASINI DÜZENLEYEN YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	107
IV- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE DENETİM SİSTEMİ .....	109
A- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KAMU KURUM VE .....	110
KURULUŞLARI DENETİM ELEMANLARININ ROLÜ .....	110
B- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KURUM YÖNETİM.....	112
KURULUNCA ATANAN YOKLAMA MEMURLARININ ROLÜ.....	112
C- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE SİGORTA MÜFETTİŞLERİNİN ROLÜ .....	114
1- 1994 Yılı Öncesi Uygulama ve Ölçümlene Sistemi.....	116
a- 17.07.1964-29.06.1978 Tarihleri Arasında Yürürlükte Bulunan Uygulama .....	117
b- 29.06.1978-20.06.1987 Tarihleri Arasında Yürürlükte Bulunan Uygulama.....	118
c- 20.6.1987-01.01.1994 Tarihleri Arasında Yürürlükte Bulunan Uygulama .....	118
2- 3917 Sayılı Yasa ve Asgari İşçilik Uygulaması .....	119
3- 4447 Sayılı Yasayla Yapılan Düzenlemeler.....	127
4- 616 Sayılı KHK ve Asgari İşçilik Uygulamasının Kaldırılması .....	128

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### KAYITDIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR ALINABİLECEK ÖNLEMLER VE ÖNERİLER

I- KAYITDIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR .....	131
__A- İSTİHDAMIN MALİYETİNİN YÜKSEK OLMASI .....	131
B- CEZALARIN CAYDIRICILIKTAN UZAK OLMASI .....	132
C- SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN STANDARDININ DÜŞÜK OLMASI.....	132
D- KAMU KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYON OLMAMASI.....	133
E- İSTEĞE BAĞLI SİGORTALILIKTAN KAYNAKLANAN SORUNLAR ..	134

F- DENETİM SİSTEMİNİN ETKİNSİZLİĞİ .....	135
II- ALINABİLECEK ÖNLEMLER VE ÖNERİLER .....	138
A- İSTİHDAMIN MALİYETİNİN DÜŞÜRÜLMESİ .....	138
1- Sigorta Primlerinin Düşürülmesi .....	138
a- Sigorta Primi Oranlarının Düşürülmesi.....	138
b- Sigorta Primine Esas Kazanç Tutarının Asgari Ücret Düzeyine Düşürülmesi .....	140
c- Sigorta Primlerine Devlet Katkısının Sağlanması.....	144
2- Ücret Üzerinden Alınan Vergilerin Düşürülmesi .....	146
a- Vergi Oranlarının Düşürülmesi.....	146
b- Özel İndirim Tutarının Yükseltilmesi.....	147
c- Asgari Ücretin Tamamen Vergi Dışı Tutulması .....	147
B- DENETİM SİSTEMİNİN REVİZYONU .....	148
1- SSK'da Kademeli Denetim Sistemine Geçiş.....	149
a- Sigorta Müfettişlerinin Etkinliği .....	150
b- Sigorta Denetmenliği Sistemi.....	152
c- Yoklama Memurluğu Sistemi.....	154
2- Asgari İşçilik Uygulamasının Getirilmesi .....	156
3- Sigorta Müfettişlerinin Serbest Delil Sistemine Geçişi Sağlanması .....	157
4- Denetim Birimlerinin Modernizasyonu ve İşbirliği .....	160
C- CEZALARIN CAYDIRICILIĞININ EĞEMEN KILINMASI .....	161
D- SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ.....	163
E- KAMU KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYONUN SAĞLANMASI.....	164
F- İSTEĞE BAĞLI SİGORTALILIK UYGULAMASI YENİDEN DÜZENLENMESİ .....	165
G- SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ HİZMET SUNUMLARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ .....	166
SONUÇ.....	168

**KISALTMALAR CETVELİ**

- a.g.e. : Adı Geçen Eser
- a.g.m. : Adı Geçen Makale
- a.g.r. : Adı Geçen Rapor
- a.g.t. : Adı Geçen Tez
- AB : Avrupa Birliği
- Bağ-Kur : Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal  
Sigortalar Kurumu
- .S.G.B. : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- D.İ.E. : Devlet İstatistik Enstitüsü
- D.P.T. : Devlet Planlama Teşkilatı
- DV : Damga Vergisi
- GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla
- GSYİH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
- GV : Gelir Vergisi
- İSMMMO : İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
- İTO : İstanbul Ticaret Odası
- KKGB : Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
- MG : Milli Gelir

**S.G.D.P. : Sosyal Güvenlik Destek Primi**

**S.P.E.K. : Sigorta Primine Esas Kazanç**

**SSK : Sosyal Sigortalar Kurumu**

**TISK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu**

**Türk-İş : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu**

**V.U.K. : Vergi Usul Kanunu**



## TABLOLAR

Tablo 1: GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Kayıtdışı Ekonomi.....	7
Tablo 2 : Sanayi İşçisinin Hanesine Giren Ana Gelir ve Diğer Gelirler.....	14
Tablo 3 : Sosyal Güvenlik Kurumlarından 1998-2001 Dönemi Yaşlılık Aylığı Alanlar İle S.G.D.P. Ödeyenler.....	16
Tablo 4 : 1992-1997 Yılları Arasında Çeşitli Ülkelerden Ülkemize Gelen Yabancıların Dağılımı.....	18
Tablo 5: Ülkemize 1995-1998 Döneminde Çalışma, Ticaret ve İş İlişkileri Amacıyla Gelen Yabancılar.....	19
Tablo 6 : SSK'da Ölüm Sigortasından Aylık Alanlar.....	25
Tablo 7 : 1998-2001 Döneminde SSK ve D.İ.E İstatistiklerine Göre Aylık Ortalama Kazanç.....	26
Tablo 8 : 2000 ve 2001 Yıllarına Ait Sigorta Primine Esas Kazancın Oransal Dağılımı.....	26
Tablo 9 : 1997 Yılında SSK'ya Verilen Dönem Bordrolarında Prim Ödeme Gün Sayılarına Göre Sigortalıların Dağılımı.....	29
Tablo 10 : 1998-2002 Döneminde Asgari Ücretlinin Kesintileri, Toplam Maliyeti ve Yük Oranları.....	31
Tablo 11 : Türkiye ve Diğer Ülkelerde Ücretten Kesinti Oranları.....	32
Tablo 12 : AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları.....	33
Tablo 13 : AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları.....	34
Tablo 14 : SSK ile Sağlık Bakanlığı Personel ve Sağlık Tesislerinin Karşılaştırılması.....	37
Tablo 15 : Koordinasyon Eksikliğinden Kaynaklanan Vergi Kaybı.....	40
Tablo 16 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam Rakamı.....	49
Tablo 17 : Sigorta Primi Oranları.....	64
Tablo 18 : 01.01.2000 Tarihinden Sonra Prime Esas Kazanç Alt ve Üst Sınırı.....	67
Tablo 19 : Spek Alt ve Üst Sınırlarının TÜFE İle Karşılaştırılması.....	68
Tablo 20 : 01.01.2000 Tarihi İtibariyle Belirlenen Asgari Ücret Tutarları.....	68

Tablo 21 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı Çalışan Bir İşçi İçin Sigorta Primi Kaybı.....	70
Tablo 22 :1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Sigorta Primi Kaybı.....	72
Tablo 23 : Ücretlerden alınan Gelir Vergisinin, Toplam Gelir Vergisi ve Toplam Vergiler İçindeki Payları .....	73
Tablo 24 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı Çalışan Bir İşçi İçin Hesaplanan Gelir Vergisi Kaybı.....	75
Tablo 25 : 1998-2002 Döneminde Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Gelir Vergisi Kaybı.....	76
Tablo 26 : 1998-2002 Döneminde Bir Kişi İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı.....	77
Tablo 27 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı.....	77
Tablo 28 : 1998-2002 Döneminde Bir Kişi İçin Hesaplanan Vergi Kaybı.....	78
Tablo 29 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Toplam Vergi Kaybı.....	79
Tablo 30 : 1998-2002 Döneminde Bir Kişi İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp.....	80
Tablo 31 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp.....	81
Tablo 32 :1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Eksik SPEK Bildirimi.....	82
Tablo 33: 1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Sigorta Primi Kaybı.....	83
Tablo 34: 1998-2002 Döneminde Yapılan Eksik Ücret Bildirimi.....	84
Tablo 35:1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Vergi Kaybı.....	85
Tablo 36 :1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Toplam Mali Kayıp.....	86
Tablo 37 :1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamdan Kaynaklanan Toplam Mali Kayıp.....	88

Tablo 38 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın neden olduğu mali kaybın GSMH'ya oranı.....	90
Tablo 39 : 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıpların Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı .....	91
Tablo 40: 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıplar İle Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Hazine Yardımları.....	92
Tablo 41: 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybının SSK'ya Yapılan Hazine Yardımlarına Oranı.....	93
Tablo 42 : 1998-2001 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Vergi Kaybının Toplam Vergi Gelirlerine Oranı.....	94
Tablo 43 : 1998-2001 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Gelir Vergi Kaybı ile Gelir Vergisi.....	95
Tablo 44:Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma İdarelerin Denetim Elemanlarınca 01.04.2000-30.06.2002 Dönemine İlişkin Yapılan Tespitler.....	111
Tablo 45 : Yoklama Memurlarının 01.04.2000-30.06.2002 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin Sonuçları.....	113
Tablo 46 : Sigorta Müfettişlerinin 1994-2000 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin Sonuçları.....	115
Tablo 47 : SSK Başkanlığında Etkin Denetim İçin Model Önerisi.....	155

## GİRİŞ

Günümüz ekonomilerinin önemli sorunlarından birisi olan kayıtdışı ekonomi ve istihdam, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kayıtdışı ekonomi ve istihdamın kayıt altına alınması hem gelişmekte olan ülkeler hem de gelişimini tamamlamış ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorundur. Bunun giderilmesi hükümetlerin uyguladıkları ekonomik ve sosyal politikaların başarı kazanmasında etkin bir rol oynamaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ve istihdamı ortaya çıkaran sebepler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle, kayıtdışılığa yol açan faktörlerin neler olduğu iyi belirlenmelidir. Ayrıca, kayıtdışı ekonomi istatistiki verilerin güvenilirliğini azalttığından bu eksik ve yanlış göstergeler dikkate alınarak meydana getirilen ekonomik ve sosyal politikaların hayata geçirilmesi başarısızlıkla sonuçlanmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaştığı krizin asıl sebebi, temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı uygulamalarla rayından çıkarılmış, sistemin temel kurumları olan sosyal sigorta kurumlarının sigortacılık ilkelerine ters müdahalelerle işletilmesinden dolayı, en azından, 50 yıllık bir sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaşmaması gereken, "erken" bir kriz içine girmiştir.

Öte yandan, Türk sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı finansman krizi, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon oranı olmak üzere, temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemeye başlamış, bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi, Türk ekonomisinde istikrarsızlık yaratan olgu halini almıştır.

Ülkemizde 1980'li yılların sonlarından itibaren kayıtdışı ekonomi ve istihdam katlanarak artmıştır. Basit parasal oran yöntemiyle ülkemizde kayıtdışı ekonomi 1991-2001 devresinde ortalaması %64.4, vergi incelemesi

sonuçlarına göre %65 civarındadır. Ancak bu oran 1968-2001 ortalaması dikkate alındığında %45 civarındadır. Bu oran ülkemizde Avrupa ülkelerine göre çok yüksektir. Kayıtdışı ekonomi içerisinde kayıtdışı istihdam önemli bir yer tutmaktadır. Bugün ücretli olarak çalışanların yaklaşık %60'ının kayıtdışı çalıştığı tahmin edilmektedir.

Ülkemizde, işçi ve işverenlerde sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal güvenlik sistemimizdeki yanlış uygulamalar fertlerin sosyal sigorta kuruluşlarına olan güvenlerini sarsmıştır. Ayrıca, sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısının olmaması işçi ve işverenler üzerindeki mali yükü artırmaktadır. Bunların sonucu olarak da Türkiye' de neredeyse, sigortalı çalışanlardan fazla kayıtdışı istihdam söz konusudur.

Bir ülkenin gelişme ve kalkınmasının en önemli göstergesi sosyal güvenliğin yaygınlığı ve sisteme dahil olan fertlere sağladığı olanaklardır. Bir çok ülkede işverenlerin ve çalışanların yanında devlet de sosyal güvenliğin finansmanına önemli oranda katkıda bulunduğundan, sosyal güvenlik kesintileri işçi ve işverenler üzerinde fazla mali külfet oluşturmazlar. Sosyal güvenlik kuruluşları finansman sorunlarını çözümledikleri için sisteme dahil olan üyelerine daha iyi olanaklar sağlamakta ve bu bağlamda işverenler ile sigortalıların sosyal güvenlik kuruluşlarına güveni artmaktadır.

Türkiye'de, sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal sigorta sisteminde tüm yükümlülüklerin işverenlere yüklenmiş olması, sistemi suiistimal edenlerin olmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Bu çalışmada öncelikle kayıtdışı istihdamın türleri ve nedenleri, kayıtdışı istihdamın neden olduğu mali kayıplar ile bunların makroekonomik büyüklüklerle karşılaştırılması, kayıtdışı istihdamın önlenmesi için karşılaşılan sorunlar ve alınabilecek önlemler üzerinde durulacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAYITDIŞI İSTİHDAM

#### I- KAYITDIŞI EKONOMİ

##### A- TANIMI

Kayıtdışı ekonomi kavramı çok geniş bir kavram olup bazı kaynaklarda yer alan illegal ekonomi, suç ekonomisi, kara ekonomi, enformel ekonomi, yeraltı ekonomisi, karaborsa ekonomisi, vergi dışı ekonomi vb. gibi tanımlamaların tümünü kapsamaktadır.

Kayıtdışı ekonomi; hiçbir belgeye bağlanmayarak yada içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayların devletten ve işletme ile ilgili diğer kişilerden tamamen veya kısmen gizlenerek, kayıtlı ekonominin dışına taşınmasıdır.<sup>1</sup>

Kayıtdışı ekonomi; bilinen istatistiki yöntemlere göre tahmin edilemeyen ve GSMH hesaplarını elde etmede kullanılmayan gelir doğurucu faaliyetlerin tümüdür.<sup>2</sup>

Kayıtdışı ekonomiyi kapsam olarak ele aldığımızda; yeraltı dünyasındaki kişilerin ekonomik faaliyetlerinden, yasal fakat bir işverene bağlı olmayan işlerde çalışanlardan, faaliyetleri kayıt altında olmasına rağmen bunların bir kısmını gizleyenlerden meydana gelmektedir. Kayıtdışı ekonomi insanların sadece gelirlerini değil diğer faaliyetlerini de gizlediklerini göstermektedir. Kayıtdışı ekonomi devletin yetkili organlarının bilgisi dışında ortaya çıkan her türlü ekonomik işlemleri kapsadığından sınırlarını çizmek pek mümkün olmamaktadır.

<sup>1</sup> Osman ALTUĞ: Kayıtdışı Ekonomi, ( İstanbul, 1999 ), v.

<sup>2</sup> Türkmen DERDİYOK: "Türkiyenin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", Türkiye İktisat Dergisi, 14, 54.

Kayıtdışı ekonomi, milli gelir hesaplamalarına girmeyen ekonomik faaliyetlerin tamamını kapsadığından, sadece vergi ile ilgili yasaların ihlal edilmesinden değil, vergi ile birlikte tüm ekonomik faaliyetleri düzenleyen yasaların ihlal edilmesinden meydana gelmektedir. Bu nedenle kayıt altında olmayan faaliyetlerin vergilendirilmesi mümkün olmamaktadır. Ekonomik faaliyet alanında yasal yükümlülüklerini yerine getirmemek için faaliyetlerini gizli tutan şahıs ve kurumlar varsa kayıtdışı ekonomi söz konusudur. Bu nedenle kayıtdışı ekonomiyi, kamu otoritelerinin denetimi dışında meydana gelen her türlü ekonomik işlem ve faaliyet olarak tanımlayabiliriz.<sup>3</sup>

Vergisel ağırlıklı bir tanımlama ile olaya yaklaştığımızda, kayıtdışı ekonomiyi hiç bir belgeye bağlanmayan veya içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayların tamamı şeklinde tanımlamak mümkündür.<sup>4</sup>

## B- NEDENLERİ

Kayıtdışı ekonominin en önemli nedeni, mükelleflerin mali yükümlülüklerin yüksek olmasıdır. Ülkemizde kayıt altında faaliyet gösteren kişiler, yüksek oranda vergi, sosyal güvenlik primleri ile karşı karşıya kalmaktadır. Kamu finansmanının karşılanmasında yaşanan darboğazlarda, ek kaynak sağlamak amacıyla kayıt altındaki mükelleflere yeni mali yükümlülükler getirilmesi veya mevcut mali yükümlülüklerin yükseltilmesi, kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye yönelme eğilimi yaratmaktadır.

Bir ülkenin ekonomik sisteminin yapısı kayıtdışılığa zemin oluşturabilir. Ülkemizde ekonominin tarım ve hizmetler sektörüne dayalı olması, sektörlerde küçük işletmelerin çoğunlukta olması kayıtdışı ekonominin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu sektörler vergi, iş ve sosyal güvenlikle

<sup>3</sup> Yılmaz İLGIN : Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), (Ankara, 1999), 10.

<sup>4</sup> Fatih ACAR, İ. TÜRKKİŞ : "Kayıtdışı Ekonomi Konusunda Vergi Boyutlu Tespit ve Öneriler", Yaklaşım Dergisi108, ( Aralık 2001), 180.

ilgili mevzuat hükümlerinde farklı kıstasların saptanmış olması, izleme ve denetlenmenin zorluğu kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkarmaktadır.

Kayıtdışı ekonomiyi etkileyen bir faktör de ülkemizde gelir dağılımının adaletsizliği ile ilgilidir. Milli gelirden düşük pay alan gruplar, gelirlerini artırmak amacıyla kayıtdışı istihdama arz yaratırlar. Gerek ek iş talebiyle piyasaya çıkan işgücü, gerek kadın ve çocuklar, üretken istihdam alanlarının yetersiz olması ve konumlarının zorlaması nedeniyle büyük ölçüde kayıtdışı sektörde çalışma şansı aramalarına neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin bazı sektörlerde yoğun bir biçimde görülmesinin sebebi, belge düzenin tam olarak yerleştirilememesidir.<sup>5</sup> Örneğin yapılan araştırmalar kayıtdışı ekonominin yoğun bir şekilde yaşandığı sektör tekstil sektörüdür. Bu sektör geniş bir iş alanına sahiptir. Hammaddenin elde edilmesinden meydana getirilen ürünün satışına kadar belge düzeni tam olarak yerleştirilememiştir.

Hızlı nüfus artışı ve artan köyden kente göçün oluşturduğu emek piyasası, kayıtdışı ekonominin gelişmesinde etkili olmuştur.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren pazarların daralması ve talebin çeşitlenmesi nedeniyle şiddetlenen rekabet koşulları sonucunda ortaya çıkan, üretimde esnekliğe ve enformasyona dayalı yeniden yapılanma modeli kayıtdışılığı artıran bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yüksek oranlı enflasyon gerçeği kayıtdışı ekonominin payını artırmıştır. Fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine bağlı olarak reel gelirleri artmadığı halde daha yüksek gelir dilimlerinden vergi ödemek zorunda kalan üretici ve tüketici birimler, ekonomide üstlendikleri rollerin tanıdığı imkanlar ölçüsünde kendilerini enflasyona karşı ayarlamaktadırlar. Ancak bu, genellikle kayıtdışı ekonomiye başvurulmak suretiyle yapılmaktadır.

---

<sup>5</sup> Hüseyin KIYAK : "Devletin Yeniden Yapılanması ile Kayıtdışı Ekonomi Ne Derece Önlenebilir", Hacettepe Üniversitesi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara,1994, 13.

Mükelleflerin kamu harcamalarına ve hizmetlerine olan bakış açısı, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü etkilemektedir. Toplanan kamu gelirlerinin verimsiz alanlara harcanması, kamu ihalelerinde yolsuzluk, hayali ihracat, yetersiz eğitim ve sağlık hizmetleri gibi unsurlar kayıtdışı ekonomiyi besleyen faktörlerdir.

Bunların yanı sıra Ülkemizde idari yapılanmadaki eksiklik, bürokratik işlemlerin çok ve karmaşıklığı, çok başlılıktan kaynaklanan denetim yetersizliği ve kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksiklikleri kayıtdışı ekonominin diğer nedenleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **C- ÖLÇME YÖNTEMLERİ**

Kayıtdışı ekonominin ölçülmesinde kullanılan yöntemler; doğrudan ölçme yöntemi, dolaylı ölçme yöntemi ve karma yöntem olarak sınıflandırılabilir.<sup>6</sup>

#### **1- Doğrudan Ölçme Yöntemleri**

Doğrudan ölçme yöntemlerinin temelini, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün anket uygulamalarıyla tahmin edilmesi oluşturmaktadır. Bu yöntemlerle kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hakkında ayrıntılı veri derlemek, hane halkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi anketleri ve diğer anketler kullanılmaktadır.

#### **2- Dolaylı Ölçme Yöntemleri**

Bazı ekonomik ve sosyal göstergelerin karşılaştırılması suretiyle kayıtdışı ekonominin büyüklüğü saptanmaya çalışılmaktadır. Bu yöntemler; çeşitli kaynaklardan elde edilen veriler arasındaki farklar yöntemi, mali yöntemler, kaçırılan gelirlerin duyarlılığı yöntemi, katılım oranları analizleri ve diğer yöntemler (vergi yükü, ekonomik kural ve düzenlemelerin ağırlığı, işgücüne katılım oranı vb.) şeklinde sıralanabilir.

---

<sup>6</sup> DPT: Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001, 9-10.

### 3- Karma Yöntemler

Bu yöntemde kayıtdışı ekonominin büyüklüğü; elektrik kullanımı ve üretimler, inşaat sektöründeki gelişmeler, çimento üretimi, ihracat ve üretim arasında bağlantılar kurularak ölçülmektedir. Ayrıca, ikinci işteki çalışmalardan elde edilen gelirin ölçülmesi suretiyle de kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne ulaşmaya çalışılmaktadır.

### D- RAKAMSAL BOYUTU

Kayıtdışı ekonomi OECD ülkelerinde ortalama olarak Gayri Safi Milli Hasılanın (GSMH) %15'i civarındadır.<sup>7</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) verilerine göre Türkiye'de kayıtdışı ekonominin resmi Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya oranı yaklaşık %45'tir.<sup>8</sup>

**Tablo 1**

#### GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Kayıtdışı Ekonomi

Ülkeler	Yüzde (%)	Ülkeler	Yüzde (%)
Nijerya	76	Türkiye*	45
Tayland	70	Rusya	40
Mısır	68	Brezilya	29
İtalya	26	Yunanistan	29
Almanya	15	ABD	10
İsviçre	8	Japonya	9

Kaynak: Avrupa Birliği'nde "Kayıtdışı Çalışma" Konusunda İzlelen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme, TISK Yayın No: 199 (Ankara, 2000), 41.

\*Türkiye için, basit parasal yöntemle göre 1991-2001 devresi ortalamasına göre %64.4, Vergi incelemesi sonuçlarına göre ise %65 civarındadır.

Vergisel yöntemlere göre yapılan tahmine göre ise, kayıtdışı ekonominin kayıtlı ekonomiye oranı %65 civarındadır. Ülkemizde 1980'li yılların sonundan itibaren kayıtdışı ekonomi ve istihdam katlanarak artmıştır. Türkiye'de kayıtdışı ekonominin resmi Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYİH)

<sup>7</sup> TISK: "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdam Sorunu" İşveren Dergisi, (Ankara, 2001), 10.

<sup>8</sup> TISK: "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi...", a.g.e., 10.

oranı yaklaşık %65' tir.<sup>9</sup> Bu oran Avrupa ülkelerine göre çok yüksektir. Kayıtdışı ekonomi içerisinde kayıtdışı istihdam önemli bir yer tutmaktadır.

## E-SONUÇLARI

Bir ülkede GSMH, istihdam, fiyatlar genel seviyesi, bütçe rakamlarının kayıtdışı ekonomi nedeniyle doğru olarak belirlenememesi, etkin ve doğru politikalar ile gerekli önlemlerin alınıp uygulanamamasına, uygulamaların başarısızlığına, kaynakların yanlış yönlendirilmesine ve istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin en önemli sonucu, devletin büyük miktarlarda mali kayba uğramasıdır. Çünkü kayıtdışı faaliyet gösteren mükelleflerden vergi, harç, sosyal güvenlik primleri gibi mali yükümlülükler alınamamaktadır. Bu mükellefler kamusal mal ve hizmetlerden yararlanmalarına rağmen, bunun maliyetine katlanmaktan kurtulmakta, maliyetin tamamen kayıt altında faaliyet gösteren mükelleflerin üstlenmesine neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi haksız rekabet avantajı sağlamaktadır. İşçi ve işveren kuruluşları, kendileri açısından dezavantaj olan haksız rekabetten dolayı önemli ölçüde sıkıntı yaşamaktadırlar. Kayıtdışı ekonomiyi engelleyici tedbirler alınmazken, zaten ekonomik güçlük içerisinde bulunan kayıtlı sektöre ek mükellefiyetler getirilmesi ve kayıtdışı ekonominin gün geçtikçe büyümesi, kayıt içinde yer alan; vergisini, sigorta primini düzenli ödeyen işletmelerin mali yükünü gittikçe artırmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi büyüdükçe, kayıtlı ekonomi küçülür ve devletin gelirleri azalır. Devletin gelirinin azalması, devletin, görevlerini borçlanarak

<sup>9</sup> Yılmaz ILGIN : "Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri ve Türkiye'de Durum", Planlama Dergisi, (Özel Sayı, 2002), 150,151.

yapması anlamına gelir ve verginin yerini borç alır. Bu durum faiz ve enflasyon oranlarının artışını beraberinde getirir.<sup>10</sup>

Devletin ekonomiyi kayıt altına almaya çalışmasının iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi ve en önemlisi kamu harcamalarını karşılayabilmek için gelir toplamak ikincisi de yasa dışı ekonomik faaliyetlerin önüne geçerek bunları ortadan kaldırmaktır.<sup>11</sup> Kayıtdışı ekonomi kendini daha çok kamu gelirleri üzerinde gösterir. Devletin kayıt altına alamadığı ekonomik faaliyetlerden vergi toplayamaması kamu harcamalarının finansmanında borçlanma gibi pahalı bir yolu seçmesine neden olacaktır ki bu da ekonomik programların uygulanmasında zaafiyetler oluşturacak ve istenilen sonuçlar elde edilemeyecektir.

Kayıt altında faaliyette bulunanlar, yaygın kayıtdışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybetmekte, kayıtdışı faaliyette bulunanlar da kayıtdışılığın doğası gereği ilişkilerini yasal düzenlemeler, genel ve açık kurallar dışında yürütürler. Bütün bunlar, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin kaybolması, yeraltı ilişkilerinin buradan doğacak boşluğu doldurması, toplumda suç ve suçlu sayısının artması anlamına gelmekte, ülkeyi sosyal patlama sınırına yaklaştırmaktadır.

Öte yandan, kayıtdışı faaliyette bulunanlar kamunun denetiminden kaçmak suretiyle, devletin doğrudan yönlendirici işlevini ortadan kaldırmaktadırlar. Denetim ve buna bağlı yükümlülüklerden kaçınarak her yola başvurup faaliyetlerini sürdürenler, her türlü riski göze almaktan da kaçınmamaktadırlar.

Kayıtdışı ekonominin olmadığı bir ülkede, kamu harcamalarının finansmanındaki problemler azalacak, yasa dışı ekonomik faaliyetler de söz

---

<sup>10</sup> Osman ALTUĞ: "Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam", Öz-Çelik Sendikası Semineri, ( İstanbul, 1994 ), 36

<sup>11</sup> Kemal KILIÇDAROĞLU: Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma, TÜRMOB Yayınları No:33, ( Ankara 1997 ), 7.

konusu olamayacaktır. Kayıtdışı ekonomi, farklı sistemlere ve gelişmişlik düzeylerine sahip her ülkede karşılaşılan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>12</sup>

## II- KAYITDIŞI İSTİHDAM

### A- TANIMI

Kayıtdışı ekonominin geleneksel ekonomik işlemlerden farklı olduğu çeşitli boyutları bulunmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetleri yürütenler ülkede geçerli olan düzenlemelere ya kısmen veya tamamen karşı çıkarlar ya da bu yasal düzenlemelerin boşluklarından yararlanarak yükümlülüklerini yerine getirmemektedirler. Her iki koşulda da yapılan faaliyetlerin gizliliği esas olmakta ve belirli bir düzene bağlı çalışma ya da çalıştırma geçerli olmamaktadır.

Kayıtdışı ekonomide iştirakçiler, işveren ve işçi arasındaki ve hatta satıcı ile alıcı arasındaki alışverişini düzenleme amacıyla yürürlüğe konulan yasalara boyun eğmekten kurtulma imkanına sahiptirler. Kayıtdışı istihdamda elde edilen gelir üzerinden vergi, sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken prim ve sosyal amaçlı kesintiler tahakkuk ettirilememekte ve ilgili kurumlara ödenememektedir.<sup>13</sup>

Formel bir sektörde çalışmakla birlikte, kayıtlara yansımayan veya yasal olmayan çalışma biçimleri enformel istihdam olarak değerlendirilmektedir.<sup>14</sup> Kayıtdışı ekonominin çalışma hayatına yansımaları, ilgili sosyal güvenlik yasalarına aykırı olarak işçi çalıştırılması, kayıtdışı istihdam olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>12</sup> TİSK : "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi...", a.g.e.,10

<sup>13</sup> DPT: "Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu", a.g.e., 43.

<sup>14</sup> Nusret EKİN: Kayıt dışı Ekonomi Enformel İstihdam, İstanbul Ticaret Odası Yayını No:1995/17, (İstanbul 1995), 88.

Kayıtdışı istihdamı genel olarak, çalışanların sosyal sigortalar kurumuna ya hiç bildirilmemeleri yada çalışma gün sayıları ile aldıkları ücretlerin eksik bildirilmesi şeklinde tanımlayabiliriz.

Bilindiği üzere ülkemizde hizmet akdine istinaden çalıştırılanların sosyal güvenliği, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından sağlanmaktadır. Sosyal Sigortalar Yasasının altıncı maddesinde "Çalıştırılanlar, işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar. Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümleri sigortalının işe alındığı tarihten itibaren başlar." denilmiş, diğer yandan aynı Yasanın sekizinci maddesinde "İşverenin, örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini, işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce, Kurumun ilgili teşkilatına doğrudan vermekle veya taahhütlü olarak göndermekle yükümlü olduğu", hüküm altına alınmış, yine aynı yasanın dokuzuncu maddesinde ise "İşverenin çalıştıracığı işçileri, örneği Kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgeleriyle Kuruma doğrudan vermek veya bu belgeleri iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlü olduğu," Hüküm altına alınmıştır. Kayıtdışı istihdam veya kaçak işçilik olgusu bir yönüyle , Sosyal Sigortalar Yasasının yukarıda saydığımız maddelerine işverenin muhalefeti sonucu, işçinin sosyal güvenceden yoksun olarak çalışmasını ifade eder.

Ülkemizde 1980'li yılların sonunda tarım dışı istihdam artış hızında bir yavaşlama görülmüştür. 1990-1996 yılları arasında tarım dışı sivil istihdamdaki artış %4 düzeyinde olmuştur. Diğer yandan, 1992-1995 döneminde 12+yaş nüfusu ortalama %9 artarken, dokuma, giyim ve deri sektörü dışında imalat sanayinin alt sektörlerinde istihdam artışı göze çarpmamaktadır. Bu çerçevede, formel istihdam olanaklarının sınırlılığı ve 1980'li yıllardan itibaren ihracata yönelik sanayileşme politikası, formel sektör işletmelerinin içindeki enformel istihdamı artırmıştır.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Kuvvet LORDOĞLU, Ş.Özer : Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, (İstanbul, 1998),24.

## **B- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN TÖRLERİ**

### **1- Sigortalının İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmemesi**

Kayıtdışı istihdamın klasik Şekli olan bu tÖrde, çalışanların ilgili kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi sÖz konusudur. İŞyerinde alıŐan sigortalılar ücret ve gÖn sayısı olarak değil, bizzat kişilerin çalışmaları tamamen kamu kurumları bilgisi dışında bırakılmaktadır. Çalışanlar tamamen sosyal gÖvenceden yoksun bırakılmaktadır.

Bu da kendi arasında; ikinci bir işte çalışanların bu işyerindeki çalışmaları bildirilmeyen kişiler, emekli olduğu halde sosyal gÖvenlik primine tabi olmadan çalışanlar ve yabancı kaçak işçilik olmak Özere Ö gruba ayrılmaktadır.<sup>16</sup> Ayrıca deneme sÖresi nedeniyle sigortasız çalışma, ocuk işçilik, dul ve yetim aylığı alanlardan kayıtdışı çalıŐanlarda bu kapsamda değerlendirilebilir.

#### **a- İkinci Bir İŞte alıŐan İŞçilerin Bu İŞyerindeki alıŐmaları Bildirilmeyen Kişiler**

Ekonomik koşulların ağırlığı, kişileri esas işleri dışında bir başka işte çalışmaya zorlamaktadır. Ölkemizde, bazı memur ve işçilerin çeşitli Őekillerde asıl işleri dışında kalan zamanlarda ikinci bir işte çalıştıkları bilinmektedir. TÖrkiye'de ikinci bir işte, kayıtdışı çalışma sonucu elde edilen gelir, kayıtlı istihdamdan elde edilen geliri aşmaktadır.<sup>17</sup>

Bu konuda yapılmış iki araştırma bize fikir verebilir.

Bunlardan birincisi, "Kentlerde İmalat Sanayiinde Ücretli Olarak alıŐan Kesimin Telafi Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları" isimli

<sup>16</sup> Celal POLAT, Ö. Çalışkan: "Kayıtdışı İstihdamla MÖcadelede Etkili Bir YÖntem: SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu" , Sosyal GÖvenlik DÖnyası Dergisi Dergisi, ( AĞustos-Aralık 2001 ), 48.

<sup>17</sup> Osman ALTUĞ: Kayıtdışı Ekonomi, (İstanbul, 1999), 12.

araştırmadır.<sup>18</sup> Bursa örneği ele alınan araştırmada ücretli kesimin işyerlerinden elde ettikleri gelirler ile telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynakları ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir. Bursa kent merkezindeki imalat sanayi işçilerini temsil etmek üzere örnekleme yoluyla seçilmiş 15.000 kişiye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilen araştırmanın ikinci iş ile ilgili önemli sonuçları aşağıda verilmiştir.<sup>19</sup>

Bursa imalat sanayiinde çalışan ücretli kesimin % 27.1'si ana işyeri dışında ikinci bir iş yapmaktadır. Ek iş yapanların yaptıkları işin niteliği incelendiğinde ise, bunların %51'inin ücret karşılığı ikinci iş yaptıkları, %44'ünün kendi sermayesi ve emeğiyle ikinci iş yaptığı görülmektedir. Ek iş yapanların %36'sı bu işi her gün, yüzde 55'i sadece hafta sonlarında, % 74'ü ise bayram tatilleri ve yıllık izinleri sırasında yapmaktadırlar.

Araştırma , Bursa imalat sanayiinde çalışan her dört kişiden yaklaşık birinin kira, faiz, kar payı rant, menkul kıymet, altın alışverişi gibi fiilen çalışmayı gerektirmeyen ayrı bir gelir kaynağı olduğunu, % 77'sinin ise böyle bir geliri olmadığını ortaya koymaktadır.

Araştırmaya göre ücretlilerin haneye giren toplam gelirleri iki kategori altında toplanmaktadır. Birinci kategoriyi, ücretlinin çalıştığı esas işyerinden elde ettiği gelirler oluşturmaktadır. Bunlar net çıplak ücret, fazla mesai ücreti, ikramiye ve ücret ekleri olmak üzere dört alt başlık altında toplanıyor. İkinci kategori ise telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynaklarıdır. Bu tür gelirler ise dokuz başlık altında incelenmektedir. Zımni kira gelirleri, fiili, kişisel ek iş gelirleri, kişisel akarlar, hane büyüklerinin geliri, çözülen servet gelirleri borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, sosyal yardımlar, işyeri harici yardımlardır.

<sup>18</sup> Uludağ Üniversitesi'nden Prof. Dr. Ercan DÜLGEROĞLU, Doç Dr. Mustafa AYTAÇ ve Doç Dr. Tahir BAŞTAYMAZ'ın tarafından yapılmıştır.

<sup>19</sup> TOBB : Ekonomik Forum , ( Şubat 1994 ) , 28.

Tablo 2

## Sanayi İşçisinin Hanesine Giren Ana Gelir ve Diğer Gelirler:

	TL.	%
I- ANA ÜCRET GELİRİ	1,820,213	44,5
Net Çıplak Ücret	1.238,247	30,3
Fazla Mesai Ücreti	136,260	3,3
İkramiye	238,513	5,8
Ücret Ekleri	207,193	5,1
II- DİĞER GELİRLER	2,269,076	55,5
Zımnî Kira Gelirleri	190.977	4,7
Fıllî Kışisel Ek İş Gelirleri	114.900	3,5
Kışisel Akarlar	533.497	12,3
Hane Büyüklerinin Geliri	565,633	13,8
Çocuklarının Geliri	88,726	2,2
Çözülen Servet Geliri	188,799	4,6
Borçlanma	476,102	11,7
Sosyal Yardımlar	37,799	,9
İşleri Harici Yardımlar	72,643	1,8
TOPLAM	4,089,289	100

Kaynak: Osman ALTUĞ: Kayıtdışı Ekonomi, (İstanbul, 1999), 12.

Araştırmanın ortaya çıkardığı en ilginç sonuç, imalat sanayiinde çalışanların aylık ortalama net gelirlerinin yarısından çoğunu asıl işyeri dışından tamamlayıcı ve telafi edici gelir şeklinde elde etmeleridir.

Diğer araştırma ise, çalışma dışındaki zamanınızı nasıl değerlendirirsiniz? sorusuna verilen cevaplar konusu açısından çarpıcıdır. Araştırmaya katılan 1400 kişiden 158'i ek iş yaptığını beyan etmektedir.<sup>20</sup>

Ülkemizde yaklaşık 84.000 civarında makam otosu olduğu ifade edilmektedir. Bu araçlarda çalışanların önemli bir bölümünün, özellikle büyük şehirlerde, taksi ve dolmuşlarda mesai dışında çalıştıkları

<sup>20</sup> Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu: Mesleklere Göre Aile Araştırması: İşçi Ailesi, Bilim Serisi: 110 (Ankara 1998), 59.

gözlemlenmektedir. Yine kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan bazı hizmetlilerin ve memurların da boyacılık, taksicilik, pazarcılık gibi gelir getirici işlerde çalıştığı görülmektedir.

### **b- Yaşlılık Aylığı Alanlardan Sosyal Güvenlik Primine Tabi Olmadan Çalışanlar**

Kayıtdışı istihdamın bir boyutunu da, kayıtdışı çalışan emekliler oluşturmaktadır. Ülkemizde genç yaşta emekli olanların önemli bir bölümü emekli olduktan sonra da çalışmaktadırlar. Emeklilerin tekrar çalışmaya başlamaları halinde sigortalı olmayacakları yönünde toplumda yaygın bir kanaat mevcuttur. Emekliler yaşlılık aylığı almaları ve sağlık yönünden ilgili sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanmaları nedeniyle düşük ücretle ve sigortasız çalışmakta, bu nedenlerle işverenlerin tercih nedeni olmaktadır. Öyle ki son zamanlarda gazetelerde dikkat çeker bir biçimde emeklilere yönelik iş ilanlarına rastlanmaktadır.

Diğer yandan emekli işçinin çalışma tecrübesinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmesinde önemli bir faktördür. Oysa Sosyal Sigortalar Yasasının üçüncü maddesinin II/C fıkrası uyarınca, yasalarla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malullük veya emekli aylığı almakta iken bu yasaya tabi sigortalı bir işte çalışanların 78 . maddeye göre tespit edilen prime esas kazançları üzerinden 63. madde hükmüne göre sosyal güvenlik destek primi kesilir. Bu şekilde çalışmayan SSK emeklilerinin ise emekli aylıkları kesilir ve bu kişiler aktif sigortalı gibi prim öderler. Kişilerin hem emekli aylığını alıp hem çalışmaları kendilerinin ve işverenlerinin düşük tutarda sosyal güvenlik destek primi ödemesine bağlıdır. Sosyal güvenlik destek primi ödememek ve emekli aylığının kesilmesini istemeyen çok sayıda emeklinin kayıtdışı çalıştığı tahmin edilmektedir. Diğer yandan Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı emeklilerinin sosyal güvenlik destek primi ödeme zorunluluğu olmasına karşın, kaçak çalıştıkları tespit edildiğinde emekli aylıklarının kesilmemesi, bu sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli olanları kayıtdışı istihdama teşvik etmektedir. Tabloda yıllar itibariyle Bağ-Kur, SSK

ve T.C. Emekli Sandığından yaşlılık aylığı alanlar ve sosyal güvenlik destek primine tabi olarak çalışanlar gösterilmiştir.

**Tablo 3**  
**Sosyal Güvenlik Kurumlarından 1998-2001 Döneminde Yaşlılık**  
**Aylığı Alanlar İle S.G.D.P. Ödeyenler**

YIL	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI	TOPLAM	S.G.D.P.*
1998	1.940.842	1.104.615	1.172.741	4.218.198	118.241
1999	2.106.088	1.179.648	1.239.314	4.525.050	119.742
2000	2.248.287	1.277.444	1.296.935	4.822.666	133.246
2001	2.418.992	1.343.840	1.355.558	5.118.390	127.200

Kaynak :SSK 1998, 1999, 2000, 2001 İstatistik Yıllıkları derlenerek tarafımızca hazırlanmıştır.  
(\* ) Sosyal Güvenlik Destek Primine tabi Çalışanlar

Tabloda da görüldüğü üzere, 5.000.000 civarında emeklinin bulunduğu ülkemizde, yaklaşık 120.000 emeklinin sosyal güvenlik destek primine tabi olarak çalışması ilginçtir. Bir başka anlatımla istatistiklere göre her yüz emekliden yaklaşık %2.4'ü SGDP'ye tabi olarak çalışmaktadır. Oysa yalnızca SSK'dan 2001 yılında yaşlılık aylığı alanlardan 182.914 kişi 45 yaşın altında, 610.739 kişi 50 yaşın altındadır.<sup>21</sup> DPT verilerine göre hayatta kalma ümidinin ortalama 69-74 yıl olduğu ülkemizde söz konusu 50 yaş altı emeklilerin günün ekonomik koşulları da göz önüne alındığında büyük bir bölümünün aktif olarak çalışma hayatında yer alabilecekleri söylenebilir.

Çağdaş sosyal güvenlik sisteminde, sigortalılara yaşlılık aylığı bağlanmasında esas olan, kişinin çalışma verimini düşürecek kadar yaşlanmasıdır. Yani kişinin belli bir yaşa gelmiş olması nedeniyle mesleki faaliyetini sürdürememesi durumunda, uğrayacağı gelir kaybının telafi edilmesi asgari geçimini sağlayacak gelir sağlamasıdır. Oysa, ülkemizde bu durumdan farklı olarak yaşlılık aylığı bir tür işsizlik sigortası geliri olarak görülmüş, sigortalılar hem emekli aylıklarını almaya, hem de kayıtdışı

<sup>21</sup> SSK : SSK İstatistik Yıllığı 2001, SSK Başkanlığı Yayın No : 650, 102.

çalışmaya devam etmektedirler. Kadınların 38, erkeklerin 42 yaşında emekli olabildiği bir sosyal güvenlik sisteminde bu kaçınılmaz bir sonuçtur.

### **c- Yabancı Kaçak İşçilik**

Yabancı kaçak işçilik , ülkemize resmi veya gayri resmi yollardan giriş yapıp, süreli veya süresiz kalan yabancıların çalışmalarının (gün, ücret ve kişi olarak) veya ikametlerinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesini ifade eder.<sup>22</sup>

21. yüzyıla girerken dünyada meydana gelen değişimler ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını etkilemiştir. Ülkeler arası göç artmıştır. Türkiye de bu gelişmelerden etkilenmiştir. Çevre ülkelerimizde yaşanan ekonomik ve sosyal değişim, savaşlar vb. ülkemize gelen yabancı sayısını arttırmıştır. Ülkemize genelde ekonomik nedenlerle gelen yabancılar kaçak olarak çalışmakta ve çalıştırılmaktadırlar.

Türkiye’de yabancı işçilik konusu özellikle 1963 yılından sonra Türk işçilerinin önce Avrupa ülkelerine, ardından Libya, Suudi Arabistan ve Kuveyt gibi ülkelere, daha sonra da Avustralya ve Rusya’ya gitmeleri ile gündeme geldi. Türkiye, özellikle son 40 yıllık tarihinde “işçi göçü veren” ülke oldu.<sup>23</sup>

1991-1992 yıllarından itibaren Türkiye “işçi göçü alan” bir ülke durumuna geçti. Özellikle Sovyetler Birliği , Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki rejim değişikliği ardından çok sayıda işçi, Türkiye’de daha yüksek olan ücret seviyesinden yararlanabilmek amacıyla ülkemize gelip geçerli ücret seviyesinin altındaki ücretlerle çalışmaya başladılar. Bu ülkelerde siyasi yapı değişikliği sonrasında ortaya çıkan işsizlik ve çalışanlara bazen aylar boyu ücret ve maaş ödenmemesi de her meslekten binlerce insanın Türkiye’ye gelerek en kötü koşullarda işçilik yapmayı kabullenmesine neden oldu.

<sup>22</sup> Oğuz KARADENİZ : “Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik”, Türk-İş 1999 Yılı İddi, 1997’den 1999’a Değişimin Dinamikleri, ( Kasım 1999 ),1, 416.

<sup>23</sup> Yıldırım KOÇ: Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik, TÜRK-İŞ Yayın No:26, ( Ankara 2000 ), 1.

Ülkemizde kaçak yaşayan ve çalışan yabancılar topluluğu; ülkemize girişleri yasal, çalışması yasa dışı olanlar, ülkemize girişleri ve bulunmaları tamamen yasa dışı olanlar, ülkemize yasal yollardan giriş yapan, Türk vatandaşlığına geçmek için müracaat etmiş olup da, cevap bekleyen, ikamet tezkeresiyle oturan Türk soylu yabancılar, vizeyle giriş yapmış ve başka bir ülkeye gitmek için Türkiye'yi transit geçiş amacıyla kullanan ve bir süre Türkiye'de kalıp kaçak çalışanlar ve mülteci olarak Türkiye'de yaşayan ve çalışanlar olmak üzere çeşitli gruplara ayrılabilir.<sup>24</sup>

**Tablo 4**  
**1992-1997 Yılları Arasında Çeşitli Ülkelerden**  
**Ülkemize Gelen Yabancıların Sayısı**

Yıllar	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arnavutluk	2.752	4.885	16.589	14.547	20.874	21.508
Bulgaristan	818.895	368.813	170.587	161.145	139.301	229.353
Çekoslovakya	126.773	75.176	32.638	37.985	40.929	60.649
Romanya	566.665	311.235	414.437	283.015	191.511	338.966
B.D.T.	1.241.010	1.167.044	1.430.107	1.356.735	1.582.423	1.513.566
Yugoslavya	155.558	169.854	118.754	70.034	104.987	150.725
İran	150.168	119.692	231.292	361.434	378.130	331.666
Cezayir	5.735	5.711	21.956	45.935	33.830	31.249

Kaynak:Turizm İstatistikleri Bülteni, Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bakanlığı Yatırımlar Genel Müdürlüğün Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Yayın No:1998/1, Mayıs 1998, 8.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, özellikle eski doğu bloğu ülkelerinden gelen turist sayısının 1992 yılından itibaren büyük bir artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Bu insanların bir bölümü turistik, bavul ticareti veya başkaca amaçlarla gelirken, belirli bir bölümü de ülkemizde çalışmak için gelmektedirler. Kaldı ki özellikle doğu bloğu ülkelerinden gelenlerin ülkelerinde ekonomik sıkıntı nedeniyle yaşam zorlukları çektikleri, çalışanların ücretlerinin düşük olduğu dikkate alındığında ülkemize bu

<sup>24</sup> Oğuz KARADENİZ : "Türkiye'de Yabancı ...", a.g.m., 416.

ülkelerden gelen insanların büyük çoğunluğunun turizm amacı dışında geldikleri söylenebilir.

**Tablo 5**  
**Ülkemize 1995-1998 Döneminde Çalışma, Ticaret ve İş İlişkileri**  
**Amacıyla Gelen Yabancılar**

Yıl	Çalışma Amacıyla Gelen Yabancı Ziyaretçi	Ticari Amaçlı Gelen Yabancı Ziyaretçi	İş İlişkileri Amacıyla Gelen Yabancı Ziyaretçi
1995	21.242	-	685.328
1996	377.045	388.865	762.565
1997	361.193	624.746	508.976
1998	341.713	421.758	791.165

Kaynak: D.İ.E., Turizm İstatistikleri ve Yabancı Ziyaretçi Anket Sonuçları.

Tabloda görüldüğü üzere, ülkemize çalışma amacıyla gelen yabancıların sayısı 1996 yılında 377.045 'e çıkarak hızlı bir yükseliş göstermiştir. Bu bilgiler, yabancı ziyaretçilerin anket sonuçlarına dayandığından kişilerin yakalanma korkusu nedeniyle gerçeği söylemediği de gözardı edilmemelidir. Anket, yasal yollardan ülkemize giriş yapanlara uygulandığından, yasal olmayan yollarla ülkemize giriş yapıp ülkemizde çalışanlar da mevcuttur.

Ülkemize iş ilişkisi ve ticari amaçlarla gelenlerden de yaklaşık 85.000 kişinin kendi ülkelerinde işsiz olduğu, 80.000 kişinin kendi ülkelerinde hangi pozisyonda olduğu bilinemediğinden, bunların iş ilişkisi ve ticari amaç için gelebilecekleri düşüncesi gerçekte bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla bunların da ülkemizde kaçak çalıştıkları düşünülebilir.

Bir taraftan komşu ülkeler eski Sovyet Cumhuriyetlerinden , Doğu Avrupa Ülkelerinden , özellikle Romanya ve Polonya'dan hatta Filipinlerden gelerek Türkiye'de ev işlerinde ve hizmet sektörlerinde çok sayıda işçinin çalıştığı tespit edilmiştir. Bazı kaynaklara göre Romen işçilerin bilhassa inşaat sektöründe çalıştıkları görülmektedir. Bazı denizcilik işletmelerinde

Ukraynalı, Endonezyalı işçi ve Doğu Karadeniz'de Rus işçilerin çay fabrikalarında çalıştığı ifade edilmektedir. Bir diğer iddiaya göre Bulgar, Romen ve Polonyalı işçiler turist vizesi ile gelmekte ve kaçak olarak inşaat, dokuma, dericilik ve otel işyerlerinde istihdam edilmektedir.<sup>25</sup>

1994 yılında ise Romanya, Bulgaristan, Rusya ve Azerbaycan'dan gelen yabancı kaçak işçilere Cezayir, Filistin, ve bazı Ortadoğu ülkelerinden, hatta Afrika'nın bazı ülkelerinden sayıları gittikçe artan yabancı kaçak işçinin geldiği, bu kaçak işçilerin hizmetler, inşaat, tekstil, metal ve plastik iş kollarında yaygın bir biçimde istihdam edildikleri belirtilmektedir.<sup>26</sup>

Bu noktada tablonun tetkikinden de anlaşılacağı üzere Romanya, Bağımsız Devletler topluluğu ve Cezayir'den ülkemize giriş yapan yabancı sayısının bir önceki yıla göre büyük oranlarda artış göstermesi, bu iddiayı doğrular niteliktedir. Kaldı ki ülkemize resmi yollar dışında giren yabancıların olduğu, sahte pasaport ve vize temin etmek ya da pasaportlara sahte giriş çıkış mührü basmanın önemli bir kazanç kapısı teşkil ettiği ileri sürülmektedir.<sup>27</sup>

Yabancı kaçak işçi göçünün nedenleri arasında, ülkelerindeki ekonomik ve sosyal değişimler, savaşlar, krizler işsizlik ve ücret seviyesinin düşüklüğü gibi etmenler yer almaktadır. Ülkemizde, işverenlerin sigortalı işçi çalıştırmalarının maliyenin yüksek olması nedeniyle düşük maliyetle yabancı kaçak işçi çalıştırmaktadırlar.

Ülkemizde yabancıların çalışabileceği işler ile çalışamayacakları işlerle ilgili 70'e yakın yasal düzenleme vardır. Ancak bunların müeyyidelerinin caydırıcı olmaması nedeniyle, bu çalışmalar yasal zemine oturtulamamaktadırlar.

<sup>25</sup> Oğuz KARADENİZ : "Türkiye'de Yabancı ...", a.g.m., 422-423.

<sup>26</sup> Nusret EKİN : a.g.e.,90.

<sup>27</sup> Fredrich Elbert Vaktı: Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik, ( İstanbul 1995 ), 6.

Yabancı kaçak işçiler, çalıştıkları ülkelerin ücret seviyesi altında bir ücretle, sağlıksız ortamlarda ve kötü şartlarda çalışmakta, ülkemizde kayıtdışı ekonomi ve işsizliğin artmasına sebep olmaktadır.

Ülkemizde yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi için, yabancı kaçak işçiliğin cazibesi, istihdamla ilgili maliyetlerin azaltılması suretiyle cezai müeyyidelerin artırılması, yabancılarla ilgili mevzuat tek çatı altında toplanması ve kamu kurumları arasında koordinasyon ve otomasyonun artırılması gerekmektedir.

#### **d- Deneme Süresi İddiasıyla Sigortasız Çalıştırmak**

Sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin denetimleri sırasında, denetim elemanına karşı işçinin işe yeni girdiği, işte başarılı olup olmadığına İş Yasasına göre kendilerine verilen deneme süresinde saptanacağını, bu nedenle sigortasının yapılmadığı iddia edilmektedir. Bu iddiayla sigortalı yapılmayan işçilerden bir kısmı gerçekten bir aylık deneme süresini müteakiben sigortalı yapılmakta, bir kısmı ise bu süre dolmasına rağmen SSK'ya bildirilmemektedir. Her iki halde de Sosyal Sigortalar Yasası açısından sigortalının bildirilmemesi olgusu mevcuttur. Başka bir deyişle, her iki halde de işçi kaçak çalıştırılmaktadır. Bu süre kimi zaman deneme süresi adı altında bir ay kimi zaman ise daha uzun olabilmektedir.

4857 sayılı İş Yasasının 15. maddesinde, sürekli hizmet sözleşmelerinde deneme süresinin en çok iki ay olduğu, bu toplu sözleşme ile dört aya kadar uzatılabileceği belirtilmektedir. Deneme süresini önemli kılan husus ise aynı yasa uyarınca bu süre içinde tarafların hizmet akdini bildirimsiz ve tazminatsız feshedebilmeleri olanağını getirmiş olmasıdır. Sosyal Sigortalar Yasasının 4447 sayılı yasa ile değiştirilmeden önceki hali ile işverenler işe aldıkları sigortalıları işe aldıkları tarihten itibaren bir ay içerisinde SSK'ya bildireceklerdir. Hem iş yasandaki hem de sosyal sigortalar yasasındaki bir aylık süreler kimi zaman denetime karşı bilinçli olarak, kimi zaman da bilgisizlik nedeniyle sigortasız çalıştırmanın mazereti

olarak kullanılmaktadır. Oysa 506 sayılı sosyal Sigortalar Yasasının altıncı maddesinde “çalıştırılanlar işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar. “ hükmü yer almaktadır. 4857 sayılı İş Yasasının 15 . maddesinin ikinci fıkrasında, iş akdinin deneme süresi sonunda feshedilmesine rağmen işçinin çalıştığı günler için ücret ve diğer haklarının saklı olduğu belirtilmektedir. Bu ifadeyi Sosyal Sigortalar Yasası altıncı maddesi ikinci fıkrası ile birlikte değerlendirmemiz önem arz etmektedir. “Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümleri sigortalıların işe alındığı tarihte başlar. Öyle ki sigortalı da işveren de sosyal sigorta hak ve yükümlülüklerinden kaçınamayacak ve vazgeçemeyeceklerdir”. Örneğin bir işveren çalıştırdığı kişinin sigortalı olmak istememesi nedeniyle onu sigortalı yapmadığını söylemeyeceği gibi sigortalı da isteğine bağlı olarak sigortalı olma hakkından vazgeçemeyecektir.<sup>28</sup> Özetle çalıştırılan sigortalı , İş yasasına göre deneme süresi içerisinde de olsa Sosyal Sigortalar Yasasına göre işe başladığı andan itibaren sigortalı sayılmaktadır.

Ülkemizde kamu sektöründe çalışanlar SSK'ya tabi olarak çalışmaya başladıkları andan itibaren sigortalı oldukları bir gerçektir. Özel sektörde çalışan 4.500.000 kişinin yarısının yılda bir defa iş değiştirdikleri ve çalışmalarının deneme süresi adı altında bir ay geç bildirildiği ve bu kişilere sigorta primine esas kazancın alt sınırından ödeme yapıldığı varsayıldığında, SSK'ya 2003 yılı Ocak ayı itibariyle yılda (2.250.000 X 327.583.290 (Sigorta Primine Esas Kazancın Alt Sınırı)= 737.062.402.500.000.-TL.) 737.062.402.500.000.-TL. sigorta primine esas kazanç tutarının bildirilmediği, prim kaybının ise, 737.062.402.500.000 X % 36.5= 269.027.776.912.500.-TL. olarak karşımıza çıkacaktır. Kaldı ki deneme süresi adı altında sigortasız çalıştırma kimi zaman bir ayın üstüne bile çıkmaktadır.

<sup>28</sup> Özkan BİLGİLİ : “Deneme Süresi ve Sigortalılık”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi , (Kasım-Ocak 2000), 36.

Diğer yandan 08.09.1999 tarih ve 4447 sayılı yasa ile Sosyal Sigortalar Yasasının dokuzuncu maddesinde yapılan değişiklikle, bundan böyle işverenin çalıştıracığı işçileri, işe başlatmadan önce Kuruma bildirecektir. Dolayısıyla Kuruma bildirilmeyen sigortalıların deneme süresine tabi tutulmaları da mümkün görülmemektedir. Bu şekilde denetim esnasında deneme süresinde olduğu iddiasıyla sigortalının bildirilmediği iddiası ileri sürülemeyecektir.

### **e- Çocuk İşçiler**

Kayıtdışı istihdamın bir boyutu da çalışan çocuklardır. Türkiye köy toplumundan sanayi toplumuna geçerken köyden kente göçü yaşamıştır. Bir yanda nüfus artış hızının yüksek olması, diğer yanda genel ekonomik konjonktürün bozukluğu, bütçeden eğitim ve sağlığa yeterince pay ayrılmaması, çocukların çalıştırılmasına neden olmuştur. Diğer yandan istihdamın büyük bölümünün tarımda olduğu ve bu kesimde çocukların ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edildikleri görülmektedir.

Çalışan çocukları inceleyebilmek için çocuk kavramına değinmek yerinde olacaktır. Türkiye'nin de imzaladığı Birleşmiş Milletlerin Çocuk Hakları Sözleşmesinin birinci maddesine göre 18 yaşına kadar her insan çocuktur. Medeni Kanununa göre ise 18 yaşını doldurmamış herkes küçük sayılmaktadır.

Çocukların çalışma yaşı ile ilgili esaslar Umumi Hıfzısıhha Yasası ile İş Yasasında düzenlenmiştir. Umumi Hıfzısıhha Yasası 12 yaşından küçüklerin çalıştırmayacağını belirtirken, İş Yasası bu yaşı 18 olarak belirlemiş, diğer yandan hafif işlerde bu yaşı 15'e kadar indirilebileceğini hükme bağlamıştır.

Çocuk çalıştırılması, düşük ücret, sigortasız çalışma gibi iş ve sosyal güvenlik yasalarına aykırı hareketler ile işgücü maliyetini düşürebilmektedir. Diğer yandan çocukların çalıştırılması ailelerin de ekonomik sıkıntılarını

azaltmaktadır. Bu suretle çocuğun çift taraflı sömürüldüğü görülmektedir. Toplumdaki 18 yaşın altındaki kişilerin sigortalı olmayacağı yönündeki yaygın kanaat de çalışan çocukların çalışmalarının ilgili kurumlara bildirilmemesine neden olabilmektedir.

1999 Ekim ayı D.İ.E. Çocuk İşgücü Anketi sonuçlarına göre 6-18 yaş arasında 1.635.000 çocuk çalışmaktadır. Bunların 942.000'ini tarım, 357.000'ini sanayii, 167.000'ini ticaret sektöründe çalışmaktadır. Bunlardan 387.000'ini maaşlı, 257.000'ini yevmiyeli, 31.000'ini kendi hesabına çalışırken 961.000'ini ise ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedir.

Diğer yandan Sosyal Sigortalar Yasası, Borçlar Yasası göre çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocukları sigortalı saymamaktadır. İşverenler 18 yaşın altındaki çocukları çıraklık sözleşmesi ile sosyal güvencesiz çalıştırabilmektedir. Çıraklık Mesleki Eğitimi Yasası gereği Milli Eğitim Bakanlığı'nın açtığı çıraklık okuluna gidenlerin sayısı ise 250.000 civarındadır. Bu okullara giden çocuklar kısmen sosyal güvenlik kapsamındadır (İş kazası, meslek hastalığı, hastalık). Ancak bu okullara giden çocukların büyük çoğunluğu işverenler tarafından ucuz işgücü olarak görülmektedir. Yine ülkemizde çıraklık okullarına gönderilmeyen ve Borçlar Yasası hükümlerine göre çıraklık sözleşmesi ile çalıştırılan, ancak bu tip sözleşmeyle çalıştıkları için sigortalı sayılmayan en az 250.000 civarında çocuk işçinin çalıştırıldığı tahmin edilmektedir.

Çalışan çocuklar kayıtdışı istihdamın bir bölümünü oluşturmaktadırlar. Çalışan çocukların kayıtdışı istihdamda yer almalarına sadece kayıtdışı kalan ekonomik değer olarak bakmak yeterli olmaz. Sorunun sosyal boyutu daha önemlidir. Yetişme çağında, okula devam etmesi gerekli insanların sağlıksız koşullarda, yaşlarına uygun olmayan işlerde istihdam edilmeleri en önemli problemdir. Bununla beraber çalışan çocukların ortaya çıkardığı bir gerçekte vardır Çalışan çocuk, ucuz iş gücü olarak görülmektedir. Dolayısıyla işverenler özellikle küçük ve orta boy işletmelerde yetişkin işgücünden ziyade çocuk emeğinden faydalanmayı tercih etmektedirler. Ülkemizde istihdam

edilen çocukların % 87'si 1-9 işçi çalıştıran küçük ölçekli işyerlerinde çalışmaktadır.<sup>29</sup>

#### f- Dul Yetim Aylığı Alanlardan Kayıtdışı Çalışanlar

Eşi, anne ve/veya babası vefat eden kişilere Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur tarafından hak sahibi olarak ölüm aylığı, T.C. Emekli Sandığı tarafından ise dul yetim aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin aylıklarının kesilmemesi için başka bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olarak çalışmamaları gerekmektedir. Bu kişilerin çalışmaları durumunda, aldıkları aylıklar kesilmektedir.

**Tablo 6**  
**SSK'da Ölüm Sigortasından Aylık Alanlar**

Aylık Alanlar	1998	1999	2000	2001
Eşler	462.065	499.994	531.348	563.496
Çocuklar	339.436	351.238	366.387	380.841
Ana-Babalar	351.238	10.765	10.681	10.670
Toplam	812.774	861.997	908.416	955.007

Kaynak :SSK 1998, 1999, 2000, 2001 İstatistik Yıllıkları derlenerek tarafımızca hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere hak sahiplerinin %99'luk kısmını eş ve çocuklar oluşturmaktadır. Bu kişilerin bir kısmı, maaşlarının kesilmemesi için sigortasız çalışmaktadırlar.

#### 2- Sigortalının Çalışmalarının Ücret Olarak Eksik Bildirilmesi

Kayıtdışı istihdamın bir diğer boyutu bildirilen ücretlerin gerçek ücretleri yansıtmamasıdır. İşverenin maliyetini kısmen düşük göstermek amacıyla çalıştırdığı işçilere ödediği ücreti, asgari ücret üzerinden kamu kurumlarına bildirmekte, işçinin fiilen aldığı ücret ile kamu kurumlarına bildirilen ücret arasındaki tutar ise kayıtdışı bırakılmaktadır.

<sup>29</sup> Ç.S.G.B. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı : Çalışan Çocuklar Projesi Raporu, ( Ankara 2000 ), 2.

Aşağıdaki tabloda SSK'ya ortalama bir işçi için aylık bildirilen spek tutarları ile D.İ.E. tarafından sektör ortalamasına göre saptanan bir işçinin brüt aylık kazançları gösterilmiştir.

**Tablo 7**  
**1998-2001 Döneminde SSK ve D.İ.E İstatistiklerine Göre**  
**Aylık Ortalama Kazanç**

Yıllar	1998	1999	2000	2001
D.İ.E. Ortalama Aylık Kazanç	140.103.500	265.460.000	402.974.000	528.928.000
SSK'ya bildirilen Aylık S.P.E.K	77.230.980	137.817.000	268.311.000	377.195.000
SSK'ya Yapılan Eksik S.P.E.K. Bildirimi	62.872.520	127.643.000	134.663.000	151.733.000
Eksik Bildirimin SPEK'e Oranı %	81	93	50	40

Kaynak:D.İ.E. verileri ile SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tabloda da görüldüğü üzere, kamu kurumlarına (SSK, Maliye Bakanlığı) yapılan bildirimler düşük tutulmuş, 1999 yılında SSK'ya yapılan bildirimden daha fazla bir tutar , 2000 ve 2001 yıllarında ise bu bildirim kadarlık tutar kayıtdışı bırakılmıştır. Kamu kurumlarına ücretlerin yarı yarıya düşürülmüş olarak bildirilmesi, kamu kurumların gelir kaybına ve çalışanların asgari standartlarda sosyal güvenlik hizmeti almalarına yol açmaktadır.

**Tablo 8**  
**2000 ve 2001 Yıllarına Ait**  
**Sigorta Primine Esas Kazancın Oransal Dağılımı**

		2000	2001
Özel %	Alt Sınır	55	63
	Üst Sınır	7.5	4
Kamu%	Alt Sınır	39	4
	Üst Sınır	18.5	7
Sigortalıların Genel Toplama Oranı %	Alt Sınır	53	55
	Üst Sınır	9	4.5

Kaynak: SSK 2000 ve 2001 İstatistik Yıllıkları derlenerek tarafımızdan hazırlanmıştır.

Sigortalılar için Kuruma bildirilen kazanç tutarlarının yaklaşık %55'i alt sınır üzerinden, 2000 yılı için %9, 2001 yılı için %4.5 gibi küçük bir oranın kazancı sigorta primine esas kazanç üst sınırı üzerinden Kuruma bildirilmektedir. Kamu ve özel sektörün Kuruma bildirdikleri tutarlar arasında büyük farklılıklar göze çarpmaktadır. Özel sektörde çoğu sigortalının (%55-%63) kazancı alt sınırdan bildirilirken, %4-7'sinin kazancı üst sınır üzerinden bildirilmektedir. Kamu sektöründe ise alt sınırdan bildirilenlerin oranı daha az, %18.8 - 7'si üst sınırdan, çoğunlukla alt sınır ile üst sınır arasındaki farklı kazanç aralıklarından bildirilmektedir. Sigortalıların toplamına baktığımızda ise 2000 yılında %53'ünün kazancı alt sınır üzerinden, %9'unun kazancı üst sınır üzerinden; 2001 yılında ise %55'inin kazancı alt sınır üzerinden, %4.5'inin kazancı üst sınır üzerinden SSK'ya bildirilmektedir.

1997 yılında Kuruma bildirilen ortalama aylık kazanç 21.680.670-TL.- iken bir kişi ortalama aylık 21.680.670-TL kazandığını (1996 yılı itibariyle) ve bu kazançla üç kişiye baktığını beyan etmektedir. Diğer yandan 1996 yılı Aralık ayı itibariyle dört kişilik bir ailenin aylık gıda harcamasının 20.641.000 TL. olduğu belirtilmektedir.<sup>30</sup> Görülmektedir ki SSK'ya bildirilen ve üç kişiyi geçindirdiği öne sürülen ortalama prime esas kazanç tutarı bu kişilerin mutfak masrafının karşılamaktan bile uzak kalmaktadır. Kaldı ki Kuruma bildirilen prime esas aylık kazançlar Sosyal Sigortalar Yasasının 77. maddesi uyarınca brüt tutarlardır. Bu kazançlardan prim, vergi vb. yükümlülükler kesildiğinde işçinin eline geçen para azalmaktadır. Örneğin 1996 Aralık itibariyle asgari ücretle (17.010.000 TL). çalışan bir işçinin eline aylık net 11.500.000. TL civarında bir para geçmektedir.

Sigortalıların, bu kadar düşük ücretle dört kişiyi geçindirmeleri hayatın olağan akışına terstir. Bu durumda ailedeki diğer fertlerin de (çocuklar dahil) çalışmaları kaçınılmazdır. Ancak bu kişiler ailede bir sigortalının kendi sosyal

<sup>30</sup> TÜRK-İŞ : "Türk-İş Araştırması", Türk-İş Dergisi, ( Mayıs 1997), 44.

güvenliklerini (en azından sağlık yardımları açısından) karşılamaları sebebiyle daha rahat bir biçimde kayıtdışı çalışabilmektedirler.<sup>31</sup>

Bir örnek verecek olursak;

Özel Öğretim Kurumları Yasasının 33. maddesine göre özel okullarda yöneticilik ve eğitim-öğretim hizmeti yapanlara, kıdemlerine göre (emekliler hariç) dengi resmi okullarda ödenen aylık ile sosyal yardım kapsamındaki ek ödeme tutarlarından az ücret verilemez.

Sosyal yardım kapsamındaki ek ödemeler bütçe yasaları ile resmi okul öğretmen ve personeline sağlanan haklara denk olarak özel okul öğretmenlerine ve personeline de ödenir. Sosyal yardım kapsamındaki ek ödemelerden vergi kesilmez.

Özel öğretim kurumlarındaki birim ek ders ücreti miktarı resmi okullar için tespit edilen miktardan az olamaz. 1998 yılında kamuda çalışan bir öğretmenin asgari brüt maaşı 150.000.000 TL.'dir. Oysa 1998 yılı itibariyle SSK'ya eğitim işkolundan bildirilen tutar 58.000.000 TL. olup bu tutar asgari ücretin biraz üzerindedir.

Kayıtdışı istihdamda esas olan çalışanın hizmetlerinin kamu kurumlarına hiç bildirilmemesidir. Bu salt anlamdaki kayıtdışı işçiğe başvuramayan işverenler, genellikle maliyeti biraz daha aşağı düşürmek için işçilere ödedikleri gerçek ücretleri değil, asgari olarak ödemeye mecbur oldukları tutarı kamu kurumlarına bildirmektedirler.

### **3. Sigortalının Çalışmasının Gün Olarak Eksik Bildirilmesi**

Kayıtdışı istihdam sadece kişinin çalışmasının tümüyle kayıtdışında bırakılması değildir. Çalışmaların gün olarak da SSK'ya eksik bildirilmesi

<sup>31</sup>Oğuz KARADENİZ : "Türkiye'de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortala Kurumu Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması", Dokuz Eylül Üniversitesi, ( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi ), İzmir 1998.

kaçak çalıştırmanın bir diğer yoludur. Bu yöntemde kişi kayıtlıdır. Ancak çalışmaları resmi makamlara gün sayısı olarak eksik bildirilmektedir. Örneğin kişi ayda 30 gün çalışırken 10-15 gün üzerinden SSK'ya bildirilmektedir.

Burada üzerinde durulması gereken konu, devletin eksik gösterilen gün sayısına karşılık gelen miktar kadar kayba uğratılması ile çalışanların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin bir takım hak ve menfaatlerinin ihlali ya da gecikmeli olarak yararlarına neden olunmasıdır.

Aşağıdaki tabloda SSK'ya dört ayda bir verilen (120 günlük) dönem bordrolarında prim ödeme gün sayılarına göre sigortalıların dağılımı gösterilmiştir.

**Tablo 9**  
**1997 Yılında SSK'ya Verilen Dönem Bordrolarında Prim Ödeme**  
**Gün Sayılarına Göre Sigortalıların Dağılımı**

120 Günlük Bir Bordro Döneminde		
Sadece 1-30 gün arasında çalıştığını beyan eden sigortalıların toplam sigortalılar içindeki payı	%13	592.500
31-60 gün arasında çalıştığını beyan eden sigortalıların toplam sigortalılar içindeki payı	%13	552.500
61-90 gün arasında çalıştığını beyan eden sigortalıların toplam sigortalılar içindeki payı	%9	382.500
91-119 gün arasında çalıştığını beyan eden sigortalıların toplam sigortalılar içindeki payı	%17	722.500
120 gün çalıştığını beyan eden sigortalıların toplam sigortalılar içindeki payı	%48	2.040.000
Toplam sigortalılar	%100	4.250.000

Kemal KILIÇDAROĞLU : Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, a.g.e., 35.

Tabloda, 120 günlük bir dönem baz alındığında tam olarak çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılara oranının yalnızca%48 olduğu görülmektedir.Çalışanlardan %52'lik bölüm ise bu dönem içinde 120 günden

az çalıştığı beyan edilenleri kapsamaktadır. Bu oran, gerçekten 120 günden az çalışanları kapsamakla beraber oldukça yüksektir.

2000 yılında aylık ortalama çalışma gün sayısı 25 iken, 2001 yılında bu sayı 24 güne düşmüştür. Yani, SSK'ya bildiri yapılan sigortalıların her birinde ortalama 6 gün eksik bildirim söz konusudur.<sup>32</sup>

## **C- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ**

### **1- İstihdam Üzerindeki Mali Yükün Yüksek Olması**

Kayıtdışı istihdamın en önemli nedeni, istihdam üzerindeki mali yükün oldukça yüksek olmasıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir. Ülkemizde işçinin eline geçen net ücrete yakın bir tutar sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olarak ilgili kamu kurumlarına ödenmektedir. İstihdamın maliyetinin yüksek olmasının en önemli nedeni, prim oranlarının yüksek olması, diğer neden ise ücretten kesilen vergi oranının yüksek olmasıdır. Asgari ücret üzerinden çalışan bir sigortalının ücretine, asgari ücret yerine genelde daha yüksek olarak belirlenen SSK alt sınırına zaten yüksek olan prim oranlarının uygulanması nedeniyle, sigorta priminin işverene olan maliyetini iyice artırmaktadır. Asgari ücret üzerinden çalışan bir işçinin, zaten çok düşük olan asgari ücret seviyesinin küçük kısmına özel indirim tutarı ayrılması ve kalan tutara %15 oranında gelir vergisi uygulanması, istihdamın maliyetini artıran başka unsurdur.

Ülkemizde 1998-2002 döneminde geçerli asgari ücret, sigorta primine esas kazanç, ücretten yapılan kesintiler, toplam maliyet ve yük oranları aşağıda gösterilmiştir.

<sup>32</sup> SSK : SSK İstatistik Yıllığı 2000, SSK Başkanlığı Yayın No:639, 96 ; SSK İstatistik Yıllığı 2001, SSK Başkanlığı Yayın No:650, 51.

**Tablo 10**  
**1999-2003 Döneminde Asgari Ücretlinin Kesintileri, Toplam**  
**Maliyeti ve Yük Oranları**

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003*
Sigorta tabanı A	113.700.000	150.000.000	210.000.000	327.583.290	393.099.960
Asgari Ücret B	93.600.000	118.800.000	167.940.000	250.875.000	306.000.000
Sigorta işçi hissesi(%14) C	13.104.000	13.632.000	23.511.600	35.122.500	42.840.000
İşsizlik sigortası işçi hissesi(%2) D	-	2.376.000	3.358.800	2.508.750	3.060.000
Özel indirim E	15.000.000	18.750.000	21.900.000	30.000.000	45.000.000
Gelir ver. Matrahı F	65.496.000	81.042.000	119.169.600	183.243.750	215.100.000
Gelir vergisi(%15) G	9.824.400	12.156.300	17.875.440	27.486.562	32.265.000
Damga ver. (%06) H	561.600	712.800	1.007.640	1.505.250	1.836.000
Kesintiler toplamı I=C+D+G+H	23.490.000	28.877.100	45.753.480	66.623.062	80.001.000
Net ele geçen J=B-I	70.110.000	89.922.900	122.186.520	184.251.938	225.999.000
İşveren hissesi(%19.5) K	24.985.500	33.618.000	46.838.400	74.617.902	88.848.486
İşsizlik sig. işveren hissesi(%3) L	-	5.124.000	7.141.200	7.318.748	8.732.999
Toplam maliyet M=B+K+L	118.585.500	157.542.000	221.919.600	332.811.650	403.581.485
Yük N=M-J	48.475.500	67.619.100	99.733.080	148.559.712	177.582.485
Yük oranı (%) O=Nx100/M	%40.8	% 42.9	%44.9	%44.6	%44.0

Kaynak: Sigorta tabanı ve asgari ücret tutarları [www.Calisma.gov.tr](http://www.Calisma.gov.tr) ve [www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr) adresinden alınmış, diğer veriler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Not: Tablo, 1999-2002 yılları Eylül ayındaki, 2003 yılı için Haziran ayı asgari ücret ve spek tutarları esas alınarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

\* 2003 yılı için Haziran ayı rakamları, diğer yıllar için Eylül ayı rakamları esas alınmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, sigortalı işçi çalıştırmanın işverene maliyeti ve yük oranı hesaplanmıştır. Yük oranı yaklaşık %45 civarındadır. Ücretten kesilen SSK Primi ve Vergi oranlarının yüksek olması nedeniyle işçinin

işverene maliyeti artmakta, işçinin eline geçen net tutar kadar kamu kurumlarına ödenmektedir.

**Tablo 11**

**Türkiye ve Diğer Ülkelerde Ücretten Kesinti Oranları**

Ülkeler	Net Ücret (%)	Kesinti (%)	Ülkeler	Net Ücret (%)	Kesinti (%)
Çek Cumhuriyeti	100	-	Fransa	86.3	13.7
Macaristan	93.7	6.3	Avustralya	84.6	15.4
Avustralya	93.1	6.9	Kanada	83.8	16.2
Polonya	92.6	7.4	İngiltere	82.5	17.5
İsviçre	91.3	8.7	İtalya	82.4	17.6
Portekiz	90.2	9.8	A.B.D.	81	19
Japonya	90	10	İrlanda	80.3	19.7
Belçika	87.3	12.7	İsveç	79	21
İspanya	87.3	12.7	Almanya	76.8	23.2
Norveç	86.7	13.3	Yeni Zellanda	75.7	24.3
<b>OECD Ort.</b>	<b>85.5</b>	<b>14.5</b>	Finlandiya	75.5	24.5
<b>AB Ortalaması</b>	<b>82.9</b>	<b>17.1</b>	Danimarka	69.7	30.3
<b>Türkiye</b>	<b>73.8</b>	<b>26.2</b>	Hollanda	69.2	30.8

Kaynak: Kaynak:İSMMMO., Türk Sosyal Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu, Şubat 2003, İstanbul,s:46., OECD.

Not: Ücretten yapılan kesinti olarak, sigorta primi işçi hissesi, işsizlik işçi hissesi, gelir ve damga vergisi dikkate alınmıştır.

Türkiye'de ücret üzerinden yapılan kesintinin yüksek olduğu görülmektedir. AB Ülkelerinde ücret kesintisi oranı ortalama %17.1 iken, Türkiye'de bu oran %26 civarındadır. Bu oran ülkemizde yaklaşık %70 daha yüksektir.

**a- Sigorta Primi Oranlarının Yüksek Olması**

Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışmaktadır. AB ülkeleri ile karşılaştığımızda ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmanın maliyetinin çok yüksek olduğu görülmektedir. Sigorta priminin

yüksek olması, istihdamın işverene maliyetinin yükselmesine ve dolayısıyla kayıtdışı istihdama yol açmaktadır.

**Tablo 12**  
**AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin**  
**Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları**

Ülkeler	Toplam İşçi Primi (%)	Toplam İşveren Primi (%)	Toplam Prim Tutarı (%)
Almanya	19.62	19.62	39.24
Avusturya	17.20	20.90	38.10
Belçika	13.07	24.87	37.14
Finlandiya	5.7	19.77	25.47
Fransa	9.01	36.92	45.93
Hollanda	27.15	10.10	37.25
İspanya	2.2	16.84	18.86
İsveç	14.89	17.43	32.32
İtalya	9.19	49.58	58.77
Lüksembourg	10.54	18.62	29.16
Yunanistan	11.65	21.41	33.06
<b>Türkiye</b>	<b>15</b>	<b>21.5 – 29</b>	<b>36.5 – 44*</b>

Kaynak: Avrupa Toplulukları Komisyonu, Sosyal Güvenlik, Karşılaştırmalı Tablolar, 2000.

\*Toplam işçi ve işveren primine, işsizlik işçi primi %1, işsizlik işveren primi %2 oranları da dahil edilmiştir.

Ülkemizde işçi ve işverenlerin sosyal sigortalar primine katılım oranı oldukça yüksektir. Devletin ise işsizlik sigortası primine olan %2'lik katkı dışında ( bu oran 2002 ve 2003 yılları için %1 olarak uygulanmaktadır ), sosyal güvenlik sistemine direkt katkısı yoktur. Bu durum işçinin işverene maliyetinin yüksek olmasına yol açar. Tehlike sınıf ve derecesine göre, iş kazası ve meslek hastalığı prim oranı en düşük oran olan %1.5, Malullük, Yaşlılık ve Ölüm sigortası primini en düşük oranı olan %20 olarak kabul ettiğimizde, işverenin payına düşen prim oranı %21.5, işçiye düşen prim oranı payı ise % 15 olmak üzere toplam prim oranı %36.5 olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, AB üyesi ülkelerde, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen prim oranı ortalaması %35'dir. Ülkemizde ise bu oran, işin tehlike sınıf ve derecesine göre %36.5 ile %44 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkeler arasında en yüksek prim oranları İtalya'da, Almanya, Fransa, Avusturya ve Türkiye onu izlemektedir. Ülkemizdeki prim oranının AB ülkeleri ortalamasının yaklaşık 5 puan üzerindedir.

**Tablo 13**  
**AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları**

Ülkeler	İşverenin Katkısı (%)	İşçinin Katkısı (%)	Devlet Katkısı (%)	Diğer (%)	Toplam (%)
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
Danimarka	11.36	04.38	77.52	6.74	100.00
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100.00
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100.00
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
Lüksembourg	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00
<b>Türkiye</b>	<b>57.4</b>	<b>40</b>	<b>2.6</b>	<b>—</b>	<b>100.00</b>

Kaynak: ISMMMO., Türk Sosyal Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu, Şubat 2003, İstanbul, s:45., ITO.

AB Ülkeleri ile ülkemizi karşılaştığımızda, işçi ve işverenlerin istihdama katkıları oldukça yüksektir. Örneğin işçinin finansmana katkısı Danimarka'da %4.38, İtalya'da %14.89 iken ülkemizde tüm ülkelerde yüksek olup %40'dır. İşverenin katkısı da yine tüm Avrupa ülkelerini katlamakla birlikte, devlet ve diğer katkıların olmadığı (işsizlik sigortası devlet payı hariç) tek sosyal güvenlik sistemi olarak yer almaktadır.

## **b- Ücretten Yapılan Vergi Kesinti Oranlarının Yüksekliği**

Ülkemizde ücretten yapılan kesiti oranları yüksektir. Asgari ücretten %0.6 oranında Damga Vergisi kesilmektedir. Bilindiği üzere, Gelir Vergisi matrahı, ödenen brüt ücretten SSK işçi payı, İssizlik primi işçi payı ve özel indirim tutarının düşülmesi suretiyle bulunmaktadır. Bu matrahtan %15 oranında gelir vergisi kesilmektedir.

Ülkemizde işçiler alacakları net ücreti göz önünde bulundurup çalıştıklarından, sigorta primleri ve vergilerin işverence ödendiği ve bu maliyete uygulamada işverenin tek başına katlandığını söyleyebiliriz.

Asgari ücret üzerinden çalışan bir işçinin işverene toplam maliyeti ise; Ödenen toplam sigorta primi ile toplam vergi tutarının toplamıdır. Bu durum asgari ücret üzerinden geçimini sağlayan bir işçinin eline geçen net ücrete yakın tutarın gerek kendisi gerekse işvereni adına Kamu Kurumlarına ödenmektedir. Kayıtdışı çalıştırmanın işverene faydası, aynı parayla bir işçi daha fazla çalıştırma; işçiye faydası ise bir kat daha fazla ücret almaktır. Her iki taraf içinde durum bu kadar cazip iken kayıtdışı çalışmanın neden bu kadar yaygın olduğu anlamamak mümkün değildir.

## **2- Borçlanma Yasaları**

Sosyal Sigortalar Yasasına göre borçlanma, Sosyal Sigortalar Kurumuna, Yasalarla Kurulu Emekli Sandıklarına, Bağ-Kur'a tabi olmaksızın ve bir hizmet akdine dayanmayarak geçen hizmetlerin uzun vadeli sigorta primleri ödenmek koşuluyla değerlendirilmesidir.<sup>33</sup>

Kayıtdışı istihdamın en önemli nedenlerinden birisi de, borçlanma yasaları ile bazı kesimlere, geçmiş dönemler için aktüeryal hesaplara uygun olmayan şekilde hizmet kazanma olanağının tanınmasıdır.

<sup>33</sup> Kemal KILIÇDAROĞLU : 35 Soruda SSK Gerçeği, SSK Genel Müdürlüğü Yayın No:575, ( Ankara 1995 ), 4.

Ülkemizde çıkarılan borçlanma yasaları, tahsil edilecek primin geciktirilmesinden yoksun kalınan değerler dikkate alınmayarak çıkarılmıştır. Borçlananlar mevcut asgari ve azami ücret üzerinden borçlansalar bile ödedikleri primi kısa zamanda geri alabilmektedirler.

Borçlanma ucuz ve zahmetsiz bir yoldur. Yıllarca kaçak olarak çalışan sigortalı rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştığı (veya çalışmadığı) sürelerin primlerini kısa bir sürede ödemekte ve bu paraları daha kısa bir zaman birimi içerisinde tahsil ederek karlı bir duruma geçmektedir.

Sigortasız çalışanların yaygınlığı zaman içerisinde borçlanma taleplerinin yoğunlaşmasına yol açmakta, bu talep de süratle politikacıların ilgi alanlarına girmektedir. Sonuçta bu talepler politikacılar tarafından seçim malzemesi olarak kullanılmakta ve iktidara gelince de talepler, vaatler doğrultusunda yasalaşmaktadır.<sup>34</sup>

Sık çıkarılan borçlanma yasaları çalışanda, "nasıl olsa yakın zamanda bir borçlanma yasası çıkar" düşüncesi meydana getirmekte ve kayıtdışı çalışmayı teşvik etmektedir. Prim affı ve borçlanma yasaları, prim ödeme alışkanlıklarının yerleşmesine engel olmuştur.<sup>35</sup>

Borçlanma yasaları bu yönüyle kayıtdışı çalışmanın sebebi, bir yönüyle de sonucudur. Kayıtdışı çalışmanın olmaması halinde bu tür yasalar çıkarılamayacaktır.

Borçlanma Yasaları bir tür af niteliğindedir. Türkiye vergi affı uygulamasında yaşadığı cömertliği sigorta borçlanmasında da göstermiştir.

---

<sup>34</sup> Kemal KILIÇDAROĞLU : 35 Soruda SSK Gerçeği, a.g.e., 4.

<sup>35</sup> İlyas ÇELİKOĞLU: " Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması", Vergi Dünyası Dergisi, 209,104.

İlk borçlanma Yasasının çıkarıldığı 1969 yılından 1994 yılına kadar 11 tane borçlanma Yasası yürürlüğe girmiştir.<sup>36</sup>

### 3- Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Yetersizliği

Sosyal güvenlik kurumlarının sigortacılık ve sağlık hizmetleri olmak üzere iki temel fonksiyonu vardır. Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yavaş işlemesi, aylık bağlama ve diğer taleplerin tam otomasyona geçilememesi nedeniyle ancak uzun sürede karşılanabilmesi sigortalılar ve işverenleri açısından yakınmalara yol açmaktadır.

Sosyal sigortalar kurumlarının yardımları konusunda en çok sağlık hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliğinden yakınılmaktadır. Sağlık sektöründeki sorunların başında, Kurumun ekonomik sıkıntı nedeniyle gerekli parayı ayıramaması, sağlık tesisi ve istihdam edilen personelin yetersizliği yer almaktadır. SSK'nın sağlık hizmetlerinin yetersizliği, hastaların kurum dışı sağlık tesislerine sevk edilmesini hızlandırmış, bunun sonucunda Kurum dışı tedavi hizmetlerinin mali payı SSK'nın sağlık harcamalarının 2000 yılı için yaklaşık %34'üne ulaşmıştır.<sup>37</sup>

**Tablo 14**

#### **SSK ile Sağlık Bakanlığı Personel ve Sağlık Tesislerinin Karşılaştırılması**

	SSK	Sağlık Bakanlığı	SSK/Sağlık Bakanlığı (%)
Sağlık Personeli Sayısı	21.454	128.404	16
Sağlık Tesisi Sayısı	582	19.230	3
Yatak Sayısı	33.887	87.709	38

Kaynak:SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

<sup>36</sup> Oğuz KARADENİZ, İ.SOYSAL : "Kayıt Dışı İşçilik ve Sebepleri", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 1998 ), 62.

<sup>37</sup> İSMMMO : Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporu, ( Şubat 2003 ), 63.

SSK, ülkemiz nüfusunun yaklaşık yarısına sağlık hizmeti vermesine karşı, sağlık personeli sayısı 21.454 kişiden ibarettir. Oysa Sağlık Bakanlığında 128.404 sağlık personeli görev yapmaktadır. Sağlık Bakanlığındaki sağlık personeli sayısı, SSK'ndaki sağlık personelinin yaklaşık 6 katı kadar fazladır. Ayrıca SSK'nın sağlık tesisi sayısı Sağlık Bakanlığının tesislerinin %3'ü, yatak sayısı ise %38'i kadardır. Dolayısıyla bu imkanlarla yeterli sağlık hizmetini üretmek mümkün olmamaktadır. Oysa ülkemizde SSK'nın nüfusun yarısına sağlık hizmeti verdiği düşünülürken bu rakamlar çok düşük kalmaktadır.

Sigortalı ve aile fertlerinin Kurum hizmetlerinden hoşnutsuzluğu, kişileri kayıtdışı çalışmaya teşvik etmektedir.

SSK tarafından 1996 yılında 640 kişi üzerinde yapılan bir araştırmada sigortalı ve emeklilerin %85.2'sinin, işverenlerin %87.3'ünün, sendikaların ise %96.2'sinin Kurumun sağlık hizmetlerinden hoşnut olmadığını ortaya koymuştur.<sup>38</sup>

Kurum hizmetlerinden hoşnutsuzluk beraberinde kayıtdışı çalışmayı da getirebilecektir. Bu durumda sigortalı, işverenle anlaşma yoluna giderek, çalışmalarını tamamen veya kısmen (gün ve ücret olarak) kayıtdışında bırakıp işverenden Kuruma kendisi için ödeyeceği primi ücretine eklemesini isteyeceklerdir.

#### **4- Sosyal Güvenlik Harcamalarına Bakış Açısı**

Sosyal güvenlik harcamalarına bakış açısının iyi olmaması da toplumda kayıt altında çalışma konusunda olumsuz etki yapmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının topladıkları fonları sigortalılara daha iyi hizmet vermek amacıyla verimli alanlarda işletilmesi gerekirken, bu kaynaklar düşük faizle Eximbank tahvillerine yatırılmış, bir kısmı gayri menkullere

<sup>38</sup> Kemal KILIÇDAROĞLU : Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, a.g.e., 36.

kanalize edildiğinden atık stok oluşmasına neden olmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu 1974 yılında banka mevduatı, tahvil, bono ve gayri menkullere 17 Milyar TL. kaynak aktarmış, karşılığında 1.3 Milyar TL. gelir elde etmiştir. Özellikle 1980'li yıllardan sonra yüksek seviyede seyreden enflasyon karşısında, bu harcamalarda büyük aşınmalar söz konusu olmuştur.<sup>39</sup>

Ankara Sanayi Odasının hesaplamalarına göre, 1965-1993 yılları arasında devletin düşük faizle kullandığı SSK fonlarının bugünkü tutarının 20 Milyar \$'a ulaştığı belirtilmektedir.

Yarı finansal kurum niteliğinde olan sosyal güvenlik kurumlarının üyelerine yönelik yatırımlarının engellenmesi, kazançlı çıkanın sadece finans sektörü olduğu bir sürece yol açmaktadır. Daha yüksek faizlerle finans sektöründen fon sağlamaya zorlanan sigortalılar açısından faiz farkı kadar bir net refah kaybı olmaktadır.<sup>40</sup>

Çeşitli gerekçelerle toplanan prim gelirlerinin toplum tarafından hoş karşılanmayan kesimlere (hayali ihracat yapanlara, haksız kredi kullananlara, ekonomik ve sosyal katkısı olmayan alanlarda kullanılması vb.) aktarılması sonucunu doğuracak uygulamalarda prim ödeyenleri ve diğer kesimleri rahatsız etmektedir.<sup>41</sup>

SSK'nın kendi fonlarını verimli kullanma açısından inisiyatifi bulunmamaktadır. Devlet, sosyal sigortalara katkıda bulunmadığı gibi, fonlarını da kendi istediği alanlarda kullanmıştır. Yüksek enflasyon ortamında, Kurum fonlarını buna direnecek biçimde nemalandırılmaması, fonların erimesine yol açmıştır.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> ISMMMO : a.g.r., 69.

<sup>40</sup> Yaşar BAKAN : "Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kriz", Ekonomi Dergisi, 1, 27.

<sup>41</sup> Oğuz KARADENİZ, İbrahim SOYSAL: a.g.m., 64.

<sup>42</sup> Müjdat ŞAKAR : Sosyal Güvenliğin Finansmanı, (Ankara, 1992), 75.

### 5- Kamu Kurumları Arasında Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği

Sosyal güvelik kurumları arasında olduğu gibi özellikle SSK ile Maliye Bakanlığı arasında koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan vergi kaybına baktığımızda, işverenlerin bir bölümü işçilerini SSK'ya bildirdikleri halde Maliye Bakanlığına bildirmemektedirler. İki kurum arasında da eşgüdümü sağlayacak teknik alt yapı olmadığından böyle bir kayıtdışılık ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda SSK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayısı karşılaştırılmak suretiyle, bildirim farklılığından kaynaklanan vergi kaybı hesaplanmıştır.

**Tablo 15**  
**Koordinasyon Eksikliğinden Kaynaklanan Vergi Kaybı<sup>43</sup>**

SSK'ya bildirilen işçi sayısı	4.593.387
Maliye Bakanlığına Bildirilen işçi sayısı	2.314.772
Vergi istisnasında olanların sayısı ( Konut kapıcıları, çıraklar gibi )	600.000
SSK'ya bildirilip Maliye Bakanlığına Bildirilmeyen işçi sayısı	1.714.772
Bildirim farklılığından kaynaklanan Vergi Kaybı	308.658.960.000.000.-TL

Kaynak: Gelirler Genel Müdürlüğü 1999 ve 2000 yılına ait yayımlanmamış istatistikleri. Yukarıdaki rakamlar otomasyona geçen 22 ildeki vergi dairelerini kapsamaktadır.

Tablodan anlaşılacağı üzere devletin iki kurumu arasındaki otomasyon eksikliğinden kaynaklanan büyük bir maddi kayıp söz konusudur. SSK'ya bildirilen işçi sayısı 4.593.387 iken Maliye Bakanlığına bildirilen işçilik sayı ise 2.314.772'dir. Bu rakamdan vergiden müstesna olduğunu tahmin ettiğimiz 600.000 kişiyi çıkardığımızda 1.714.772 kişi SSK'ya bildirildiği halde Maliye Bakanlığına bildirilmemektedir. Bu koordinasyonsuzluğun devlete bir yıllık vergi kaybı 308.6 trilyondur. Kayıt altındaki istihdamın kayıtdışına bu şekilde

<sup>43</sup> Celal POLAT, Ö. Çalışkan: a.g.m., 55.

çıkışını engelleyecek hiçbir çalışmaya rastlanılmamaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan kayıtlı vergi kaybının önlenmesi için Maliye Bakanlığının, bilgi transferini sağlayacak otomasyona geçip bunu da SSK ile yapacağı bir protokol çerçevesinde sistemleştirmesi gerekmektedir

## 6- Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişmeler

Geleneksel istihdam ilişkisi yerine, A tipik ve standart dışı istihdam biçimlerinin yaygınlaşması da sanayi sektörünün istihdamının küçülerek durgunlaşmasına, hizmet sektörlerinin hızla büyümesine yol açmaktadır. Özellikle enformeleşen ekonomi ve istihdam ucuz kaçak yerli ve yabancı işgücüne, gençlere, çocuklara, aile işçilerine, mevsimlik , geçici ve belirli bir hizmet akdi ile çalışan ucuz işçilere doğru yönelmek suretiyle ekonominin bütünü içinde rekabet kabiliyetini artırmaya çalışmaktadır.<sup>44</sup>

Çalışma hayatını esnekleştirilmesi ile ortaya çıkan ve kayıtdışı çalışma ile birlikte kendini gösteren tipik olmayan istihdam biçimlerinden bazıları ve sosyal güvenlik sistemine etkilerine aşağıda kısaca değinilmiştir.

### a- Eve İş Verme

Eve-iş-verme, bir işverenin veya taşeronun talebi üzerine ve işçinin kendisinin tercih ettiği bir yerde ve genellikle işçinin kendi evinde, normal olarak işverenin doğrudan bir denetimi olmaksızın bir ücret karşılığında üretimin gerçekleştirilmesi veya hizmetin sağlanmasıdır.<sup>45</sup>

Sanayi sektörü için evde çalışma, uluslararası iş bölümünün aldığı yeni biçim içinde, birçok ülkede giderek yaygınlaşan bir iş türüdür. Evde çalışanların çoğunun kadınlar ve çocuklar olması, bu iş türünün kadın emeğinin kullanımı bağlamında incelenmesini gerekli kılar. Evde çalışan kadınlar, asgari ücret kapsamına girmeyen, iş güvenceleri olmayan, sigorta, sağlık yardımı gibi temel sosyal güvenlik olanaklarından yoksun gruplardır.

<sup>44</sup> Nusret EKİN : Enformel Ekonomi Enformel İstihdam, ITO Yayını No:1995-17, ( İstanbul, 1995 ), 10.

<sup>45</sup> Yıldırım KOÇ: Eve-İş-Verme, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları No:63, ( Ankara, 2001 ), 7.

Kullandıkları üretim araçları çoğu kez kendilerince sağlanır ve üretim maliyeti de kendilerince karşılanır; ayrıca ürünlerinin pazarlanmasında ve satışında herhangi bir yetki ve karara sahip değildirler. Kadınların tek tek ve yalıtılmış olarak evlerde çalışması, onların bu alandaki düşük ücretlere, ağır çalışma koşullarına karşı koymalarını zorlaştırır.

Kadınları evde çalışmaya zorlayan etmenlerin başında, düzenli ve örgütlü sektör işinin yetersizliği, kendilerinin bu sektörde istihdamını sağlayıcı becerilerinin sınırlılığı ve evde bakmakla sorumlu oldukları çocuk, yaşlı ve hastaların varlığı nedeniyle eve bağlılıkları gelir.

Evde çalışma görünmez bir iş türüdür. İstatistiklerde ve milli gelir hesaplamalarında yer almaz ve toplum tarafından gerçek ve geçerli bir istihdam birimi olarak değerlendirilmez.

Türkiye’de eve iş verme sisteminde çalışan işçileri koruyucu hiçbir düzenleme yoktur. Oysa Türkiye’nin onayladığı 26 sayılı ILO sözleşmesine göre, eve iş verme sistemi içinde çalışan işçiler için asgari ücret saptanması gerekmektedir.

Evde çalışan işçilerin büyük çoğunluğu, düşük hizmetle düzensiz çalışan işçilerdir. Bu işçiler içerisinde kadınlar çoğunluktadır. Sermaye yoğun işler işletmede yapılırken, emek yoğun işlerin taşeron sistemi ile eve iş vermeye dönüşmesi de yaygın bir uygulamadır.

Ülkemizde 1983 yılında sonra oluşan hükümet işsizliğin önlenmesi için “atölye evler” projesini devreye soktu. Hükümetin bu politikası, eve iş verme sistemini yaygınlaştırdı.

D.İ.E.1994 Ekim hane halkı işgücü anketindeki sonuçlara göre, gelir getirici bir işte çalışan 20.4 Milyon kişinin 294 bini evde çalışmaktayken bu kişilerden 97 bini ücretli, 145 bini kendi hesabına çalışan, 51 bini de ücretsiz çalışan aile işçisinden ibarettir.

Ancak çeşitli araştırmalar Türkiye’de evde çalışma veya eve iş verme sistemi içerisinde, evlerde parça başı ücretle gerçek işçilik yapanların sayısının bunun çok üzerinde olduğunu göstermektedir.

Ev işçiliği daha çok ücretli işçiliğin maliyetini aşağıya çekmek için uygulanmaktadır. İşveren açısından maliyetleri aşağıya çekici ve rekabeti artırıcı bir faktördür. Bu yöntemde işletmeler küçülürken işçilerin toplu pazarlık gücü ve sendikalaşması önleniyor İşçilerin sosyal güvenlik sistemi dışında çalışmalarına yol açıyor. <sup>46</sup>

### **b- Taşeron İşçiliği ve Fason Üretim**

“Taşeronluk” ve “müteahhitlik” kavramları bazen içiçe geçmektedir. Sendikacılık açısından her ikisi de sorun yaratmaktadır. Borçlar Yasası 355. maddesine göre müteahhit, asıl işin sahibine bir ödeme karşılığında bir işi üstlenen kişidir. Aynı yasanın 356. maddesine göre işin niteliği açısından bir sakınca yoksa, müteahhit, üstlendiği işi bir başkasına devredebilir. İşin devredildiği kişiye veya şirkete “taşeron” (alt-işveren) denir. Müteahhit, iş sahibine karşı işin tümünden sorumludur. Taşeronun ise asıl işverene, ihaleyi yapan kuruluşa karşı bir sorumluluğu yoktur. Onun sorumluluğu, müteahhite karşıdır <sup>47</sup>. Ancak uygulamada birçok durumda hangi işin “asıl”, hangisinin onun “parçası” olduğu belirsizdir. Buna bağlı olarak da “müteahhit” ve “taşeron” kavramları içiçe geçer.

Taşeron (aracı) Sosyal Sigortalar Yasasınının 87. maddesinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, “ Bir işte ya da işin bölüm ve eklentilerinde işverenden iş alan ve kendi adına sigortalı çalıştıran üçüncü kişiye aracı denir.”

Bir işin taşerona verilmesi tek başına tipik olmayan istihdam biçimine geçildiği anlamına gelmez. Ancak taşeronlaşmaya dünyada ve ülkemizde,

<sup>46</sup> Osman ALTUĞ : “Röportaj”, Intermedya Ekonomisi Dergisi, ( Ekim 1997 ), 37.

<sup>47</sup> Şen, S: Ekonomik ve Teknik Anlamda Taşeronluk (Alt İşverenlik) ve Endüstriyel İlişkilere Etkileri, Liman-İş Yayını, ( Ankara, 1996 ), 34-35.

işçileri çalışma mevzuatını dışında bırakmak için kullanılmaktadır. Aracı, bir başka deyişle alt işveren emrinde çalışanlar sosyal güvenceden uzak kaçak bir biçimde çalışmaktadırlar. Aracı uygulamasının SSK'ya getirdiği bir diğer yük, bunların asıl işverenle imzaladıkları sözleşmelerden doğmaktadır. Sözleşmelerde aracıdan “ asıl işveren” , “müteahhit” şeklinde bahsedilerek aracı işveren olarak gösterilmek istenmekte, bu suretle gerçek işverenin iş ve sosyal güvenlik mevzuatının işverene yüklediği yükümlülüklerden kurtulmak istenilmektedir.

Uygulamada “Müteahhit” olarak gösterilen çoğu aracı firmanın asıl işverenin işinin bölüm ve eklentisinde iş aldıkları halde, işi belirli bir adreste kurulu ve Kuruma tescilli işyerleri ile (devamlı işyerleri) yaptıklarını beyan ettikleri görülmektedir. Bu yolla kaçak işçi çalıştırmadan doğan yükümlülük asıl işveren olarak gösterilen “ aracı” üzerinde olacaktır. Kaldı ki uygulamada asıl işveren olarak gösterilen çoğu aracı şirketin yöneticilerinin geçen yıllarda asıl işverenin işçisi oldukları gözlemlenmektedir.

Kamu sektöründe taşeronlaşma ve fason üretim, 24 Ocak 1980 istikrar programı sonrasında gündeme geldi ve sistemli bir biçimde yerleştirildi. Düşük işçilik giderlerine dayalı ihracat çabalarının yoğunlaşmasıyla birlikte, özel sektörde de taşeronluk ve fason üretim yaygınlaştı.

Türkiye’de fason üretim, 24 Ocak istikrar programı ile birlikte başlayan ihracat seferberliğinin bir parçası olarak gelişti. 1980 öncesinde İstanbul’daki atölye sayısı 25.000 civarında iken, 1985 yılında bu sayı 70.000’in üstüne çıkmıştır. Büyük işletmeler, yaşadıkları krizi, kendilerine fason üretim yapan küçük atölyelere aktardıkları için, her kriz döneminde çok sayıda atölye iflas etti. Ancak sistem sürekli olarak yeni atölyeler yarattı.

Türkiye 31.12.1995 tarihi itibarıyla Avrupa Birliği ile gümrük birliğine girdi. Bu tarihten sonra Türkiye’nin Avrupa Birliği ülkelerinden yaptığı ithalat hızla arttı; birçok işletme bu ürünlerle rekabet edemedi. Bu durumda, özellikle işgücü maliyetinin düşürülerek rekabet gücünün artırılması ön plana çıktı.

Bunun en önemli yolu olarak da taşeronlaşma ve fason üretim seçildi. Bu nedenle, Avrupa Birliği ile gümrük birliği süreci, ülkemizde özel sektörde taşeronlaşma ve fason üretim eğilimini daha da güçlendirdi.<sup>48</sup>

Taşeronluk ve fason çalışmanın asıl amacı işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir. Bunun en önemli yolu ise, kaçak işçi çalıştırma veya SSK'ya düşük ücret ve az çalışma süresi bildirmektir. Bu uygulamalar ise, hem devlete, hem de SSK'ya zarar verir.

Türkiye'nin bugün en önemli sorunu kamu açıklarıdır. Kamu açıklarının kapatılması, kayıtdışı sektörün kayıt altına alınmasına bağlıdır. Taşeronluk ve fason çalışma, sigorta primi ve vergi kayıplarını artırmaktadır.

Çalışma mevzuatımızda taşeron işçilerini korumaya yönelik bazı düzenlemeler bulunmakla birlikte bunlar gerek düzenleme, gerek yaptırımları açısından yetersizdir. Türkiye tarafından onaylanmış 94 sayılı ILO Sözleşmesi ise bu konuda önemli hükümler içermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti tarafından 1960 yılında onaylanan ve uygulanması konusunda 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılan "Bir Amme Makamı Tarafından Yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartlarına Müteallik 94 Nolu Sözleşme" ise bazı konular öngörmektedir<sup>49</sup>:

Bu koşullarda, taşeronluğun ve fason üretimin işçi hakları ve sendikal mücadele açısından yarattığı olumsuzluklarla mücadelede iki ana yol bulunmaktadır.<sup>50</sup>

Birinci yol, kamu kurum ve kuruluşlarınca taşerona yaptırılan veya fason olarak üretilen tüm mal ve hizmetlerin üretiminde çalışan işçileri

<sup>48</sup> Yıldırım KOÇ : Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler, TÜRK-İŞ Yayın No:61, ( Ankara, 2001 ), 9.

<sup>49</sup> Yıldırım KOÇ: "94 sayılı Sözleşmenin onaylanması ve 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının çıkması konusunda "ILO ve 94 Sayılı Sözleşmenin Uygulattırılması," Mülkiyeliler Birliği Dergisi, ( Kasım 1993 ), 21-25.

<sup>50</sup> Yıldırım KOÇ : Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler, a.g.e., 14.

koruyan ve Türkiye tarafından da onaylanmış bulunan 94 sayılı ILO Sözleşmesinin ve ilgili Bakanlar Kurulu kararının uygulattırılmasıdır.

İkinci yol, kaçak işçilikle etkili bir biçimde mücadele etmek, iş güvencesi sağlamak ve yasalarda gerekli değişiklikleri yaparak sendikasız işçilerin de hak ve özgürlüklerini yasa yoluyla geliştirerek, taşeronluğa ve fason üretime başvurma eğilimini zayıflatmaktır.

Toplu iş sözleşmelerine bazı maddelerin konması, taşeronların ve fason üretim yapan işverenlerin işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerin alınmasının sağlanması, taşeron işçilerinin sendikaya üye kaydedilmeye çalışılması da yapılabilecek işler arasındadır. Ayrıca, kamu tarafından yaptırılan inşaat işlerini denetleyen görevlilerin inşaatla ilişkin mevzuatı ve şartnameyi tam olarak uygulamaları ve görevlerini gerektiği gibi yapmaları da taşeronluğu azaltacaktır.

## **7- Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar**

Kayıtdışı istihdamla ilgili sorunların bir kısmı da yürürlükteki Sosyal Sigortalar Mevzuatından kaynaklanmaktadır. Bunlardan bir tanesi sosyal güvenlik sisteminde bulunan zorunlu sigortalılık ilkesine ters uygulamalardır. Bir diğeri ise kayıtdışı istihdamla mücadelede öngörülen cezaların etkinsizliğidir.

### **a- Zorunlu Sigortalılık Uygulamasına Ters Uygulamalar**

Zorunlu sigortalılık uygulamalarından bir tanesi Sosyal Sigortalar Yasasının 85. maddesinde düzenlenen isteğe bağlı sigorta uygulamasıdır. Bir diğeri ise , tarım işlerinde süreksiz hizmet akdi ile çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak üzere çıkarılan Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasasıdır. Bu iki yasa zorunlu sigortalılığa göre kişilere düşük maliyetle zorunlu sigortalılıkla hemen hemen aynı imkanı sunmaktadır.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Oğuz KARADENİZ, İ. SOYSAL: a.g.m., 65.

Nitekim kendilerini tarım sigortalısı olarak Kuruma bildiren bir çok kişinin gerçekte tarım işçisi olmadıkları Sigorta Müfettişleri tarafından yapılan teftiş, kontrol ve denetlemelerde ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki tarım sigortalılarının sayısını tarım işlerinin yoğun olarak yapıldığı Çukurova yöresi illeri gibi Zonguldak ilinde de fazlalık göstermesi bu kapsamda değerlendirilebilir. 2000 yılında Adana'da tarım sigortalı sayısı 17.465 kişi iken bu sayı Zonguldak'ta 16.455 kişi idi.<sup>52</sup> Kaldı ki, o dönemde Adana nüfusu Zonguldak nüfusunun üç katıydı. Bu durum , zorunlu sigorta kapsamında çalışanlardan bir kısmının isteğe bağlı tarım sigortalılığını tercih ettikleri göstermektedir.

#### **b- Cezaların Etkinsizliği**

12.05.1993 tarihine gelinceye kadar cezalar yaptırımdan uzaktı. 12.05.1993 tarihinden sonra 3910 sayılı yasayla 506 sayılı yasada değişiklik yapılmış ve sigortasız işçi çalıştırmanın cezası asgari ücretin katlarına bağlanmıştır.

İdari para cezaları asgari ücretteki artışa bağlandığından etkinliği artmıştır. 2003 yılına gelindiğinde yine aynı dönemde (Nisan ayı içerisinde) bir kişiyi sigortasız çalıştıran ve işyerini tescil ettirmemiş işverene uygulanacak toplam ceza tutarı ise  $306.000.000 \times 3 = 918.000.000$ .-TL'dir. Bununla birlikte kaçak işçi çalıştırmak gibi büyük bir suç karşısında verilen cezanın yeterli olduğu söylenemez. Örneğin Sosyal Sigortalar Yasasında, 213 Sayılı VUK.'ta yer alan "işyeri kapatma cezası " gibi bir ceza yer almamaktadır. Cezai yaptırımlar Sosyal Sigortalar Yasasında idari para cezalarına bağlanmıştır.

Diğer yandan, kaçak işçi çalıştırmada, tescilsizlik , bildirge ve bordroların Kuruma geç verilmesi ya da hiç verilmemesi durumunda şahıs işletmeleri ile sermaye şirketleri arasında cezai yaptırım açısından herhangi bir fark gözetilmemiştir.

<sup>52</sup>SSK: SSK İstatistik Yıllığı 1999, SSK Genel Müdürlüğü Yayın No:621, 23-24.

## **8- Toplumda Sosyal Güvenlik Bilincinin Yeterince Yerleşmemiş olması**

Sosyal güvenlik, geliri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kuruluşlar topluluğudur.<sup>53</sup> Ancak toplumumuzda ekonomik şartların zorluğu sebebiyle kişiler günü kurtarma yolunu seçip, orta ve uzun vadede karşılaşacakları sorunlara karşı önlem alma yoluna gitmemeleri sonucunu doğurmaktadır. Sigortalılık sahip olunan bir hak olarak değil, işverenin bir iradesi olarak görülmektedir.

### **D- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN RAKAMSAL BOYUTU**

Kayıtdışı istihdamı tam olarak tahmin etme imkanı bulunmamaktadır. Ölçme yöntemi olarak direkt yöntemlerin kullanılması (anket düzenleme gibi) zordur. Çünkü kişiler anketlere doğru cevaplar vermeyeceği gibi tüm ülke nüfusuna da anket uygulama olanağı bulunmamaktadır. Kayıtdışı istihdam farklı boyutlar ve türlerde karşımıza çıkar. Tamamen kayıtdışı çalışanlar olduğu gibi, çalışmalarını kısmen kayıtdışı bırakılan kişi sayısı da oldukça yüksektir.

Ancak ülkemizde nüfusun kuramsal yapısı, demografik özellikleri, işsizlik, vb. gibi bilgiler D.İ.E. tarafından derlenmekte, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olanlarla ilgili bilgiler istatistiksel olarak yayınlanmaktadır. Bu verilerden hareketle ülkemizde mücadele etmemiz gereken olgunun büyüklüğü kaba bir tahmin ve verilerden yola çıkarak saptanmaya çalışılacaktır. Çünkü büyüklüğü ve ekonomik yapı içerisinde önemi ortaya konmayan bir olgu ile mücadelede başarı şansı oldukça zayıftır.

Biz burada D.İ.E., SSK, Bağ-Kur, Maliye Bakanlığı verilerinden yola çıkarak 1998-2002 devresinde kayıtdışı istihdam rakamını yaklaşık olarak ortaya koymaya çalışacağız.

<sup>53</sup> Kenan TUNCOMAĞ : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, ( İstanbul,1990 ), 5.

**Tablo 16**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam Rakamı**

		1998	1999	2000	2001	2002
<b>Toplam İstihdam A</b>		21.393.000	21.236.000	21.727.000	21.875.000	21.691.000
	Ücretli ve Yevmiyeli Çalışanlar	9.697.000	9.544.000	10.345.000	10.057.000	10.648.000
	Kendi Hesabına Çalışanlar	6.298.000	6.441.000	6.500.000	6.364.000	6.110.000
	Ücretsiz Aile İşçisi	5.399.000	5.252.000	4.881.000	5.455.000	4.932.000
<b>Sosyal Güvenlik Kur. Tabi Olanlar B</b>		10.791.192	10.637.078	11.197.602	10.820.137	10.820.137
	T.C.Emekli Sandığı	2.071.867	2.118.085	2.163.698	2.236.050	2.236.050
	SSK	5.810.826	5.454.374	5.712.210	5.247.432	5.247.432
	Bağ-Kur	2.908.499	3.064.619	3.312.694	3.336.655	3.336.655
<b>Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Tabi Olmayanlar C=A-B</b>		10.601.808	10.598.922	10.529.398	11.054.863	10.870.863
	Ücretsiz Aile İşç.D	5.399.000	5.252.000	4.881.000	5.455.000	4.932.000
<b>Yabancı Kaçak İşçilik E</b>		350.000	350.000	350.000	350.000	350.000
<b>Kayıtdışı Çalışan Çocuklar F</b>		250.000	250.000	250.000	250.000	250.000
<b>SSK ve Bağ-Kur Kapsamında Olması Gerekip Kayıtdışı Çalışanlar G=C-D+(E+F)</b>		<b>5.802.808</b>	<b>5.946.922</b>	<b>6.248.398</b>	<b>6.199.863</b>	<b>6.538.863</b>

Kaynak: [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr), [www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr), SSK 1998, 1999, 2000, 2001 İstatistik Yıllıkları derlenerek tarafımızca hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablo oluşturulurken her yılın Eylül ayı istatistiki bilgileri esas alınmıştır. Çünkü Eylül ayı istihdamın yıl ortalamasına yakınlık gösterdiği ve SSK İstatistik yıllıklar hazırlanırken işyeri ve sigortalılara ait bilgiler kısmında bu aya ait verileri dikkate alındığında çalışmamızda hesaplamalar bu ay dikkate alınarak yapılmıştır.

Tablonun toplam istihdam yani (A) kısmındaki rakamlar ile Kayıtdışı çalışan Çocuklar (F) kısmındaki rakamlar D.İ.E. Hanehalkı İşgücü Anketlerindeki bilgilerden, sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olanlara ilişkin (B) kısmındaki rakamlar SSK İstatistik Yıllıklarından, Yabancı Kaçak İşçilik (E) kısmındaki rakamlar TÜRK-İŞ '99 Yılığındaki rakamların yorumlanmasından alınmış, yapılan matematiksel hesaplamalar sonucu kayıtdışı çalışan kişi sayısı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

SSK İstatistik Yılığ 2002 henüz yayınlanmadığından 2002 yılı için sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olanlar kısmı, 2001 yılına ait bilgiler esas alınmış, yabancı kaçak işçilik her yıl için sabit 350.000 kişi, kayıtdışı çalışan çocuk sayısı da sabit olarak 250.000 kişi olarak dikkate alınmıştır.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına tabi olanlar kısmı SSK'ya ait bilgilerin olduğu satırda, SSK isteğe bağlı sigorta primi ödeyenler sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan kapsamına alınmamıştır. Çünkü bu kişiler fiilen çalışmadığından D.İ.E. tarafından toplam istihdam rakamlarına dahil edilmemiştir. Dolayısıyla bunlar istihdama dahil olamayan kişiler olarak düşünülmüştür.

Görüldüğü üzere kayıtdışı çalışan kişi sayısı 1998-2002 devresinde 5.8 milyon ile 6.5 milyon arasında değişmektedir. Bu rakam SSK'ya tabi zorunlu sigortalı sayısından daha yüksektir.

### **III- AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAYITDIŞI İSTİHDAM**

Kayıtdışı istihdam, Avrupa Birliği (AB)'ne Üye Devletlerin tümünü etkilediğinden istihdam alanında ortak kaygı yaratan hususlardan biridir. Kayıtdışı istihdamın riskleri, zaten baskı altında olan sosyal hizmetlerin finansmanını olumsuz yönde etkileyerek, bireylerin sosyal açıdan korunmalarını ve işgücü piyasasına ilişkin beklentilerini zayıflattığı gibi rekabet şartlarını da olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda, Avrupa'nın dayanışma ve sosyal adalet konusundaki ideallerine de ters düşmektedir.

Dolayısıyla "kayıtdışı istihdam", Üye Devletlerin düzenleyici sistemlerindeki farklılıklar dikkate alınarak, niteliği itibariyle yasal, fakat kamu makamlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet olarak tanımlanmıştır. Buna göre; suç sayılan faaliyetler, ev ekonomisi dahilinde yürütülen ve düzenleyici çerçeve içinde yer almadıkları için kamu makamlarına beyan edilmek zorunda olmayan faaliyetler kapsam dışı bırakılmışlardır.<sup>54</sup>

AB ülkelerinde kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün, ortalama olarak, AB'nin GSYİH' sının %7 ile %16 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu, söz konusu faaliyetin olduğu sektörler için yapılan varsayımlara, dolayısıyla ortalama verimliliğe göre, 10-28 milyon işgücüne ya da kayıtlı istihdamın %7-%19'una karşılık gelmektedir. Bunun, işsizlerle karıştırılmaması gerekir. Çünkü kayıtdışı istihdamın çoğu, aynı zamanda kayıtlı ekonomide çalışanlar tarafından yürütüldüğünden, zaten toplam istihdamın kapsamında sayılırlar. Bu nedenle, kayıtdışı çalışanların tümü kayıtlı ekonomiye geçecek olsa GSYİH'da ne kadar artış olacağını kesin olarak tespit etmek mümkün değildir.<sup>55</sup>

Tarihsel perspektiften bakılırsa, kayıtdışı çalışmanın ortaya çıkmasına, değişik ölçüde de olsa katkı sağlayan üç etken söz konusudur. Birincisi, ailelere ve bireylere yönelik "kişiselleşmiş hizmetler" için son derece farklı bir talebin doğması ve bu hizmetlerin işgücü yoğun, verimlilik artışının da düşük olmasıdır. Bir diğeri ise, çalışma mevzuatının katılığı neticesinde üretim süreçlerinde bazı bölünmelerin yaşatılmasıdır. Son olarak, yeni istihdam imkanları sağlayan ve hizmet faaliyetlerine yeni alanlar açan bilgisayar kullanımı gibi enformasyon teknolojilerinin yayılma etkisidir.<sup>56</sup>

Avrupa'da yasadışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının kayıtdışı ekonomide yer alma oranlarını tahmin etmek, yasadışı ekonominin

<sup>54</sup> TISK : "Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", TISK Yayın No: 199, (Aralık 2000), 8.

<sup>55</sup> Gökhan GÜLLÜ : "Kayıtdışı İstihdam ve Avrupa Birliği", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ocak-Şubat 2003 ), 92.

<sup>56</sup> Sadık KIRBAŞ: Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Çözüm Yolları, Hürriyet Yayınları, (İstanbul, 1995), 40.

büyükliğini tahmin etmekten daha zordur. Üye Devletlerin tümü, yasadışı göçmenlerin kayıtdışı işlerde yer almalarını, yasadışı göçle mücadele konusundaki bütünsel stratejileri kapsamında ele alınması gereken ciddi bir sorun olarak görmektedirler.

Yasadışı birçok göçmen için kayıtdışı istihdam hayatını devam ettirme stratejisidir. Yasadışı göçmenler, diğer kategorilere göre özellikle kritik konumdadırlar; çünkü oturma izni alma kuralını ihlal ettiklerinden yakalandıklarında ülkeden uzaklaştırılmaları olasıdır. Bu bazı işletmelere, yasadışı göçmenleri, başkaları tarafından kabul edilmeyecek şartlarda çalıştırabilme olanağı vermektedir. Ayrıca, üçüncü ülke vatandaşları, Üye Devletlerin topraklarına daha çok kaçak girdiklerinden kaçınılmaz olarak, kayıtdışı işlerde çalışmaktadırlar. Öte yandan, kayıtdışı istihdama elverişli şartların da yasadışı göçü teşvik edici bir etkide bulunduğu dair kanıtlar vardır.

Yasadışı göçmenlerce yapılan kayıtdışı işler daha önce inşaat sektöründe yoğunlaşma eğilimi gösterirken, bugün kayıtdışı hizmet sektörü işlerine yönelme eğiliminde olduğu gözlenmektedir.

## A- ÜLKELER İTİBARIYLA GENEL GÖRÜNÜM

Üye ülkelerde kayıtdışı çalışanların özellikleri, kayıtdışı istihdamın sektörel dağılımı , alınan tedbirler ve politikalara kısaca değinilecektir.<sup>57</sup>

### 1- Avusturya

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Çalışma yaşında olan nüfusun 1/10'u, kendi işi dışında ek bir faaliyete sahiptir. Yabancı işgücünün yasadışı istihdamına odaklanılmıştır.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 33-38.

<sup>58</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 33.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** % 40'ı inşaat ve zanaat işleri alanlarında, % 16'sı diğer ticari ve sınai işletmelerde (araba tamiri, makine aksamı vb.), % 16'sı hizmet sektöründe, % 13'ü eğlence işlerinde, % 15'i ise diğer ticari işlerde ve hizmetlerde (özel eğitim, kuaförlük, bebek bakıcılığı gibi) yer almaktadır.

**Tedbirler/Politikalar:** Denetimlere önem verilmesi, Ticari ve Sınai Faaliyetlerle İlgili Düzenlemenin basitleştirilmesi, çalışma sürelerinin daha esnek düzenlenmesi, idari prosedürlerin basitleştirilmesi, ev hizmetleri sektöründeki işsizler için pilot projeler de yürürlüğe konulması, ücret dışı işgücü maliyetleri, çıraklar ve yaşlı işsizlerin istihdamının azaltılması şeklinde sıralanabilir.

## 2- Belçika

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Yarı ya da düşük nitelikli işçiler, erkekler, gençlerden oluşmaktadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** İkrâm işi, perakende ticaret, inşaat işleri, tekstil sektörü, ticaret/nakliyat, ev hizmetleri (özel temizlik vb), tarım (meyve toplama işleri) işleri yer almaktadır.

**Tedbirler/Politikalar:** Yasal tedbirler ön plandadır. Belli işkollarının daha çok denetlenmesi, işgücü maliyetlerini azaltma girişimleri (tekstil planı, Maribel gibi), hizmet fişi sistemleri önlemleri getirilmiştir.<sup>59</sup>

## 3- Danimarka

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Nitelikli ve niteliksiz işçiler, öğrenciler, erkekler (kadınların iki katı) ve coğrafi (kültürel) bir ayrım vardır (Kopenhag dışında yaşayan nitelikli genç erkek çalışanlar).

<sup>59</sup> Gökhan GÜLLÜ: a.g.m., 90.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** % 33'ü inşaat sektöründe, % 50'si özel hizmet sektöründe (bebek bakıcılığı, temizlik, araba tamiri, bahçivanlık vb) çalışanlar göze çarpmaktadır.

**Tedbirler/Politikalar:** Marjinal vergilerin düşürülmesi, ev onarımları ve tüketici hizmetleri için sübvansiyon verilmesi, denetimlerin artırılması gibi önlemler getirilmiştir.<sup>60</sup>

#### 4- Finlandiya

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Çoğunlukla nitelikli genç erkek çalışanlardır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** İnşaat, otel/restoranlar, perakende ticaret (oto tamiri dahil), emlak hizmetleri şeklinde dağılmıştır.

**Tedbirler/Politikalar:** Geçim yardımları, özel ev hizmetleri için sübvansiyonlar, denetim önlemlerinin işsizler için de artırılması, mali denetimin yeniden uygulamaya konulması, A tipik çalışmayla ilgili mevzuatta değişiklikler, sanayi ve ticaret sektörleri ile ortak çalışmalar, işverenlerle ilgili bürokrasinin basitleştirilmesi, yaygın bilgilendirme kampanyası önlemleri getirilmiştir.<sup>61</sup>

#### 5- Fransa

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Yasal göçmenler ve yasadışı göçmenler çoğunluktadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** % 60'ı hizmetler sektöründe (başta otel, Cafe, restoran vb. olmak üzere), % 27'si inşaat işlerinde, % 13'ü diğer sektörlerde çalışmaktadır.

<sup>60</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 33

<sup>61</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 34..

**Tedbirler/Politikalar:** Mevzuatın etkinleştirilmesi, hizmet fişi sisteminin devreye sokulması, işgücü piyasası idareleri ile diğer idari bölümler arasındaki işbirliğinin artırılması, sosyal tarafların katkıda bulunmaları, tarımda mevsimlik işçilere ilişkin prosedürlerin basit hale getirilmesi gibi önlemler getirilmiştir.<sup>62</sup>

## 6- Almanya

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Yasadışı göçmenler, iki işte çalışanlar ve sadece yasadışı çalışanlar çoğunluktadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** İnşaat, otel, restoranlar, taşımacılık (yolcu veya mal), temizlik sektörü, eğlence, sanat ve kültür hizmetlerinde yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** Denetim tedbirlerinin artırılması, yasal araçların güçlü hale getirilmesi. "Yasadışı olan toplum dışıdır" adlı bilgilendirme kampanyası uygulanmaktadır.

## 7- Yunanistan

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Yasadışı ve yasal göçmenler; emekliler, evde çalışan kadınlar; çoğunlukla mevsimlik işlerde çalışan gençlerden oluşmaktadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** Evde çalışmaya olanak veren tekstil gibi sektörler, oteller/restoranlar/turizm, hizmetler sektörü, ev hizmetleri, taşımacılık alanlarında yaygınlık vardır.

**Tedbirler/Politikalar:** Vergi yasalarının daha sıkı uygulanması, vergi kaçırma olanaklarını azaltan vergi reformu, alım ve hizmet makbuzlarının

<sup>62</sup> Gökhan GÜLLÜ: a.g.m., 91.

ibrazındaki vergilerin indirilmesi, göçmenlerin ülkede kalma olanaklarıyla ilgili düzenlemelerin iptal edilmesi tedbirleri getirilmiştir.<sup>63</sup>

## 8- İrlanda

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Öğrenciler, ikinci işte çalışanlar çoğunluktadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** Bina yapımı, inşaat ve dağıtım işlerinde yaygınlaşmıştır.

**Tedbirler/Politikalar:** Vergi kaçırma vb. konusunda mevcut mevzuatın uygulanması, kişisel vergilendirmenin azaltılması, bazı işçi kategorileri için sosyal sigorta katkılarında indirim önlemleri getirilmiştir.<sup>64</sup>

## 9- İtalya

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Gece çalışanlar, gençler, kadınlar, emekliler ön plandadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** Tarım, inşaat, özel hizmet sektörü, tekstil (evde çalışma) sektöründe yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** Vergi idarelerinin denetimlerinin artırılması, profesyonel hizmetler için vergi indirimleri, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması, idari prosedürlerin basitleştirilmesi ve yeni sözleşmelerin yapılması önlemleri alınmıştır.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 36.

<sup>64</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e.,36..

<sup>65</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 37.

## 10- Lüksemburg

İnşaat sektöründe az miktarda kayıtdışı istihdamın olduğu bu ülkede herhangi bir tedbir uygulanmamaktadır.<sup>66</sup>

## 11- Hollanda

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Erkek çalışanlar ve daha önce kayıtlı bir işte nitelik kazanmış olanlar yaygındır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** Otel ve ikram işleri, taksicilik, kurye hizmetleri, otobüs işletmeleri, metal sanayii, hazır giyim sektöründe yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** Vergi idareleri ve iş müfettişlerinin denetimlerinin artırılması, özel istihdam bürolarının liberalleştirilmesi, vergi mevzuatında değişiklikler, çalışma mevzuatında esneklik yönlü değişiklikler, işçi ve işveren teşkilatları ile işbirliğinin artırılması, bilgilendirme kampanyaları ve bazı hizmet tedarikçilerine sübvansiyonlar getirilmiştir.<sup>67</sup>

## 12- Portekiz

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Yasadışı göçmenler, kadınlar ön plandadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** İnşaat, tekstil sektörü, perakende ticarete kayıtdışı yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** Yasadışı göçmenler ve çocuk işçiler ile ilgili yasal girişimler, vergi reformu, bazı idari prosedürlerin basitleştirilmesi önlemleri alınmıştır.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 37.

<sup>67</sup> Gökhan GÜLLÜ: a.g.m., 90.

<sup>68</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 38.

### 13- İspanya

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** 25 yaş altında olanlar. KOBİ'lerde çalışanlar, kadınlar, nitelikli işçiler şeklinde sıralanabilir.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** Tarım, hizmet sektörü (oteller ve restoranlar), özel hizmet sektöründe yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** A tipik çalışma düzenlemeleriyle ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>69</sup>

### 14- İsveç

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** Belli özellikleri yoktur. Çoğu kendi hesabına çalışanlar veya nitelikli erkeklerdir.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** Özel hizmet sektörü, restoranlar, temizlik firmalarında yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** Daha fazla mali denetim, marjinal oranları düşüren vergi reformu, ev onarımı için vergi indirimi, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması önlemleri alınmıştır.

### 15- İngiltere

**Kayıtdışı çalışanların özellikleri:** 22-55 yaş grubundaki nitelikli erkekler göze çarpmaktadır.

**Kayıtdışı istihdamın sektörlere dağılımı:** İnşaat sektörü, işportacılık, oteller ve ikram işlerinde yaygındır.

**Tedbirler/Politikalar:** Sosyal yardım sahtekarlığına yönelik denetimlerin ve kontrol elemanlarının artırılması, vergi mevzuatı tedbirleri ön plandadır.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Gökhan GÜLLÜ: a.g.m., 90.

<sup>70</sup> TİSK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlelen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 38.

## B- YAPILAN DÜZENLEMELER

Bazı Üye Devletlerde bu konudaki girişimler, ikinci iş şeklindeki kayıtdışı istihdam üzerinde yoğunlaşırken, bazılarında ise kayıtdışı istihdamın daha da "sanayileşmiş" biçimini hedef almıştır. Bununla birlikte, başka amaçlara yönelik bazı girişimlerin kayıtdışı istihdam konusunda olumlu yan etkilerde bulunduğunu kaydetmek önemlidir. Ancak, mesele bu politikaların etkilerini ölçmeye gelince, bu konuda kesin sonuca varmak için birçok durumda vakit henüz erkendir.

### 1- Yasal Tedbirler ve Uygulama

Üye Devletlerin çoğu kayıtdışı istihdamla mücadele amacıyla, vergi ve sosyal katkılara ilişkin mevzuatı pekiştirip güçlendirmişlerdir. Bazı Üye Devletlerde, işgücü piyasasına ilişkin düzenlemelerde, kayıtlı işgücü piyasasına girmeyi artırma amacını taşıyan değişikliklere gidilmiş; örneğin İspanya'da standart dışı istihdam düzenlemelerinde bazı değişiklikler yapılırken, İtalya'da insanların kayıtlı işgücü piyasasına girmelerini sağlayan yeni bir tür istihdam sözleşmesi gündeme getirilmiştir.

Üye Devletlerin bazılarında, kendi başlarına önemli etkileri olduğu söylenemeyecek yasal tedbirlerin uygulanmasına ilişkin denetimin artırılması sağlanmıştır. Aynı zamanda çeşitli düzeylerde denetimler de güçlendirilmiştir. Bazı ülkelerde işçi ve işveren teşkilatlarıyla işbirliğine gidilirken, diğer ülkelerde denetim elemanlarının rolü daha önemli hal almıştır.<sup>71</sup>

### 2- Bilgilendirme ve Bilinçlendirme

Bazı Üye Devletlerin eylem başlattığı alanlardan bir diğeri, kayıtdışı istihdama karşı yürütülen kampanyalardır. Bu kampanyalar, herkesin bir şeyler aldığı ve yine herkesin katkıda bulunması gereken aynı topluma ait olma duygusunu geliştirmeye odaklanmıştır. Alman örneği "yasadışı olan toplum dışıdır" kampanyası, nüfusu yürütülen her türlü çalışmayı beyan

<sup>71</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 21.

etmeye genel olarak özendirme şeklinde düşünülebilir. Üye Devletlerin bazıları, kayıtdışı işgücü kullanımının riskleri hakkında bilgilendirme kampanyaları başlatmışlardır.<sup>72</sup>

### **3- Teşvik Edici Tedbir Olarak Genel Giderlerde Sübvansiyon veya İndirim**

Avrupa'nın Kuzeyindeki yaklaşım, hem vergi indirimlerine hem de belli hizmetlere yönelik sübvansiyonlara odaklanarak aileleri kayıtdışı işgücü yerine kayıtlı işgücü kullanmaya özendirmeyi amaçlamaktadır. Vergi indirimleri ile evlerin yenilenmesine ve iyileştirilmesine yönelik sübvansiyonlar, birçok insanı evlerini yasal olarak onarma imkanından yararlanmaya özendirerek, kayıtdışı yapılabilecek işin kayıtlı sektöre kaymasını sağlamıştır.

Danimarka, Finlandiya, Almanya gibi ülkelerde ev hizmetlerine yönelik sübvansiyonlar, bu tür işlerin (temizlik ve bahçivanlık gibi) kayıtdışı ekonomi yerine kayıtlı ekonomide yürütülmesini teşvik etmek üzere uygulamaya konulmuştur. Çalışana ödenecek ücretin bir bölümünü karşılama şeklinde devlet tarafından verilen bu sübvansiyonlar, hizmeti kullananların harcamalarını da azaltmaktadır. Devlet ise kendi adına, söz konusu faaliyetin beyan edilmesini (dolayısıyla vergilendirilmesini) sağlamaktadır; çünkü kullanıcının sübvansiyondan yararlanması için kesin bir teşvik söz konusudur.<sup>73</sup>

### **4- Vergi Tedbirleri**

Ülkelerin çoğu, vergi mevzuatında, kişisel vergilendirme düzeyleri ve vergi indirim imkanları konusunda değişiklikler yapmıştır. Bazı durumlarda bu değişiklikler, kayıtdışı istihdam ile mücadele yararına olumlu yan etkilerde bulunmuştur.

<sup>72</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 22.

<sup>73</sup> Gökhan GÜLLÜ: a.g.m., 93.

1998 İstihdam Kılavuz İlkeleri, Üye Devletlerle işgücü yoğun hizmetlerdeki KDV oranlarını azaltmanın yararını inceleme olanağı da vermektedir.<sup>74</sup>

### 5- Tedarikçi Tarafından Müdahaleler

Başka bir müdahale türü, bazı sektörlerdeki tedarikçi tarafın yeniden yapılanması ve profesyonelleşmesini gözetmektir. Örneğin, bazı ülkelerdeki yaygın kamusal çocuk bakım tesisleri, bu sektörü kayıtdışı ekonomiden kurtarmıştır. Ürün ve hizmet piyasalarının liberalleşmesi, bazı faaliyetlerin beyan edilmesini gözetken yapısal bir müdahale olarak da rol oynamaktadır.<sup>75</sup>

### 6- Üçüncü Ülke Vatandaşları İle İlgili Tedbirler

Kayıtdışı çalışan üçüncü ülke vatandaşları sorunu konusunda özellikle Fransa, daha çok denetimle ilgili olmakla birlikte, aynı zamanda mevcut gelişmelerin izlenmesini de kapsayan özel tedbirlere başvurmuştur. İngiltere'de ise, işverenlere çalışanlarının oturma ve çalışma izinlerine sahip olmalarını sağlama yükümlülüğü getiren yasa, 1996'da yürürlüğe girmiştir. Aynı türden bir düzenleme, Hollanda'da 1990'ların başlarında getirilmiştir. Portekiz'de ve Yunanistan'da ise göçmenlerle ilgili yasa değiştirilmiştir.<sup>76</sup>

Üçüncü ülke vatandaşlarının Üye Devletlerin topraklarında kayıtdışı istihdamları ile mücadele edilmesi, Avrupa düzeyinde ortak menfaati ilgilendiren bir mesele olarak görülmekte olup, Antlaşmanın VI. Başlığı altında bu konuya yer verilmektedir. Konsey, bu yasal altyapıya dayanarak ve yasadışı istihdamla mücadelenin ortak menfaati ilgilendiren önemli bir mesele olması nedeniyle iki tavsiye kararı benimsemiştir.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Gökhan GÜLLÜ: a.g.m., 93.

<sup>75</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 24.

<sup>76</sup> TISK : Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., 25.

<sup>77</sup> Gökhan GÜLLÜ : a.g.m., 94.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÜLKEMİZDE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN MALİ ETKİLERİ

#### I- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaştığı krizin sebebi, gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemlerini kriz içine düşüren gelişmeler olmadığı gibi, iktisadi gelişme seviyesinin yetersizliğine bağlı olarak kapsam ve sağlanan haklar bakımından karşılaşılan yetersizliklerden kaynaklanan problemler de değildir. Türk sosyal güvenlik sistemi, temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı uygulamalarla rayından çıkarılmış, sistemin temel kurumları olan sosyal sigorta kurumlarının sigortacılık ilkelerine ters müdahalelerle işletilmesinden dolayı, en azından, 50 yıllık bir sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaşmaması gereken, “erken” bir kriz içine düşürülmüştür. Bundan dolayı, Türk sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı finansman krizi, kamu finansmanı üzerinden yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon oranı olmak üzere, temel ekonomik ve mali göstergeleri olumsuz etkilemiş, bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi Türk ekonomisindeki istikrarsızlık yaratan sebeplerden birisi haline gelmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi özellikle ciddi finansman krizi içinde olup, bugünkü yapısı ile sistemin devam etmesi mümkün değildir. Sosyal güvenlik sistemi, başta kamu maliyesi olmak üzere makro ekonomik dengeleri bozan olumsuz etkilere sahip olmaya başlamıştır.

Konumuzun, “Kayıtdışı İstihdamın Mali Etkileri” olması nedeniyle, burada kayıtdışı istihdamın kamu maliyesi ve sosyal güvenlik kurumları gelirleri çerçevesinde ele alınacaktır. Bu nedenle öncelikle kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı, vergi kaybı konuları ele alınacak, daha sonra bu kayıplar bazı makro ekonomik büyüklüklerle karşılaştırılacak, kayıtdışı istihdamın önlenmesi için son yıllarda yapılan düzenlemeler ve denetim sistemi konuları irdelenecektir.

## **A-KİŞİLERİN KAMU KURUMLARINA HIÇ BİLDİRİLMEMESİNDEN KAYNAKLANAN MALİ KAYIP**

### **1- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybı**

#### **a- Sigorta Primleri**

Sosyal sigorta primleri; Sosyal Güvenlik Kurumlarının, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi sosyal riskleri finanse etmek amacıyla sigortalı ve işverenden alınan payları ifade eder.<sup>78</sup>

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 80. maddesi birinci fıkrasına göre işveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların primine esas tutulacak kazançları toplamı üzerinden, aynı yasanın 73. maddesinde belirlenen biçimde hesaplayacağı prim tutarlarını ücretlerinden kesmeye ve kendisine ait prim tutarını da bu miktara ekleyerek en geç ertesi ayın sonuna kadar Kuruma ödemeye mecburdur.

Anılan maddenin ikinci fıkrasına göre de, 77. maddenin (a) fıkrası gereğince hak edilen fakat ödenmemiş olan ücretler üzerinden hesaplanacak primlerde yukarıda belirtilen süre içinde Kuruma ödenecektir.

Yasa, sigortalının ücretlerine ait prim tutarını kesmek ve Kuruma yatırmakla işvereni yükümlü kıldığından, işveren, sigortalının ücretlerinden kesmediği prim tutarlarından da sorumludur ve Kuruma bunu ödemek zorundadır.

Sosyal sigortalar primlerinin hukuksal niteliği tartışmalıdır. Bir görüşe göre, primler, işveren payı da dahil, sigortalının emek gelirin, yani ücretinin bir bölümüdür. İşveren ücretin tümünü işçiye ödemek yerine, alıkoyduğu belli bir miktarı, prim adı altında Sosyal Sigortalar Kurumuna yatırmaktadır. Bu nedenle, işçi adına ödenen bu primlere geri bırakılmış ücret, dolaylı ücret ya

<sup>78</sup> İrfan ALKAN : "Prim Oranları", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 2002 ), 45.

da sosyal ücret adı verilmektedir. Diğer bir görüşe göre, sosyal sigorta primleri vergi yada vergi benzeri bir niteliğe sahiptir. Primlerin zorunlu oluşu ve kamu hizmeti niteliğindeki sosyal güvenliğin finansmanında kullanılmaları, anılan son görüşü desteklemektedir.<sup>79</sup>

Vergide olduğu gibi, primin ödenmesindeki yasada mükellefiyet, oran ve matrahının belirlenmiş olması ve tahsilinde uygulanan usul dikkate alındığında, primin bir tür vergi olduğu düşünülebilir. Ancak primin karşılıklı olması, belli bir amaç için tahsil edilmesi, tahsilatın genel bütçe dışında yer alan kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlarca yapılması, primleri vergiden ayırmaktadır.

Sosyal Sigorta Primi Oranları 506 sayılı Yasanın 73. maddesinde düzenlenmiştir.

**Tablo 17**  
**Sigorta Primi Oranları**

Sigorta Kolları	İşçi Primi (%)	İşveren Primi (%)	Toplam (%)
İş Kazası, Meslek Hastalığı	–	1.5-7	1.5-7
Hastalık	5	6	11
Analık	-	1	1
İşsizlik	1	2	3
Malülliük, Yaşlılık, Ölüm	9	11/13	20/22
Toplam	15	21.5/29	36.5/44

Ayrıca işsizlik sigortası devlet payı %2 olup, 2002 ve 2003 yılları için %1 olarak uygulanmaktadır.

İş kazası ve meslek hastalığı primi oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı yönünden gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1.5 ile % 7 arasında değişmektedir.

<sup>79</sup> Ali GÜZEL, A.Rıza OKUR : Sosyal Güvenlik Hukuku, ( İstanbul, 1994 ), 140.

Malullük, Yaşlılık ve Ölüm sigortası işveren primi oranı, maden işletmelerinin yer altı işlerinde çalışanlar ile ağır, yıpratıcı ve zehirleyici sayılan işlerde çalışanlar için %13'tür.

4447 Sayılı Yasa ile getirilen işsizlik sigortası prim oranı toplam % 7 olup, bunun %2' si sigortalı, %3' ü işveren ve % 2'si devlet hissesidir. Ancak Bütçe Kanunuyla bu oranlar 2002 ve 2003 yılları için %1' i sigortalı, %2' si işveren ve % 1'i devlet hissesi olarak belirlenmiştir.

### **b- Kurum Taban ve Tavan Ücreti**

Sosyal Sigortalar Yasasına göre alınacak prim ve verilecek ödeneklerin alt ve üst sınırları, yasanın 78. maddesinde düzenlenmiştir. 78. madde 2422 sayılı yasa ile değiştirilmeden önce, alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulacak günlük kazancın alt sınırı İş Yasasının 33. maddesine göre saptanan asgari ücretler olarak uygulanmakta iken, 01.04.1981 tarihinden itibaren alınacak prim ve verilecek ödeneklerin alt sınırı, anılan yasayla yayımlanan gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının 30'da biri, biçiminde yeniden düzenlenmiştir. Üst sınır ise, üst gösterge tablosunda en yüksek göstergenin katsayı ile çarpımının 30'da biri olarak öngörülmüştür.

Bu yasa gereğince alınacak prim ve verilecek ödenekler ile bağlanacak gelir ve aylıkların hesaplanmasına esas gösterge ve üst gösterge tablolarının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edileceği şeklinde hükme bağlanmıştır.

Alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt ve üst sınırlarının gösterge ve katsayı sistemi ile belirlenmesi uygulamasına, 4447 sayılı yasanın 01.01.2000 tarihinde yürürlüğe giren 10. maddesi ile Sosyal Sigortalar Yasasının 78. maddesi birinci fıkrasında yapılan değişiklik ile son verilerek, yeni bir uygulamaya geçilmiştir.

4447 sayılı yasanın 01.01.2000 tarihinde yürürlüğe giren olan 10 . maddesi ile, Sosyal Sigortalar Yasasınının 78. maddesinin birinci fıkrası değiştirilmiş olup, prime esas kazançların alt ve üst sınırları anılan tarihten geçerli olmak üzere yeniden tespit edilmiştir.

Bu düzenlemeye göre;

a) 506 sayılı Yasa gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı 1.1.2000 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 4.000.000.-TL.'ye, üst sınırı ise yine aynı tarihten geçerli olmak üzere alt sınırın üç katına (12.000.000.-TL.'ye) çıkarılmıştır. Öte yandan üst sınırının, alt sınırın beş katına kadar yükseltilmesi konusunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

b) Günlük kazancın alt sınırı her yıl, ilk olarak Nisan ayında bir önceki yılın Aralık ayı ile ondan önceki yılın Aralık ayına göre Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı kadar, ikinci olarak bir önceki yılın gayri safi yurtiçi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak belirlenecektir. Bu şekilde belirlenecek günlük kazancın alt sınırının belirlenmesinde 1000 liranın kesirleri 1000 liraya tamamlanacaktır.

Buna göre, 01.01.2000 tarihinden itibaren alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulacak aylık kazancın alt sınırı,  $4.000.000.- \times 30 = 120.000.000.-\text{TL.}$ , üst sınırı ise bu rakamın üç katı olacağına göre  $120.000.000.- \times 3 = 360.000.000.-\text{TL.}$  olacaktır.

Anılan maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında;

"Günlük kazançları alt sınırın altında olan sigortalılar ile ücretsiz çalışan sigortalıların günlük kazançlarının alt sınır üzerinden, günlük kazançları üst sınırdan fazla olan sigortalıların günlük kazançlarının da üst sınır üzerinden hesaplanacağı,

Sigortalının kazancının alt sınırın altında olması durumunda, bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait sigorta primlerinin tümünün işverence ödeneceği," öngörülmüştür.

**Tablo 18**

**01.01.2000 Tarihinden Sonra Prime Esas Kazanç Alt ve Üst Sınırı**

Uygulama Tarihi	SPEK Alt Sınır	SPEK Üst Sınır
01.01.00 - 31.03.00	120.000.000	360.000.000
01.04.00 - 31.07.00	150.000.000	450.000.000
01.08.00 - 31.03.01	150.000.000	600.000.000
01.04.01 - 31.03.02	210.000.000	1.050.000.000
01.04.02 - 30.06.02	277.872.000	1.389.360.000
01.07.02 - 31.03.03	327.583.290	1.637.916.450
01.04.203-30.06.03	393.099.960	1.965.499.800
01.07.03-31.03.04	458.015.820	2.290.079.100

Kaynak: www.ssk.gov.tr.

SPEK üst sınırı alt sınırın üç katı iken, Bakanlar Kurulu Kanunen kendisine tanınan yetkiye istinaden 01.08.2000 tarihinde dört katına, 01.04.2001 tarihi itibarıyla beş katına çıkartmıştır. Spek üst sınırının, alt sınırın katları itibarıyla yükseltilmesi sonucu, yüksek tutarlarda ücret alan kişilerin işverene maliyetini gittikçe yükseltmektedir.

Asgari Ücret, İş Kanunu 39. maddesine göre belirlenmektedir. Asgari ücretin ne şekilde ve kimlerin katılımıyla belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aşağıdaki tabloda spek alt ve üst sınırları Tüketici Eşya Fiyat Endeksine bağlanarak gösterilmiştir (Yıl sonuna göre yüzde değişim oranları dikkate alınmıştır). Spek alt sınırı ile üst sınırının TÜFE'deki artış oranı ile karşılaştırılarak , spek tutarındaki gerçek artış tutarı ortaya konmuştur.

**Tablo 19**  
**Spek Alt ve Üst Sınırlarının TÜFE İle Karşılaştırılması**

Yıl/Ay	TÜFE	Spek Alt Sınırı	Spek Üst Sınırı
1999/Aralık	100	100	100
2000/Aralık	139.0	131.9	329.4
2001/Aralık	234.2	184.6	576.6
2002/Aralık	303.7	288.1	900
2003/Aralık	364.5	402.8	1275.5

Kaynak: www.die.gov.tr.

Not: 2003 yılı TÜFE oranı hedeflenen %20 olarak dikkate alınmıştır.

1999 yılı Aralık ayı 100 olarak baz alındığında kümülatif olarak TÜFE rakamı artışı, spek alt ve üst sınırındaki artış tutarları hesaplanmıştır. TÜFE oranı 3.6 kat artmasına karşın, spek alt sınırı yaklaşık olarak 4 kat, spek üst sınırı ise tam 12.5 kat artmıştır. Spek alt sınırının TÜFE oranı ile baş başa arttığı, ancak son yıldaki artışın nispi olarak TÜFE' deki artıştan yüksek olduğu açıktır. Ancak spek üst sınırı ile TÜFE oranlarındaki artışlar arasında büyük bir farklılık söz konusudur. TÜFE oranı 3.6 kat artmasına karşın, spek üst sınırı ise tam 12.5 kat artmıştır. Buradaki artış TÜFE ' deki artışın yaklaşık 4 katıdır.

Aşağıda dönemler itibariyle 16 yaşını dolduranlar ve doldurmamayanlar için geçerli asgari ücret tutarları gösterilmiştir.

**Tablo 20**  
**01.01.2000 Tarihi İtibariyle Belirlenen Asgari Ücret Tutarları**

Yürürlük Tarihi	16 Yaşını Dolduranlar	16 Yaşını Doldurmamayanlar
01.01.2000 - 30.06.2000	109.800.000	93.600.000
01.07.2000 - 31.12.2000	118.800.000	101.250.000
01.01.2001 - 30.06.2001	139.950.000	118.957.500
01.07.2001 - 31.07.2001	146.947.500	124.920.000
01.08.2001 - 31.12.2001	167.940.000	142.749.000

01.01.2002 - 30.06.2002	222.000.750	188.700.750
01.07.2002 - 31.12.2002	250.875.000	213.210.000
01.01.2003 - 31.12.2003	306.000.000	256.500.000

Kaynak: calisma.gov.tr.

Tablonun incelenmesinden anlaşılacağı üzere, asgari ücret 16 yaşını dolduranlar ve doldurmayanlar için farklı tespit edilmişken, sigorta primine esas kazanç tutarı sabit olup herhangi bir ayırım gözetilmemiştir. SPEK tutarları 2002 yılı Ocak, Şubat ve Mart ayları hariç asgari ücret tutarlarından yüksektir. Bu da asgari ücretten üzerinden çalışan kişilerin daha yüksek tutarlarda prim ödemelerine neden olmaktadır.

Sigortalıların aldığı ücret Kurum taban ücretinin altında olursa alt sınır dikkate alınır, üst sınırı aşarsa aşan tutar dikkate alınmaz. Örneğin 2001 yılı Mayıs ayında asgari ücret olan 139.950.000.-TL. üzerinden çalışan bir işçi için sigorta primleri, Kurum alt sınırı olan 210.000.000.-TL. üzerinden hesaplanır. 1.500.000.000.-TL ücret alan sigortalının sigorta primi ise Kurum üst sınırı olan 1.050.000.000.-TL. üzerinden hesaplanır.

### **c- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybı**

Kayıtdışı istihdam en çok tahrip ettiği Kurum elbette Sosyal Sigortalar Kurumu'dur. Çünkü Kurum gelirin yaklaşık %85'i sigorta primlerinden meydana gelmektedir. Çalışan kişilerin sigortasız olarak çalışması, Kurumu büyük miktarda mali kayba uğratmaktadır. Kayıtdışı çalışanların her ne kadar SSK'dan bir hizmet görmedikleri ve maliyete yol açmadıkları ile sürülse de, ülkemizde nüfusun %90'ının sağlık hizmetlerinden yararlandığı göz önüne alındığında kayıtdışı çalışan yaklaşık 6 Milyon kişinin büyük çoğunluğunun aile fertleriyle birlikte sağlık yardımından yararlandığı ve bu açıdan Kuruma büyük yük getirmeyeceği, kayıtdışı istihdamlarını aşırı mali külfet gerektiren sigorta olayları ile karşılaştıklarında sigortalarını yaptırıp Kurumu büyük miktarda zarara uğrattıkları gözlemlendiğinden kayıtdışı istihdamın SSK'ya gerçek maliyeti ortaya çıkmaktadır.

Biz burada kayıtdışı istihdamın neden olduğu mali kaybı ortaya koyarken, kayıtdışı çalışanların kayıtlı olarak çalışmalarını durumunda SSK 'ya ödenmesi gereken asgari prim tutarından hareket ettiğimizden, işçi primi %14, işveren priminin asgari tutarı olan %19.5 olarak dikkate alıp, 2000 ve 2001 yıllarında %2 işsizlik işçi primi, %3 işveren işsizlik primi ( 2002 yılı için %1 ve %2 olarak ) üzerinden hesaplanacaktır. Asgari prim kaybını hesapladığımızdan çalışanların asgari ücret üzerinden çalıştıklarını ve tasarruf teşvik kesintilerinin olmadığını varsayacağız.

### ca- Bir Kişi İçin Hesaplanan Sigorta Primi Kaybı

Asgari ücret üzerinden çalışan bir kişi için ödenmesi gereken prim tutarı, kayıtdışı çalışan bir işçi için sigorta primi kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 21**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı Çalışan Bir İşçi İçin**  
**Sigorta Primi Kaybı**

( TL. )

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Sig. Primi Alt Sınırı	63.108.330	113.700.000	150.000.000	210.000.000	327.583.290
Asgari Ücret	47.839.500	93.600.000	118.800.000	167.940.000	250.875.000
Sig.Prm. işçi hissesi(% 14)	6.697.530	13.104.000	13.632.000	23.511.600	35.122.500
İşz. Sig. işçi hissesi (%2) 2002 için %1	-	-	2.376.000	3.358.800	2.508.750
Sig.Prm.iş v.hiss.(%1 9.5)	14.443.058	24.985.500	33.618.000	46.838.400	74.617.902
İşsiz.işveren hissesi (%3) 2002 için %2	-	-	5.124.000	7.141.200	7.318.748
Toplam İşçi Primi	6.698.530	13.104.000	19.008.000	26.870.400	37.631.250
Toplam İşv. Primi	14.443.760	24.985.500	38.742.000	53.979.600	81.936.650

Toplam Prim Kaybı (Aylık)	21.142.290	30.089.500	57.750.000	80.850.000	119.567.900
Toplam Prim Kaybı (12 Aylık)	253.707.480	361.074.000	693.000.000	970.200.000	1.434.814.800

Kaynak: Sigorta primi alt sınırı [www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr), asgari ücret tutarları [www.calisma.gov.tr](http://www.calisma.gov.tr) adresinden alınmış, diğer hesaplamalar ise tarafımızdan yapılmıştır.

Yukarıda asgari ücret üzerinden çalışan bir işçi için ödenmesi gereken sigorta primi işçi ve işveren primleri ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Bilindiği üzere sigorta primi işçi hissesi asgari ücret üzerinden hesaplanırken işveren primi SPEK alt sınırı üzerinden hesaplanmaktadır. Asgari ücret ile SPEK alt sınırı arasındaki farka tekabül eden tüm primler işveren tarafından ödenmektedir. Ancak uygulamada işçiler ellerine geçen net ücretle ilgilendiklerinden tüm sigorta primleri ve vergi tutarları işveren tarafından ödenmektedir.

Tabloda görüldüğü üzere, bir işçi için ödenmesi gereken prim tutarı asgari ücret ve sigorta primine esas kazanç tutarındaki artış sonucu sürekli ve hızlı bir yükselme trendi izlemiştir. Bir işçi için 1998 yılında ödenmesi gereken asgari prim tutarı 21.142.290.-TL.iken bu tutar 2000 yılında üç kat artarak 57.750.000.-TL.'ye çıkmış, 2002 yılında ise altı kat artarak 119.567.900.-TL.'ye çıkmıştır. SSK 2002 yılı için kayıtdışı çalışan her bir işçi için yaklaşık 1.5 milyar sigorta primi kaybına uğramaktadır.

#### **cb- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Sigorta Primi Kaybı**

Kayıtdışı istihdam, kamu kurumları için büyük bir gelir kaybına neden olmaktadır. Kişilerin kayıtdışı çalışmasından dolayı özellikle SSK büyük miktarda prim kaybına uğramaktadır. Yukarıda 1998-2002 döneminde bazı varsayımlardan hareketle yıllar itibariyle kayıtdışı istidam rakamını ortaya koymuştuk. Kayıtdışı istihdam rakamını bir kişi için hesaplanan sigorta primi kaybı ile çarptığımızda , toplam sigorta primi kaybı karşımıza çıkar.

**Tablo 22**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin**  
**Sigorta Primi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdam (Kişi)	5.802.808	5.946.922	6.248.398	6.199.863	6.538.863
Bir Kişi İçin Aylık Prim Kaybı (BinTL.)	21.142	30.089	57.750	80.850	119.567
Kayıtdışı İstih. İçin Aylık Prim Kaybı (Milyar)	122.684	178.939	360.844	501.258	781.832
Kayıtdışı İsth. için Yıllık Prim Kaybı ( Milyar)	1.472.215	2.147.278	4.330.139	6.015.107	9.381.986

Kaynak: kayıtdışı istihdam rakamı [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) adresindeki verilerin derlenmesinden, diğer hesaplamalar ise tarafımızdan yapılmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı 1998, 1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla 1.4, 2.1, 4.3, 6.0 ve 9.3 Katrilyona ulaşmıştır. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları açık verirken ve kara delik olarak nitelendirilirken, SSK kayıtdışı istihdamın önlenememesi nedeniyle yaklaşık kendi bütçe gelirleri kadar sigorta primi kaybına uğramaktadır. Ülkemizde KKBG ve bütçe açıklarının bu kadar yüksek olması, kayıtdışı istihdamın maliyetini çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır.

## 2- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Vergi Kaybı

Kayıtdışı çalışan kişilerin ücretleri elden ödendiğinden işverenin yasal kayıt ve belgelerine yansımamakta, işverenlerin giderlerinin düşük kalmasına ve gelir-gider arasındaki farkın yükselmesine neden olmaktadır. İşverenler bu giderleri dışardan gider belgeleri temin etmek suretiyle masraf göstermekte ve giderleri yüksek gösterip daha az miktarda vergi ödemektedirler. İşçilerin

ücretlerinin tam olarak kayda geçirilmesi, işletmelerin diğer yasadışı faaliyetlerini gizlemelerini de zorlaştıracaktır.

Ancak biz burada kayıtdışı çalışan kişilere ödenen ücretlerin kamu kurumlarına bildirilmemesi nedeniyle, ücret üzerinden ödenen vergiler dikkate alınarak vergi kaybı ortaya konulacaktır.

#### **a- Ücretten Kesilen Vergiler**

Bilindiği üzere, ücret üzerinden %0.6 oranında Damga Vergisi kesilmektedir. Ücretten SSK İşçi Primi, İşsizlik İşçi Primi ve özel indirim tutarı düşüldükten sonra kalan matrah üzerinden %15 oranında gelir vergisi kesilmektedir. Burada öncelikle gelir vergisi, damga vergisi tutarları ele alınacak sonra kayıtdışı istihdam nedeniyle karşılaşılan kayıplar ortaya konulacaktır.

#### **aa- Gelir Vergisi**

Ülkemizde devlet sürekli bir kamu açığı bunalımı yaşamaktadır. Kamu açıkları sürekli olarak büyümektedir. Kaçak çalışma ve çalıştırma, devletin hem gelir vergisi, hem diğer vergiler alanında önemli gelir kaybına uğraması anlamına gelmektedir.

Ücretlilerin ödediği verginin (tevkifatın), vergi gelirleri toplamı içindeki payı gittikçe düşmüştür. Bilindiği gibi genel olarak ücretlilerin gelir vergisi işveren tarafından ücret üzerinden tevkifat yapılarak vergi dairesine ödenmektedir.

**Tablo 23**  
**Ücretlerden alınan Gelir Vergisinin**  
**Toplam Gelir Vergisi ve Toplam Vergiler İçindeki Payları**  
**( Milyar TL.)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Toplam Vergi Gelirleri	9.228.596	14.802.280	26.503.698	39.735.928	59.634.483

Gelir Vergisi	3.481.752	4.936.551	6.212.977	11.579.424	13.717.630
Ücretten Alınan Gelir Vergisi	1.712.521	2.707.632	3.742.388	5.603.072	6.750.000
Ücret GV / Gelir Vergisi	49.1	54.8	60.2	48.3	49.2
Ücret GV / Toplam Vergi	18.5	18.3	14.1	14.1	11.3

Kaynak: www.muhasibat.gov.tr.

2000, 2001 ve 2002 yıllarında ücretlilerin ödediği vergi payı oransal olarak 1998 ve 1999 yıllarının altına düşmüştür. Buna göre ücretlilerin ödedikleri verginin gelir vergisi ve toplam vergi gelirleri içindeki payı önemli düzeyde düşmüştür. Bunun nedeni, 1998-2002 devresinde toplam vergi gelirlerinde 4.2 kat, gelir vergisinde 3.5 kat bir artış olmasına karşın, ücretten alınan gelir vergisindeki artış 3.2 kat bir artış ile bunların gerisinde kalmıştır. Ücretten alınan gelir vergisinin, gelir vergisi içindeki payı önce artmış, daha sonra tekrar düşmeye başlamıştır. Ücretten alınan gelir vergisi kapsamı genişletilemediğinden ve vergi alınacak mükellef sayısı artırılamadığından ücretten alınan gelir vergisinde önemli bir artış sağlanamamıştır.

Vergi geliri içindeki kompozisyonda ücretlilerin ödediği verginin payında giderek bir azalma olduğu bir gerçektir.

Ücretten alınan gelir vergisinin toplam vergi gelirlerine oranına bakıldığında ise sürekli bir düşüş söz konusudur. Bunun nedeni, ücretten alınan gelir vergisi kapsamının genişletilememesi, vergi alınacak mükellef sayısı artırılamaması ve özel tüketim vergilerinin vergi gelirleri içindeki payının yükselmesi şeklinde açıklanabilir.

### aaa- Bir Kişi İçin Hesaplanan Gelir Vergisi Kaybı

Asgari ücret üzerinden SSK işçi primi, işsizlik işçi primi ve özel indirim tutarı düşüldüğünde gelir vergisi matrahı bulunur. Ücret üzerinden alınan gelir vergisi tarifelinin en düşük dilimine uygulanan oran %15' tir. Gelir vergisi

matrahına %15 vergi oranı uygulandığında kayıtdışı çalışan bir kişi için devletin mahrum kaldığı gelir vergisi kaybı ortaya çıkar.

**Tablo 24**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı Çalışan Bir İşçi İçin Hesaplanan**  
**Gelir Vergisi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Asgari Ücret	47.839.500	93.600.000	118.800.000	167.940.000	250.875.000
Gelir Vergisi Matrah	31.691.970	65.496.000	81.042.000	119.169.600	183.243.750
Gelir Vergisi (%15)(Aylık)	6.338.394	9.824.400	12.156.300	17.875.440	27.486.562
Gelir Vergisi (12 Aylık)	76.060.728	117.894.800	145.875.600	214.505.280	329.838.744

Kaynak: Asgari ücret tutarları [www.calisma.gov.tr](http://www.calisma.gov.tr) adresinden alınmış, diğer hesaplamalar ise tarafımızdan yapılmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, bir kişi için hesaplanan gelir vergisi kaybı tutarı düzenli olarak artmaktadır. Bir aylık kayıp tutarı 1998 yılında 6.338.394.-TL.iken 2002 yılında 27.486.562.-TL.'ye çıkmış, bir yıllık kayıp ise 1998 yılında 76.060.728.-TL.iken 2002 yılında 329.838.744.-TL.'ye çıkmıştır. Dolayısıyla devlet, kayıtdışı çalışan her bir işçi için yıllık brüt asgari ücret tutarının yaklaşık 1.5 katı kadar bir kayba uğramaktadır.

#### **aab- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Gelir Vergisi Kaybı**

Kayıtdışı çalışan bir kişi için hesaplanan gelir vergisi kaybı toplam kayıtdışı çalışan kişi sayısı ile çarpıldığında, kayıtdışı istihdamdan dolayı gelir vergisi kaybı karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 25**  
**1998-2002 Döneminde Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan**  
**Gelir Vergisi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdam (Kişi)	5.802.808	5.946.922	6.248.398	6.199.863	6.538.863
Bir Kişi İçin Gelir Vergisi Kaybı TL.	6.338.394	9.824.400	12.156.300	17.875.440	27.486.562
Kayıtdışı İstihdam İçin Gelir Ver. Kaybı Aylık (Milyar)	36.780	58.424	75.957	110.825	179.727
Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Yıllık Gelir Vergisi Kaybı (Milyar)	441.365	701.099	911.488	1.329.903	2.156.726

Kaynak: Kayıtdışı istihdam rakamı [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) adresindeki verilerin derlenmesinden, diğer hesaplamalar ise tarafımızdan yapılmıştır.

Kayıtdışı istihdam nedeniyle devletin gelir vergisi kaybı 1998 yılında 441 Trilyon iken bu tutar 2002 yılında 2.1 Katrilyona çıkmıştır. Kayıtdışı istihdamın önlenmesi durumunda devlet bütçesine sadece ücret üzerinden alınan gelir vergisinden 2-3 Katrilyon para aktarılmış olacaktır.

#### **ab- Damga Vergisi Kaybı**

Bilindiği üzere Damga Vergisi, brüt ücret üzerinden %0.6 oranında uygulanır. Kayıtdışı çalışan işçilerin asgari ücret üzerinden çalıştıkları varsayımından hareketle ilgili yıl Eylül ayında geçerli olan asgari ücret üzerinden hesaplama yapılmıştır.

#### **aba- Bir Kişi İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı**

Asgari ücretin brüt tutarının %0.6 ile çarpılması suretiyle kayıtdışı çalışan bir kişi için damga vergisi kaybı hesaplanmıştır.

**Tablo 26****1998-2002 Döneminde Bir Kişi İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Asgari Ücret	47.839.500	93.600.000	118.800.000	167.940.000	250.875.000
Damga Vergisi (%0.6)(Aylık)	287.037	561.600	712.800	1.007.640	1.505.250
Damga Vergisi Kaybı (Yıllık)	3.444.444	6.739.200	8.553.600	12.091.980	18.063.000

Kaynak: Asgari ücret tutarları [www.calisma.gov.tr](http://www.calisma.gov.tr) adresinden alınmış, diğer hesaplamalar ise tarafımızdan yapılmıştır.

Bir işçi için hesaplanan damga vergisi kaybı her yıl için yaklaşık %50 oranında artmıştır. Bu kayıp tutarı 2001 yılında yaklaşık 12 Milyon iken 2002 yılında yaklaşık 18 Milyona çıkmıştır.

**abc- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı**

Bir kişi için hesaplanan damga vergisi kaybını, toplam kayıtdışı istihdam rakamı ile çarptığımızda, kayıtdışı istihdam için hesaplanan toplam damga vergisi kaybı olarak karşımıza çıkacaktır.

**Tablo 27****1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Damga Vergisi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdam (Kişi)	5.802.808	5.946.922	6.248.398	6.199.863	6.538.863
Bir Kişi İçin Damga Vergisi Kaybı (%0.6)	287.037	561.600	712.800	1.007.640	1.505.250
Kayıtdışı İstihdam İçin Aylık Damga Ver. Kaybı (Milyar)	1.665	3.339	4.453	6.247	9.482
Toplam Kayıtdışı İstihdam Damga V.Kay. Yıllık (Milyar)	19.987	40.077	53.446	74.966	113.784

Kaynak: Kayıtdışı istihdam rakamı [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) adresindeki verilerin derlenmesinden, diğer hesaplamalar ise tarafımızdan yapılmıştır.

Son dört yıl içerisinde kayıtdışı istihdam nedeniyle damga vergisi kaybı 5.5 kat artmıştır. Bu kayıt 1998 yılı için yaklaşık 20 Trilyon iken 2002 yılı için yaklaşık 113 Trilyon olmuştur.

#### **b- Toplam Vergi Kaybı**

Kayıtdışı istihdam direkt olarak gelir ve damga vergisi kaybına yol açmaktadır. Kayıtdışı istihdam nedeniyle gerek bir kişi için gerekse kayıtdışı istihdam için hesaplanan gelir ve damga vergileri kayıpları toplamı, kayıtdışı istihdamın neden olduğu vergi kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **ba- Bir Kişi İçin Hesaplanan Vergi Kaybı**

Bir kişi için hesaplanan gelir vergisi ve damga vergisi toplamı, toplam vergi kaybı olarak karşımıza çıkar.

**Tablo 28**  
**1998-2002 Döneminde Bir Kişi İçin Hesaplanan Vergi Kaybı**  
**(TL.)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Gelir Vergisi Kaybı	76.060.728	117.894.800	145.875.600	214.505.280	329.838.744
Damga Vergisi Kaybı	3.444.444	6.739.200	8.553.600	12.091.980	18.063.000
<b>Toplam Vergi Kaybı</b>	<b>79.505.172</b>	<b>124.634.000</b>	<b>154.429.200</b>	<b>226.597.260</b>	<b>347.901.744</b>

Kaynak: Tablo tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tabloda bir kişi için hesaplanan yıllık vergi kaybı tutarları yer almaktadır. 2002 yılı için kaçak çalışan her işçi için devletin mahrum bırakıldığı vergi tutarı yaklaşık 350 milyondur.

### bb- Toplam Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Vergi Kaybı

Toplam kayıtdışı istihdam için hesaplanan gelir vergisi ve damga vergisi kaybı toplamı, kayıtdışı istihdam nedeniyle karşılaşılan vergi kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 29**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Toplam Vergi Kaybı**

	1998	1999	2000	2001	2002
Gelir Vergisi Kaybı (Milyar)	441.365	701.099	911.488	1.329.903	2.156.000
Damga Vergisi Kaybı (Milyar)	19.987	40.077	53.446	74.966	113.784
Toplam Vergi Kaybı (Milyar)	461.353	741.176	964.935	1.404.870	2.269.784

Kaynak: Tablo tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıtdışı istihdam nedeniyle her ne kadar SSK'nın prim kaybına uğradığı iddia edilse de devletin de büyük miktarda vergi kaybına uğradığı ortadadır. Bütçe açığının ve KKBG'nin yüksek olduğu ülkemizde 2002 yılı için bu kayıp tutarı yaklaşık 2.3 Katrilyon civarındadır. Bu durum, kayıtdışı istihdam ile mücadelede sadece SSK ile sosyal güvenlik kurumlarının kendi başlarına değil, Maliye Bakanlığı ile birlikte mücadele edip bunu önlemeleri gereğini ortaya koyar.

### 3- Çalışanların Kamu Kurumlarına Hiç Bildirilmemesinden Kaynaklanan Toplam Mali Kayıplar

Kayıtdışı istihdamdan kaynaklanan sigorta primi kaybı, gelir vergisi ve damga vergisi kaybı toplamı toplam mali kaybı oluşturmaktadır. Devleti bir bütün olarak düşündüğümüzden sosyal güvenlik kurumlarının mahrum kaldığı sigorta primi kaybı ile vergi idaresinin mahrum kaldığı vergi kaybı aynı anlamı ifade eder. Çünkü sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin yetersiz kalması durumunda gelir-gider farkı Hazine tarafından karşılanmakta,

dolayısıyla vergi gelirlerinden sosyal güvenlik kurumlarına aktarmalar yapılmaktadır. Bununla birlikte kayıtdışı istihdam nedeniyle çalışan işçilerden gelir ve damga vergisinin alınamaması nedeniyle direkt olarak vergi kaybı da meydana gelmektedir.

### a- Bir Kişi İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp

Bir kişi için hesaplanan sigorta primi ve vergi kaybı toplamı, bir kişi için hesaplanan toplam mali kaybı ortaya koymaktadır.

**Tablo 30**  
**1998-2002 Döneminde Bir Kişi İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp**  
**(Bin)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Toplam Sigorta Primi Kaybı	253.707	361.074	693.000	970.200	1.434.814
Toplam Vergi Kaybı	79.505	124.634	154.429	226.597	347.901
Toplam Mali Kayıp	333.212	485.708	847.420	1.196.797	1.782.715
TÜFE' deki artış %	100	168.8	234.6	395.3	512.7
Toplam Mali Kayıptaki Artış %	100	145.7	254.3	359.1	535

Kaynak: TÜFE'deki artışlar [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) adresinden alınmış, diğer veriler tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bir kişi için hesaplanan mali kayıp yıllık olarak hesaplanmıştır. Kayıtdışı çalışan bir işçinin 2002 yılında SSK'ya yaklaşık 1.4 Milyar, Maliye Bakanlığına ise yaklaşık 347 milyon olmak üzere toplam 1.7 Milyar TL yatırması gerekirdi. Ancak kişinin kayıtdışı çalışması nedeniyle kamu kurumları bu gelirden yoksun kalmaktadırlar.

Tabloda görüldüğü üzere, 1998-2002 devresinde TÜFE' deki artış 5.1 kat artmasına karşın, toplam mali kayıpta da 5.3 kat artmıştır. Burada, TÜFE' deki artışa yakın bir mali kayıp söz konusudur.

### b- Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Toplam Mali Kayıp

Bir kişi için hesaplanan toplam mali kaybın, yıllar itibariyle hesaplanan kayıtdışı istihdam rakamı ile çarpılmasıyla, kayıtdışı istihdamın neden olduğu toplam mali kayıp ortaya çıkacaktır.

**Tablo 31**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdam İçin Hesaplanan Toplam**  
**Mali Kayıp**

( Milyar TL.)

	1998	1999	2000	2001	2002
Sigorta Primi Kaybı	1.472.215	2.147.278	4.330.139	6.015.107	9.382.052
Vergi Kaybı	461.353	741.176	964.935	1.404.870	2.274.825
Toplam Mali Kayıp	1.933.569	2.888.455	5.295.074	7.419.977	11.656.877
TÜFE' deki artış %	100	168.8	234.6	395.3	512.7
Toplam Mali Kayıptaki Artış %	100	149.3	273.8	383.7	602.8

Kaynak: TÜFE'deki artışlar [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) adresinden alınmış, diğer veriler tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı, yaklaşık olarak vergi kaybının dört katı büyüklüğündedir. Enflasyonla birlikte rakamlardaki paralel artış ve kayıtdışı istihdamdaki yükseliş, kamu kurumlarının mali kayıplarını daha da yüksek göstermektedir. Ülkemizde kayıtdışı istihdam nedeniyle kamu kurumlarının direkt olarak maruz kaldıkları mali kayıp 2002 yılı itibariyle 11.5 Katrilyon civarındadır.

Tabloda görüldüğü üzere, 1998-2002 devresinde TÜFE' deki artış 5.1 kat artmasına karşın, toplam mali kayıpta da 6 kat artmıştır. Burada, TÜFE' deki artıştan bir kat daha fazla bir mali kayıp söz konusudur.

## B- EKSİK ÜCRET BİLDİRİMİNDEN KAYNAKLANAN MALİ KAYIP

İşçinin kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi nedeniyle karşılaşılan mali kayıplar yukarıda hesaplanmıştır. Ancak kayıtdışı, sigortalı çalışan kişinin gerçek ücretinin gizlenerek SSK ve Maliye Bakanlığına asgari ücret üzerinden bildirilmesi durumunda da söz konusudur. D.İ.E. tarafından yapılan araştırmayla sektör ortalaması dikkate alınarak elde edilen brüt ücret tutarları ile SSK'ya sektör ortalaması için bildirilen prime esas kazanç tutarları karşılaştırıldığında, eksik ücret bildiriminden kaynaklanan kayıtdışılık ortaya çıkacaktır.

**Tablo 32**  
**1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan**  
**Eksik SPEK Bildirimi**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
D.İ.E. Aylık Ortalama Ücret	140.103.500	265.460.000	402.974.000	528.928.000	667.880.000
SSK'ya bildirilen Aylık S.P.E.K	77.230.980	137.817.000	268.311.000	377.195.000	552.000.000
Eksik Ücret Bildirimi	62.872.520	127.643.000	134.663.000	151.733.000	115.880.000

Kaynak: D.İ.E. Kazanç İstatistikleri ile SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Not: D.İ.E. Ortalama Aylık Kazanç Tutarları, [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) adresinde yer alan Kazanç İstatistikleri tablolarında yer alan Kişi Başına Aylık Ortalama Brüt Ücret Tutarı I. ve II. dönem ortalaması alınmak suretiyle hesaplanmıştır.

### 1- Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Sigorta Primi Kaybı

Ücretteki kayıtdışılık, çalışan kişinin fiilen aldığı ücret tutarı üzerinden değil, asgari ücret üzerinden kamu kurumlarına bildirilmesi nedeniyle ortaya çıkan tutar farkından kaynaklanan bir kayıtdışılıktır. SSK'ya yapılan bildirim ile sigortalının gerçekten aldığı ücret arasındaki farkın primi, sigorta primi kaybı olarak karşımıza çıkacaktır.

Bu kaybın hesaplanmasında SSK'ya bildirilen zorunlu sigortalı rakamları dikkate alınır. Çünkü isteğe bağlı sigortalılarda bir ücret ödemesi söz konusu olmadığı gibi, Kurum alt sınırı ile üst sınırı arasındaki herhangi bir tutar üzerinden bildirimde bulunulabilir.

**Tablo 33**  
**1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan**  
**Sigorta Primi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Sigortalı Sayısı (506 S.K. Zorunlu Sigortalı) (Kişi)	5.299.533	5.005.403	5.254.125	4.886.881	5.400.000
Bir Kişi İçin Hesaplanan Aylık Eksik S.P.E.K. Ücret	62.872.520	127.643.000	134.663.000	151.733.000	115.880.000
Ücretteki Kayıtdışı Yıllık Eksik SPEK (Milyar)	3.998.339	7.666.238	8.490.434	8.898.013	7.509.024
Ücretteki Kayıtdışı Yıllık Prim Kaybı (Milyar)	1.339.443	2.568.189	3.268.817	3.425.735	2.740.793

Kaynak: D.İ.E. Kazanç İstatistikleri ile SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Not: Toplam prim oranı işsizlik priminin olmaması nedeniyle 1998 ve 1999 yılları için %33,5, 2000 ve 2001 yılları için %38,5, 2002 yılı için işsizlik sigortası primindeki düşüş nedeniyle %36,5 olarak dikkate alınmıştır.

SSK'ya aylar itibarıyla eksik bildirilen spek tutarının SSK'ya yapılan zorunlu sigortalı bildirim rakamı ile çarpılması ve 12 aylık toplamının alınması suretiyle eksik spek tutarı bildirimi bulunmuştur. Bu spek tutarına sigorta primi işçi ve işveren payı ile ilgili yıllardaki işsizlik sigortası işçi ve işveren payı olan dikkate alınarak hesaplamalar yapılmıştır.

Tabloda da görüldüğü üzere, sigortalıların gerçek ücretleri üzerinden değil de Kuruma bildirilmesi gerekli taban ücret üzerinden bildirilmesi

nedeniyle SSK'nın sigorta primi kaybı 2000 ve 2001 yılları için 3 Katrilyonu aşmaktadır.

## 2- Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Vergi Kaybı

Çalışma hayatında sigortalılar genelde asgari ücretten yüksek tutarlar üzerinden çalışmalarına karşın, kamu kurumlarına asgari ücret üzerinden bildirilmektedirler.

**Tablo 34**

### 1998-2002 Döneminde Yapılan Eksik Ücret Bildirimi

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
D.İ.E. Ortalama Aylık Ücret	140.103.500	265.460.000	402.974.000	528.928.000	667.880.000
Yılın Eylül Aylarında Geçerli Asgari Ücret (TL.)	47.839.500	93.600.000	118.800.000	167.940.000	250.875.000
Eksik Ücret Bildirimi (TL)	92.264.000	171.860.000	284.174.000	360.988.000	417.005.000

Kaynak:D.İ.E. Kazanç İstatistikleri ile SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

D.İ.E. verilerine göre aylık ortalama kazanç rakamı ile asgari ücret arasındaki fark, eksik ücret bildirimini ortaya koymaktadır. Çünkü gelir vergisi kamu kurumlarına yapılan brüt ücret üzerinden hesaplanmaktadır. SSK alt sınırının asgari ücretten yüksek olması nedeniyle sigorta primleri taban ücret üzerinden hesaplanmasına karşın gelir ve damga vergisi brüt ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Bu nedenle ücretten kaynaklanan kayıtdışı bulmak için, D.İ.E. verileri ile asgari ücret tutarları dikkate alınmıştır. D.İ.E. verilerinde aylık brüt ücretin, asgari ücret tutarının çok üzerinde olması, eksik ücret bildiriminden kaynaklanan vergi kaybı tutarının yüksek çıkmasına neden olmaktadır.

**Tablo 35**  
**1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan**  
**Vergi Kaybı**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Sigortalı Sayısı (506 S.S.K. Zorunlu Sigortalı) (Kişi)	5.299.533	5.005.403	5.254.125	4.886.881	5.400.000
Ücretteki Kayıtdışı Nedeniyle Yıllık Damga Vergisi Kaybı (Milyar)	35.204	61.936	107.502	127.015	162.131
Ücretteki Kayıtdışı Nedeniyle Yıllık Gelir Vergisi Kaybı (Milyar)(%15)	880.121	1.548.411	2.687.554	3.175.389	4.053.288
Ücretteki Kayıtdışı Nedeniyle Yıllık Vergi Kaybı(Milyar)(%15)	915.324	1.610.347	2.795.056	3.302.404	4.215.419

Kaynak:D.İ.E. Kazanç İstatistikleri ile SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Ücretteki eksik bildirim nedeniyle gelir vergisi kaybı ile damga vergisi kaybı toplam vergi kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kurumlarına asgari ücret üzerinden bildiri yapılan kişilerin asgari ücret üzerinden gelir ve damga vergisi, özel indirim tutarları hesaplandığından, burada eksik bildirilen ücrete vergi oranları uygulanarak ücret eksikliğinden kaynaklanan vergi kaybı hesaplanmıştır.

1998 yılında ücretteki eksik bildirimden kaynaklanan vergi kaybı 1 Katrilyon civarındayken, 2001 yılında bu kayıp 3 Katrilyonu, 2002 yılında ise 4 Katrilyonu aşmıştır. Aslında bu kayıp kişilerin tamamen kayıtdışı çalışması nedeniyle karşılaşılan kayıp tutarından daha fazladır. Çünkü kişilerin gerçek hayatta aldıkları ücretler ile asgari ücret arasında büyük bir fark bulunmaktadır.

### 3- Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Toplam Mali Kayıp

Eksik ücret bildirimini nedeniyle hesaplanan sigorta primi kaybı ile vergi kaybının toplamı, toplam mali kayıp olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 36**  
**1998-2002 Döneminde Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Toplam Mali Kayıp**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Sigortalı Sayısı (506 S.K. Zorunlu Sigortalı) (Kişi)	5.299.533	5.005.403	5.254.125	4.886.881	5.400.000
Ücretteki Kayıtdışı Nedeniyle Yıllık Prim Kaybı (Milyar)	1.339.443	2.568.189	3.268.817	3.425.735	2.740.793
Ücretteki Kayıtdışı Nedeniyle Yıllık Vergi Kaybı(Milyar)(%15)	915.324	1.610.347	2.795.056	3.302.404	4.215.419
Eksik Bildirim Nedeniyle Yıllık Mali Kayıp (Milyar)	2.254.767	4.178.536	6.063.873	6.728.139	6.956.212
TÜFE' deki artış %	100	168.8	234.6	395.3	512.7
Eksik Bildirim Nedeniyle Yıllık Mali Kayıptaki Artış %	100	185.3	268.9	298.3	308.5

Kaynak:D.İ.E. Kazanç İstatistikleri ile SSK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır

Tabloda görüldüğü üzere, ücretteki kayıtdışı nedeniyle karşılaşılan mali kayıplar yıllar itibariyle sürekli artmıştır. Diğer tablolardan farklı olarak burada sigorta primi kaybı ile vergi kaybı miktarları birbirine yakındır. Hatta 2002 yılında vergideki kayıp tutarı, sigorta primindeki kayıp tutarını aşmıştır. Çünkü SSK'ya yapılan bildirimde Kurumun alt sınırının dikkate alınması ve bunun da asgari ücretten yüksek olması nedeniyle vergi matrahına esas teşkil eden tutar daha yüksek çıkmaktadır.

### **C- EKSİK GÜN SAYISINDAN KAYNAKLANAN MALİ KAYIP**

Eksik gün sayısı, işyerinde çalışan işçinin her ay için çalıştığı gün sayısı kadar değil, eksik olarak SSK'ya bildirilmesi demektir. 08.09.1999 tarihine kadar işverenin Kuruma bildirdiği gün sayısı ile ilgili herhangi bir kıstas yokken, bu tarihte çıkarılan 4447 sayılı yasa ile 30 gün bildirim yükümlülüğü getirilmiştir.

2000 yılında SSK'ya bildirilen işçilerin aylık çalışma gün sayısı ortalaması 25 iken, bu sayı 2001 yılında 24'e düşmüştür. Yani aylık çalışma gün sayısı SSK'da 30 gün iken, sigortalılar ortalama olarak 25 veya 24 gün ortalama üzerinden bildirilmişlerdir. Daha önceki yıllara ait İstatistik Yıllıklarda sigortalılar için ortalama gün sayısı bildirim ile bir bilginin yer almaması nedeniyle bir kıyaslama yapılamamaktadır.

Ancak 4447 sayılı yasa ile çalıştırılan sigortalılar hakkında eksik gün bildirmeyi önlemeye yönelik bir düzenleme getirildi. 506 sayılı Yasanın 79. maddesinin 2 fıkrası aşağıdaki biçimde düzenlendi.

“Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştırıldıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildiremelerine eklenmesi şarttır.

“Sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen sürelerle ait primler Kurumca re'sen tahakkuk ettirilerek 80. madde hükümlerine göre tahsil olunur.”

Hükümleri getirilmek suretiyle eksik gün bildirim kısmen önlenmiş oldu. Burada üzerinde önemle durması gereken bir konu da, 24-25 gün ortalama gün sayısı yorumlanırken, işçilerin ay için işe başladıkları veya ay içerisinde iş değiştirmeleri nedeniyle o ay SSK'ya tam olarak değil, çalıştıkları kıst gün sayısı kadar bildirilmektedirler. Bu nedenle ortalama gün sayısı düşmektedir. Diğer yandan eksik gün sayısı bildirim ile ilgili ispat yükünün işverene belge

ile yüklenmesi ve SSK'ya bu bildirim değerlendirmeye yetkisinin verilmiş olması nedeniyle bu eksik gün sayısı tamamen kayıtdışı istihdam olarak yorumlanmadığından, mali kayıp değerlendirilmesi yapılamamaktadır.

#### D- KAYITDIŞI İSTİHDAMDAN KAYNAKLANAN TOPLAM MALİ KAYIP

Kayıtdışı istihdamın türleri olarak çalışanların kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi, çalışmalarının ya da çalışma gün sayılarının eksik olarak bildirilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Burada kayıtdışı istihdamın salt türü olan kişilerin çalışmalarının kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi nedeniyle karşılaşılan mali kayıplar detaylı olarak anlatılmış, eksik ücret bildiriminden de yaygın olması nedeniyle, eksik ücret bildiriminden kaynaklanan toplam vergi ve sigorta primi kaybı üzerinde durulmuştur. Eksik gün sayısı ise, daha önce yaygın olmasına karşın 4447 sayılı yasa ile 01.01.2000 tarihinden itibaren eksik gün sayısını ispatlama külfetinin işverene yüklenmesi, kişilerin ortalama 2000 ve 2001 yıllarında ortalama 24-25 gün üzerinden Kuruma bildirilmesi ve kişilerin ay içindeki kıst çalışmalarının tefrik edilememesi nedeniyle, eksik gün sayısı için mali kayıp hesaplaması yapılamamıştır.

**Tablo 37**

#### 1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamdan Kaynaklanan Toplam Mali Kayıplar

	1998	1999	2000	2001	2002
Çalışanların Kamu Kurumlarına Hiç Bildirilmemesinden Kaynaklanan Mali Kayıp (Milyar TL.)	1.933.569	2.888.455	5.295.074	7.419.977	11.656.877
Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklanan Mali Kayıp(Milyar TL.)	2.254.767	4.178.536	6.063.873	6.728.139	6.956.212
Kayıtdışı İstihdamdan Kaynaklanan Toplam Mali Kayıp (Milyar TL.)	4.188.336	7.066.991	11.358.947	14.148.116	18.613.089

Kaynak: Tablo tarafımızca hazırlanmıştır.

Tabloda belirtildiği üzere, kayıtdışı istihdamdan kaynaklanan toplam mali kayıt 2002 yılı için 18 Katrilyonu aşmıştır. Diğer yıllarda da bu tutarlar oldukça yüksektir. Kayıtdışı İstihdamdan kaynaklanan mali kayıplar tüm yıllar için SSK bütçe rakamlarından daha yüksektir.

## **II- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLARIN MAKROEKONOMİK BÜYÜKLÜKLERLE KARŞILAŞTIRILMASI**

Kayıtdışı istihdamın önemini ortaya koymak için neden olduğu mali kayıpları ortaya koymak gerekir. Ancak bu yeterli değildir. Mali kayıpları ülkemizin makroekonomik büyüklükleriyle karşılaştırmak onları anlamlı kılar. Örneğin kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı 9 Milyardır dediğimizde sadece sigorta primi kaybını ortaya koymuş oluyoruz. Bu rakamı SSK bütçesine oranladığımızda önemini ortaya çıkarmış oluyoruz. SSK bütçesinin de 2003 yılında 18.5 Milyar olduğunu varsayarsak kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı SSK bütçesinin yarısı kadardır dememiz rakamı anlamlı kılar. Bu nedenler kayıtdışı istihdamın neden olduğu mali kayıpları anlamlı gösterecek bazı makroekonomik büyüklüklerle karşılaştıracamız.

Öncelikle kayıtdışı istihdamın neden olduğu mali kayıplar, GSMH, Konsolide Bütçe Gelirleri ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan Hazine yardımları ile karşılaştırılacaktır. Daha sonra kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı ile SSK'ya yapılan Hazine Yardımları ve kayıtdışı istihdamın neden olduğu vergi kaybı ile Toplam Vergi Gelirleri ve Gelir Vergisi kaybı ile Gelir Vergisi karşılaştırılacaktır.

### **A- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR İLE GSMH'NİN KARŞILAŞTIRILMASI**

GSMH; belirli bir dönemde bir ülkede üretilen mal ve hizmetlerin parasal değerlerinin brüt toplamıdır.<sup>80</sup> Bu dönem genellikle yıl olarak kabul

<sup>80</sup> Ömer DENİZ, Mustafa ACAR: Sosyal Bilimler Sözlüğü, Ağaç Yayıncılık, 1993 İstanbul, s:141.

edilir. Burada kayıtdışı istihdam nedeniyle kamu kurumlarının mali kayıpları GSMH ile karşılaştırılacaktır.

**Tablo 38**  
**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın neden olduğu mali kaybın GSMH'ya oranı**

(Milyar TL.)

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıp	4.188.336	7.066.991	11.358.947	14.148.116	18.613.089
GSMH	53.518.000	78.283.000	125.596.000	179.480.000	280.551.000
Mali Kayıp / GSMH (%)	7.8	9	9	7.8	6.6

Kaynak: GSMH rakamları [www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr) adresinden alınmış, diğer bilgiler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu mali kayıp 1998 yılı için GSMH' nın %7.8 iken, 1999 ve 2000 yıllarında %9'unu bulmuş, 2002 yılında ise %6.6'ya düşmüştür. Kayıtdışı istihdamdan kaynaklanan mali kaybın GSMH' nın %6.6' sı ile %9' u gibi yüksek bir oranda seyretmesi oldukça ilginçtir. Yani ülkemizde bir yıl içerisinde gerek kamu gerekse özel sektör tarafından üretilen tüm mal hizmetlerin parasal değerleri toplamının yaklaşık %6.6'sı ile %9'u kadar bir tutarda kayıtdışı istihdam nedeniyle SSK prim kaybına, devlet vergi kaybına uğramaktadır.

## **B- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR İLE KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ'NİN KARŞILAŞTIRILMASI**

Konsolide bütçe gelirleri, devletin vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlardan oluşmaktadır. Kısaca devletin vergi ve vergi dışı gelirleri şeklinde tanımlanabilir. Burada kayıtdışı istihdam nedeniyle

kamu kurumlarının karşılaştıkları mali kayıpların devletin konsolide bütçe gelir kalemleri ile karşılaştırılacaktır.

**Tablo 39**

**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıpların Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı  
(Milyar TL.)**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıp	4.188.336	7.066.991	11.358.947	14.148.116	18.613.089
Konsolide Bütçe Gelirler	11.811.065	18.933.065	33.440.143	51.542.970	71.218.000
Mali Kayıp / Konsolide Bütçe Gelirler (%)	35.4	37.3	33.9	27.4	26.1

Kaynak: Konsolide Bütçe Gelirleri rakamları [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresinden alınmış, diğer bilgiler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Kayıtdışı istihdam nedeniyle kamu kurumlarının karşılaştığı mali kayıplar yaklaşık olarak konsolide bütçe gelirlerinin %26 ile %37 arasında değişmektedir. Bu rakam aslında çok büyüktür. KKBG ve bütçe açıklarının yüksek olduğu ülkemizde devletin toplama gereken gelirin yaklaşık %35'ini elde edememesi gibi bir durumla karşılaşmaktayız. Burada örnek olarak 2002 yılı için devletin yaklaşık 6 Katrilyon eksik vergi toplaması, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması için birkaç katrilyon hazine yardımı sağlamak zorunda olması nedeniyle çifte kayıp söz konusudur.

**C- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR İLE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA YAPILAN HAZİNE YARDIMLARI'NIN KARŞILAŞTIRILMASI**

Bilindiği üzere sosyal güvenlik kurumları 1994 yılından sonra yüksek oranlarda açık vermeye başlamışlar. Bu açıkları hazine yardımı ile bütçeden

para transferi suretiyle kapatılmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları arttığı sürece, bu kurumlara yapılan hazine yardımlarının tutarı da artacaktır.

**Tablo 40**

**1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıplar İle Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Hazine Yardımları (Milyar)**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıp	4.188.336	7.066.991	11.358.947	14.148.116	18.613.089
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Hazine Yardımları	1.400.000	2.750.000	3.321.098	5.112.000	7.448.000*
Mali Kayıp/ Hazine Yardımları (%)	299	257	342	276	250

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Hazine Yardımları rakamları [www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr) adresinden alınmış, diğer bilgiler tarafımızdan hesaplanmıştır.

\* Tahmini Rakam.

Tabloda görüldüğü üzere sosyal güvenlik kurumlarına yapılan hazine yardımları sürekli olarak artmıştır. 1999 yılındaki hazine yardımı yaklaşık olarak 1998 yılındaki hazine yardımının iki katına çıkarak büyük bir sıçrama göstermiş, 2000 yılındaki artış hızı yavaşlamış, 2001 ve 2002 yıllarında ise tekrar hızlı bir artış süreci yaşanmıştır. Bunun nedeni olarak SSK'ya yapılan hazine yardımlarının 2000 yılında büyük bir düşüş göstererek 400 Trilyona düşmesi olarak gösterilebilir.

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan hazine yardımlarında Emekli Sandığı başı çekmekteyken Bağ-Kur ile SSK adeta başa baş yarışmaktalar. Açıklar sürekli artmakta köklü reformlar yapılamamakta, yapılan düzenlemeler finansal krizi aşmakta yetersiz kalmaktadır.

Kayıtdışı çalışan kişiler nedeniyle öncelikle sosyal güvenlik kurumları büyük bir mali kayba uğramaktadır. Burada sadece SSK değil, Emekli Sandığının da büyük bir kaybı söz konusudur. Çünkü kayıtdışı çalışan kişilerin sosyal güvencesi olmadığı için kendileri ve aileleri için herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olanların sağlık karneleri ve diğer belgelerini kullanarak sosyal güvenlik primi ödemedi bu yardımları almakta, ilgili sosyal güvenlik kurumlarının giderleri artırmakta, bu da sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının büyümesine yol açmaktadır.

Kayıtdışı istihdamdan kaynaklanan mali kayıp son beş yıl içerisinde sürekli olarak sosyal güvenlik kurumlarına yapılan hazine yardımlarının 2.5 ile 3 katı yüksekliğindeki bir rakama ulaşmıştır.

#### **D- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU SİGORTA PRİMİ KAYBI İLE SSK'YA YAPILAN HAZİNE YARDIMLARI'NIN KARŞILAŞTIRILMASI**

İşyerinde sigortalı olarak çalışması gerektiği halde kaçak çalışanların en çok zarara uğrattıkları kurum SSK'dır. Çünkü bu kişiler kaçak çalışmasalar kendileri ve işverenleri adına SSK'ya sigorta primi ödenecekti. Kayıtdışı çalışmadan dolayı SSK bu prim gelirlerinden yoksun kalmaktadır.

**Tablo 41**

#### **1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybının SSK'ya Yapılan Hazine Yardımlarına Oranı**

**(Milyar TL.)**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Sigorta Primi Kaybı	2.811.658	4.715.467	7.598.956	9.440.843	12.122.845
SSK'ya Yapılan Hazine Yardımları	447.000	1.111.000	400.000	1.108.000	1.931.000
Mali Kayıp/ SSK'ya Yapılan Hazine Yard. (%)	629	424	1.899	852	628

Kaynak: SSK'ya Yapılan Hazine Yardımları rakamları [www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr) adresinden alınmış, diğer bilgiler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı, SSK'ya yapılan hazine yardımlarının 1998 yılı için yaklaşık 6 katı, 2000 yılı için 19 katı, 2002 yılı için yine 6 katı olmuştur. Bu oranın 2000 yılında çok yüksek olmasının nedeni, bu yılda SSK'ya yapılan hazine yardımlarının düşük olmasıdır.

Son iki yıla bakıldığında ise, kayıtdışı istihdam nedeniyle karşılaşılan mali kayıp SSK'ya yapılan hazine yardımlarından yaklaşık 6 kat daha büyüktür. Başka bir anlatımla kayıtdışı çalışanların yaklaşık %15'ini kayıt altına alınabilirse SSK'nın hazine yardımı almasına gerek kalmayacaktır.

### E- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU VERGİ KAYBI İLE TOPLAM VERGİ GELİRLERİ'NİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kayıtdışı istihdam nedeniyle sigorta primi kaybı dışında, devletin gelir vergisi ve damga vergisi kaybı meydana gelmektedir. Kayıtdışı ekonominin istihdam boyutu ile ilgili olan kayıtdışı ekonominin sadece sosyal güvenlik kurumlarının bir sorunu olmadığını, aynı zamanda devletin vergi kaybına neden olduğunu vergi kaybının büyüklüğünü ortaya koyarak açıklayacağız.

**Tablo 42**

#### 1998-2001 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Vergi Kaybının Toplam Vergi Gelirlerine Oranı

(Milyar TL.)

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Vergi Kaybı	1.376.677	2.351.523	3.759.991	4.707.274	6.490.244
Toplam Vergi Gelirleri	9.228.596	14.802.280	26.503.698	39.735.928	59.634.483
Vergi Kay./ Top Vergi Gel. (%)	14.9	15.8	14.1	11.8	10.8

Kaynak: Toplam Vergi Gelirleri rakamları [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresinden alınmış, diğer bilgiler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu vergi kaybı 1998, 1999 ve 2000 yıllarında toplam vergi gelirlerinin yaklaşık %15'i iken bu oran 2001 ve 2002 yıllarında yaklaşık %11'i olmuştur. Kayıtdışı istihdam nedeniyle devlet topladığı vergi gelirlerinin yaklaşık %15'i kadar bir gelir kaybına uğramaktadır.

Dolayısıyla kayıtdışı istihdam nedeniyle, devletin, sadece sosyal güvenlik kurumlarına hazine yardımı sağlamak suretiyle giderinin artırılmasıyla yetinilmeyip aynı zamanda vergi gelirlerinin azalmasıyla da gelir kaybına uğramaktadır. Kayıtdışı istihdam bir yandan genel bütçe giderlerini artırırken bir yandan da bütçe gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

#### **F- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU GELİR VERGİ KAYBI İLE GELİR VERGİSİ'NİN KARŞILAŞTIRILMASI**

Ücret üzerinden alınan vergi, gelir ve damga vergisinden oluşmaktadır. Damga vergisi oranının düşük olması nedeniyle bu kısımda sadece ücret üzerinden alınan gelir vergisi ile genel bütçe gelir vergisi rakamları ile karşılaştırılacaktır.

**Tablo 43**

#### **1998-2002 Döneminde Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Gelir Vergi Kaybının Gelir Vergisine Oranı**

**(Milyar TL.)**

Yıllar	1998	1999	2000	2001	2002
Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Gelir Vergisi Kaybı	1.321.486	2.249.510	3.599.042	4.505.292	6.210.014
Gelir Vergisi	3.481.752	4.936.551	6.212.977	11.579.424	13.717.630
Gelir Vergisi Kaybı / Gelir Vergisi (%)	37.9	45.5	57.9	38.9	45.2

Kaynak: Gelir Vergisi rakamları [www.muhasabat.gov.tr](http://www.muhasabat.gov.tr) adresinden alınmış, diğer bilgiler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tabloda da görüldüğü üzere, kayıtdışı istihdam nedeniyle karşılaşılan gelir vergisi kaybının, gelir vergisine oranı %37 ile %57 arasında değişmektedir. Kayıtdışı istihdam nedeniyle devletin karşılaştığı gelir vergisi kaybı, tahsil edilen gelir vergisinin yaklaşık yarısına yaklaşmaktadır. Bu durum, kayıtdışı istihdamın SSK kadar, vergi idaresini de ilgilendirdiğini ortaya koymaktadır.

### **III- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİ İÇİN ÜLKEMİZDE SON YILLARDA YAPILAN DÜZENLEMELER**

#### **A- 3917 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasanın 01.12.1993 günü kabul edilen, 3917 sayılı yasa kayıtdışı istihdamla mücadeleyi etkinleştiren en önemli yasadır. Çünkü bu yasa ile merkezi bir denetim birimi olarak SSK. Genel Müdürlüğü bünyesinde Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur. Bu yasa ile yurt genelinde koordinesiz ve şube esaslı bir şekilde çalışan Sigorta Müfettişleri merkezde toplanarak koordine içinde plan ve programlı denetime başlamaları sağlanmıştır.

Bu yasanın altıncı maddesinde;

“Sigorta Müfettişlerinin, işverenin Kuruma, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunulduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanılarak, Kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerinin Sosyal Sigortalar Yasasının 80 . maddesine göre tahsil olunacağı,

İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya Kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişlerince saptanacağı,

Kurumca resen tahakkuk ettirilerek tebliğ edilen prim borçlarına karşı işverenin, tebliğ tarihinden itibaren (15 ) gün içinde Kuruma itiraz edebileceği, itirazın takibi durduracağı, Kurumca itirazın reddi halinde, işverenin, kararın tebliğ tarihinden itibaren (15) gün içinde yetkili İş Mahkemesine başvurabileceği, Mahkemeye başvurulmasının prim takip ve tahsilini durdurmayaacağı,”

Hükümleri getirilmiştir.

Böylece Sosyal Sigortalar Yasasının 79. maddesinde öngörülen, fiilen ve kayden tespit esasına dayanan ve bir aylık süre içinde belgelerin verilmemesi veya eksik verilmesi halinde belgelerin resen düzenlenmesi biçiminde uygulanan yöntemden ayrı olarak,

Sigortasız işçi çalıştırma, prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi konularında daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla primlerin resen hesaplanması hususunda yeni esaslar öngörülmüştür. Yeni düzenlemede öngörülen resen hesaplama işlemi, Sigorta Müfettişinin teftiş, kontrol ve denetimine bağlı kılınmıştır.<sup>81</sup>

3917 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce Sigorta Müfettişleri kayıt düzenine ilişkin teftiş yaparken, bu yasayla beraber Sigorta Müfettişlerine resen prim tahakkuk etme yetkisi yani yasada sayılan ve benzeri gibi kriterleri kullanarak randıman incelenmesi yapma yetkisi verilmiştir. Burada önemli olan husus, işyeri kayıtlarının Kuruma yapılmış bildirimleri doğrulamayı doğrulamadığı değil, Kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç tutarı, sigortalı sayısı ve çalışma gün sayısının gerçeği yansıtmadığıdır.<sup>82</sup>

3917 sayılı yasa yürürlüğe girdikten sonra öncelikle özel bina inşaatlarıyla ihale konusu işlerde uygulanmaya başlamış, zamanla tüm sektörlerde uygulanmıştır. Böylece kayıtdışı istihdamla mücadele de önemli

<sup>81</sup> SSK :Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, ( Ankara 2000 ), 315.

<sup>82</sup> Resul KURT : “Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Dergisi, ( Ocak-Mart 1999 ), 73.

yer alan Sigorta Müfettişlerinin şekli delillere bağlı kalma zorunluluğu son bulmuş, her türlü delili serbestçe kullanma yetkisi tanınmış, sosyal güvenlik sisteminde delil serbestliği ilkesi uygulanmaya başlanmıştır.

Buna göre, işveren nezdinde işle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak, işyerinde çalıştırılanlar ile işçi sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları saptamakla görevli Sigorta Mfettişine;

İşverenin kuruma, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik tutarını, sigortalı sayısını, sigortalının çalışma süresini ve prime esas kazanç tutarını saptaması hususunda yetkiler verilmiştir.

Madde de yer alan "gibi unsurlar" biçimindeki ifade, Sigorta Müfettişinin, maddede sayılanlarla bağlı kalmayıp, diğer benzeri hususları da göz önüne alabileceğini vurgulamakta, diğer bir ifadeyle, göz önünde tutulacak hususların sayılı ve sınırlı olmadığı, sayılanların başlıca hususlar olduğudur.

Bu yasayla, büyük işletmelerin az sayıda işçi ile çalıştıklarına ilişkin SSK'ya yapılan bildirimde Sigorta Müfettişi raporuna istinaden geçersiz sayılarak, bildirilmesi gerekli asgari işçilik miktarı saptama yetkisi verilmiş oldu. Bu uygulamamayla işveren kayıtlarında yer alan ücret ödemelerin ve Kuruma yaptığı bildirimlerin gerçeği yansıttığını ifade ederek savunmasını yapamayacağı gibi işin niteliği gereği gerçekten çalıştırdığı kişiler için sigorta primi ödemekten kurtulamayacaktır. Kısaca, beş yıldızlı bir otelde sadece 3 işçi çalıştırılmış gibi Kuruma bildirimde bulunma durumları sorgulanmaya başlandı. Geçmişe yönelik Kuruma yapılan eksik işçi, ücret ve gün sayısı bildirimini için prim farklarının ödenmesi istenmeye başlandı.

## **B- 4447 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

25.8.1999 gün ve 4447 sayılı Yasa ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası değiştirildi. Bu yasa değişikliği ile önemli bazı haklar yok edilmekle birlikte, kaçak işçilikle mücadele açısından önemli olabilecek bazı değişiklikler de yapıldı. Bu değişikliklerin başlıcaları aşağıda başlıklar halinde açıklanacaktır.

### **1- İşsizlik Sigortası**

Kayıtdışı istihdam sorununun kaynağı çalışanın kendini güvencede hissedememesi ve geleceğini pazarlık konusu yapmaya, işsiz kalmamak için razı olmasıdır. İşsizlik sigortası, işsiz kalınan sürede geçici gelir kaybını bir ölçüde ortadan kaldırırken, işsizlere mesleki eğitim verilmesi ile işgücünü kalifiye yaparak ekonomiye katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası ile kişiler kendilerini güvence altında hissetmektedirler.

Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına Dair 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel mesleki risk karşısında sosyal güvence sağlamaktadır. İşsizlik sigortası 102 sayılı sözleşme için "çekirdek hüküm" niteliğindedir. Bu sözleşmeyi imzalamış bir üye devlet olarak Türkiye'nin 4447 sayılı yasayla işsizlik sigortasını kabulü, onu son derece önemli bir konuma getirmekte ve giderek, Türkiye'nin, uluslararası standartlara yaklaşma açısından, önemi artmaktadır.<sup>83</sup>

Böylece, 4447 sayılı yasanın işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerinin, 01.06.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi kabul edilmiştir.

### **2- İşverenin İşyerini ve Sigortalıyı Önceden Bildirme Yükümlülüğü**

İşverene, işe aldığı işçiyi işe başlatmadan önce SSK'ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece yeni işe aldım, bildirim süresi dolmadı gibi mazeretlerin önüne geçilerek, işçilerin işe başladıkları andan itibaren sigorta kapsamına alınmalarını sağlayacak bir düzenleme getirilmiştir. Yine işveren

<sup>83</sup> Tankut CENTEL : "İşsizlik Sigortası Kanunu'na Eleştirel Yaklaşım", İş Hukuku ve İktisat Dergisi, ( Mayıs 2000 ), 4.

işyerini işçi çalıştırmaya başlamadan önce ilgili üniteye tescil ettirmek zorunda olacaktır.

Yasanın değişmeden önceki metninde, işyerini bildirme, sigortalı çalıştırmaya başladıktan sonra bir ay içinde yapılırdı.

Bu uygulama, kaçak işçi çalıştırmanın tespitini olanaksız hale getiriyordu. Birçok işyeri, bu konudaki yaptırımdan, kurulalı daha bir ay olmadığını iddia ederek, kurtulabiliyordu. Bu hükmün ihlalinin yaptırımını ise aylık asgari ücretin üç katı para cezasıydı.

4447 sayılı Yasa ile bu madde aşağıdaki şekilde değiştirildi. 506 sayılı yasanın 8. maddesine göre, İşveren, örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce Kuruma doğrudan vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür.

Bu değişiklik ile, yasa koyucunun iyi niyetinin istismarı önleildi. Ancak hükmün ihlalinde yaptırım yine aylık asgari ücretin üç katı para cezası olarak sürdürüldü.

506 sayılı Yasanın eski biçiminde, çalıştırılan sigortalıların bildirilmesi konusunda aşağıdaki düzenleme yer alıyordu.

4447 sayılı yasa ile bu istismar engellendi. Madde aşağıdaki biçimi aldı: “ İşveren, çalıştıracığı kimseleri, işe başlatmadan önce, örneği Kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgelerini Kuruma doğrudan bildirmekle veya bu belgeleri iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür. İnşaat işyerlerinde işe başlatılacak kimseler için işe başlatıldığı gün Kuruma veya iadeli taahhütlü olarak postaya Kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde işe alınan işçiler için en geç bir ay içinde Kuruma verilen veya iadeli taahhütlü olarak gönderilen işe giriş bildirgeleri de süresi içinde verilmiş sayılır.”

Bu düzenleme içinde, görevlilerin işyeri teftişlerinde sigortalı olmadığını saptadığı işçilerin kısa bir süre önce işbaşı yaptığı ve yasal süre içinde

sigortalanacağı ileri sürülüyordu. Bu hükmün ihlali durumunda da her bir sigortalı için aylık asgari ücret tutarında para cezası öngörülüyordu.

Bu maddenin ihlali durumunda uygulanacak yaptırım da, her bir sigortalı için aylık asgari ücret tutarıdır. Böylece, müfettişin işyerinde teftiş yaptığı günde işyerinde bulunduğu her işçinin sigortalanmış olma yükümlülüğü getirildi. Bu düzenlemeye göre, işçinin on dakika önce işbaşı yaptığı ve yarım saat içinde sigortalanacağı iddiasını ileri sürmek artık mümkün değildir.

### **3- Sigortalının Kendini Kuruma Bildirmesi**

İşe yeni başlayan işçiler de çalışmaya başladıklarını 30 gün içerisinde SSK'ya bildireceklerdir. Böylece işçi ve işverenin bildirimlerinin çapraz kontrolü sağlanabilecektir.

4447 sayılı yasa ile (Ek Madde 40), bu Yasanın 2. maddesine göre sigortalı sayılanların, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde kendilerini Kuruma bildirme hakkı verildi. Bu maddenin fazla bir anlamı yoktur. Çünkü bunun herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır.

### **4- İşverenlerce Ay İçerisinde 30 Günden Az Çalışılan Sürelerin Belgelenme Zorunluluğu**

Daha öncede incelediğimiz üzere kayıtdışı çalışmanın önemli bir bölümünü de SSK'ya bildirilen eksik günler oluşturmaktaydı. 4447 sayılı yasa ile bazı işverenlerce çalışma sürelerinin eksik bildiriminden kaynaklanan prim kayıplarının önüne geçmek amacıyla ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmayan sigortalılar için işverene sigortalıların 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir. Bu uygulama sonucunda 4447 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte SSK'nın prim gelirleri önemli ölçüde artmış ve SSK'nın Hazine'den aldığı yardımlar azalmaya başlamıştır. Nitekim SSK 1999 yılı içerisinde Hazine'den 2.6 Milyar \$ yardım alırken, 2000 yılı ilk dokuz ay itibariyle bu yardım 656 Milyon \$'a düşmüştür. Diğer yandan SSK sekiz seneden bu yana ilk defa 2000 yılı Haziran, Temmuz ve

Ağustos aylarında giderlerini karşılayabilmek için Hazine' den yardım almamıştır. Fakat daha sonra sigortalı sayısının azalması nedeniyle Kurum tekrar hazine yardımı almaya başlamıştır.

4447 sayılı yasa ile çalıştırılan sigortalılar hakkında eksik gün bildirmeyi önlemeye yönelik bir düzenleme getirildi. 506 sayılı Yasanın 79. maddesinin 2 fıkrası aşağıdaki biçimde düzenlendi:

“Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştırdıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildirelerine eklenmesi şarttır.

Sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen süreler için primler Kurumca re'sen tahakkuk ettirilerek 80 . madde hükümlerine göre tahsil olunur.”

#### **5- Kademeli Denetim Sistemine Kısmi Geçiş**

506 sayılı yasanın 130. maddesine göre; Sigorta Müfettişleri, bu yasanın uygulanması bakımından, İş Yasasında belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkisini haizdirler.

“Kurum Yönetim Kurulu kararı ile görevlendirilen memurlar, sigortalıların işlemleri ile ilgili olarak işyerlerinde yoklama ve tespit yapabilirler. Bunların nitelikleri ile çalışma esasları altı ay içinde yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir.

“Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştıranları Kuruma bildirmek zorundadırlar. Kurum bu bildirimler üzerine gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakları saklıdır.

Uygulamanın usul ve esasları altı ay içinde çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Böylece SSK’nda işyerinde durum tespiti yapmak gibi bazı görevler yoklama memurlarına devredilmesiyle Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik uygulaması, devamlı ve mevsimlik işyerlerinin genel teftişi gibi işleri yapmak üzere belli bir plan çerçevesinde çalışmalarına olanak sağlanmaya çalışıldı. Ancak yoklama memurlarının sayı ve yetki olarak yetersiz olması nedeniyle istenen amaca ulaşılamamıştır.

#### **6- Prime Esas Kazanç Sınırlarındaki Değişiklik**

4447 sayılı Yasa 506 sayılı Yasanın 78.maddesinde köklü bir değişiklik getirerek 01.01.2000 tarihinden sonra, prime esas kazançların alt sınırı günlük 4.000.000.-TL. olacağı, üst sınır alt sınırın üç katı olacağı, hükmü getirilmiştir. Üst sınırı alt sınırın 5 katına kadar yükseltmek Bakanlar Kurulu’nun yetkisine bırakılmıştır.

Aynı maddede prime esas kazanç sınırlarının artırılması esasları da değişmiştir.Yeni düzenlemeye göre, günlük kazancın alt sınırı her yıl, bir önceki yılın aralık ayına göre DIE tarafından açıklanan en son temel yılı kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı kadar ve bir önceki yılın GSYİH sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak belirleneceği hükmü getirilmiştir.

Bu tespitle sigorta primine esas kazancın alt sınırının asgari ücretler bağlantısı kurulmamış, tamamen farklı olan uygulamaya gidilmiş, bu da işveren ve sigortalıların prim yükünün sürekli olarak artmasına neden olmuştur.

Böylece 1987 yılında asgari ücretin 6 katı olan prime esas kazançların üst sınırı 1999 yılında 2 katına düşmüşken 4447 sayılı yasa ile bu sınır tekrar spek alt sınırın 3 katına çıkarılmış, üst sınırın 5 kat kadar artırılma yetkisi

Bakanlar Kuruluna verilmiş olması, zaman içinde bu sınırın yükselmesine imkan verilmiş oldu.<sup>84</sup>

### **C- 616 SAYILI KHK'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

616 sayılı KHK ile SSK Genel Müdürlüğü, SSK Başkanlığı olarak Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü şeklinde yeniden yapılandırıldı. Bu yapılanmayla beraber her iki genel müdürlükte daire başkanlıkları ihdas edildi.

616 sayılı KHK, denetimle ilgili önemli sonuçlar doğuran düzenlemeler getirmiştir. Bunlardan ilki, kayıtdışı çalışmanın önlenmesine yönelik olarak 1993 yılında, 3917 sayılı yasayla getirilen düzenlemelerin söz konusu KHK ile ortadan kaldırılması ile ortaya çıkmıştır. Sigorta müfettişlerinin işyerlerinde asgari işçilik miktarını tespit etmeleri ile ilgili yetkileri ortadan kaldırılmış ve Kurumca primlerin resen tahakkuku işlemi sona ermiştir. Bu yetkinin kalkmasıyla SSK'ya yapılan eksik bildirim nedeniyle Sigorta Müfettişi raporuna istinaden asgari işçilik uygulaması ortadan kalkmış oldu. Buna bir de 4447 sayılı yasayla, 506 sayılı Yasanın 130. maddesindeki " sigorta müfettişleri tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir" hükmünün kaldırılması hususu da ilave edilince, yeni düzenlemeler, düşünülenin aksine, denetimle ilgili önemli boşluklar ortaya çıkartmıştır.

Bu KHK, SSK'nın idari yapısını değiştirmesine karşın, Kurumun fonksiyonlarını yerine getirmesinde herhangi bir fayda sağlayamamıştır. Bilakis iki genel müdürlük şeklinde yapılanma ve bunlara uygun kadro ihdası da Kurum teşkilatının gereksiz yere büyümesine neden olmuştur.

---

<sup>84</sup> Yusuf ALPER : a.g.m., 148.

## D- İŞ GÜVENCESİ YASASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

İş güvencesi ya da işçinin feshe karşı korunması, iş hukukunun en önemli kurumlarından biridir. Çünkü iş hukukunun işçiye sağladığı hakların kullanılabilirliği büyük ölçüde iş güvencesi düzenlemelerinin varlığına bağlıdır.

İş akdi feshine karşı güçlü korumanın olduğu Japonya, Almanya ve Batı-Kuzey Avrupa ülkeleri 2. Dünya Savaşından sonra ciddi ekonomik atılımlar yaptıkları, iş güvencesinin sermaye yoğun teknolojilere geçişi teşvik ettiği, sosyal dampingle mücadelede etkin olduğu, işin sürekliliği nedeniyle işçinin verimliliğini ve motivasyonunu artırdığı ve işverenin yaptırım nedeniyle kolay kolay feshe başvurmaması sonucunu doğurmaktadır.<sup>85</sup>

İş güvencesi sadece bireysel olarak işçinin korunması değil, genel olarak sosyal barış açısından da büyük önem taşır. İş hukuku ne kadar ayrıntılı ve işçiyi koruyucu düzenlemeler getirirse getirsin, işçi hiçbir sebep gösterilmeksizin işten çıkarılıyorsa o ülkede toplumsal düzen, sosyal barış ve huzur sağlanamaz. İş güvencesi olmayan bir işçinin işten atılma korkusu nedeniyle sigortasız çalıştığına dair kamu kurumlarına şikayette bulunması, işyerinde yapılan denetimler sırasında gerçeği söylemesi ve işverenin ifadesine aykırı beyanda bulunması çok zor olup önemli sorunlara yol açmaktadır.

İş güvencesi sadece bireysel işçi haklarının değil aynı zamanda kolektif işçi haklarının; sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının da güvencesidir. Çünkü iş güvencesi olmayan bir işçinin kolektif hakları özgürce kullanabilmesi mümkün değildir. Tüm bunların ötesinde iş güvencesi günümüzde sadece bir işçi hakkı olarak değil, insan hakkı olarak değerlendirilmektedir.

İş Güvencesi, 15 Ağustos 2002 tarih 24847 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4773 sayılı yasa ile 15.03.2003 tarihinde yürürlüğe gireceği

<sup>85</sup> Aziz ÇELİK : "İş Güvencesi: İşçinin Feshe Karşı Korunması ve 4773 Sayılı Yasa", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ocak-Şubat 2003 ), 60-61-62.

belirtilen yasayla getirilmiştir. Ancak yasa yürürlük tarihi ertelendi. 22.05.2003 tarihinde TBMM' de kabul edilen 10.06.2003 tarih 25134 sayılı 4857 sayılı İş Kanunu ile yasalaşmıştır.

Yasanın 18. maddesine göre; Otuz veya daha fazla işçi çalıştırılan işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan ve işletmenin bütününü sevk ve idare eden işveren vekili niteliğinde olmayan bir işçinin belirsiz süreli hizmet akdini fesheden işveren, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır.

Aşağıdaki hususlar fesih için geçerli bir sebep oluşturmaz:

- a) Sendika üyeliği veya çalışma saatleri dışında ya da işverenin rızası ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyetlere katılmak,
- b) İşyeri sendika temsilciliği veya işçi temsilciliği yapmış olmak, yapmak veya temsilciliği aday olmak,
- c) Mevzuattan veya sözleşmeden doğan haklarını takip için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak,
- d) Irk, renk, cinsiyet, medeni hal, aile yükümlülükleri, hamilelik, din, siyasi görüş, etnik veya sosyal köken,
- e) 70. madde uyarınca kadın işçilerin çalıştırılmalarının yasak olduğu sürelerde işe gelmemek,
- f) Hastalık veya kaza nedeniyle 17. maddenin (I) numaralı bendinin (b) fıkrasında öngörülen bekleme süresinde işe geçici olarak devam etmemek.

İşçinin altı aylık kıdemi, aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde geçen süreler birleştirilerek hesap edilir.

İş güvencesinden yararlanabilme şartları ile hizmet akdinin feshedilebilmesinin nedenleri ve hizmet akdinin feshedilemeyeceği durumlar maddeler halinde sayılmıştır.

Yine yasanın 19. maddesine göre; İşveren fesih bildirimini yazılı olarak yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmek zorundadır, hükmüyle işverenin sözlü ifadesi engellenmiş ve yazılı gerekçe istenmiştir.

Geçersiz fesih nedeniyle işçinin geri dönebileceği, tazminat tutarları ile itiraza ilişkin hükümler yasada yer almıştır.

Bu durumda işçinin işyerine son verilmesi zorlaşmakta ve işçiler kayıtlı çalışma yönünde işverenle olan pazarlık güçlerini arttırılmakta, ispat yükümlülüğü işverene yüklemektedir.

Bu yasa bazı olumsuzlukları olmasına karşın ( işçinin yetersizliği gibi soyut kavramlar, 30 işçiden fazla işçi çalıştırılan işyerinde uygulanması gibi ) ülkemiz sosyal güvenlik hukuku açısından atılmış olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir.

## **E- YABANCILARIN ÜLKEMİZDE ÇALIŞMASINI DÜZENLEYEN YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yabancıların çalışma izinleri hakkındaki 4817 sayılı yasa 27.02.2003 tarihinde kabul edilip 06.03.2003 tarih ve 25040 sayılı resmi gazetede yayımlanmıştır. Ancak yasa 05.09.2003 tarihinde yürürlüğe girecektir.

Kanunun amacı, yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamak ve bu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemektir.

Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, yabancıların Türkiye'de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerekir. En çok bir yıl, bir yıllık kanuni çalışma süresinden sonra aynı işyeri veya işletme ve aynı meslekte çalışmak üzere

çalışma izninin süresi üç yıla kadar uzatılabilir. Üç yıllık kanuni çalışma süresinin sonunda, aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere, çalışma izninin süresi altı yıla kadar uzatılabilir.

Türkiye’de en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet eden veya toplam altı yıllık kanuni çalışması olan yabancılara, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler dikkate alınmaksızın ve belirli bir işletme, meslek, mülki veya coğrafi alanla sınırlandırılmaksızın süresiz çalışma izni verilebilir. Bağımsız çalışacak yabancılara, Türkiye’de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olmaları koşuluyla Bakanlıkça bağımsız çalışma izni verilebilir.

Bu Kanun kapsamına giren yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği Bakanlık İş Müfettişleri ve Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişleri tarafından denetlenir.

Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin teftiş ve denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, yabancı çalıştıran işverenlerle yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini de denetler. Denetim sonuçları ayrıca Bakanlığa bildirilir.

Bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için 250.000.000.-TL. idari para cezası, çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya 500.000.000.-TL. idari para cezası çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işveren veya işveren vekillerine her bir yabancı için 2.500.000.000.-TL. idari para cezası verilir. Bu durumda, işveren veya işveren vekili yabancıнын ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır.

Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarda sayılan fillerin tekrarı halinde idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

Bu Kanuna göre verilmiş çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya 1.000.000.000.-TL. idari para cezası verilir ve varsa işyeri veya işyerlerinin Bakanlık bölge müdürlerince kapatılması kararı alınarak, bu kararın uygulanması için durum ilgili valiliğe bildirilir. Tekrarı halinde, varsa işyeri veya işyerlerinin kapatılmasının yanı sıra idari para cezası bir kat artırılarak uygulanır.

Böylece yabancıların çalışma sürelerine ilişkin düzenlemeler yapılırken, bu yasanın maddelerinin ihlali durumunda yabancıların ve bunları istihdam edenlerin karşılaştıkları müeyyideler belirlenmiştir.

#### **IV- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE DENETİM SİSTEMİ**

Ülkemizin en önemli sorunlarından birisi kayıtdışı istihdamdır. Kayıtdışı istihdamla ilgili mücadelede en önemli görevler Sosyal Sigortalar Kurumuna düşmektedir. Kurum ise bu görevleri Sigorta Müfettişleri aracılığıyla yerine getirmektedir.

Sosyal Sigortalar Yasasının 130. maddesine göre;“ Sigorta Müfettişleri, bu yasanın uygulanması bakımından, İş Yasasında belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahiptirler, Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi ispatlanıncaya kadar muteberdir” hükmü yer almaktaydı.

Ancak 08.09.1999 tarihli 4447 Sayılı Yasa ile, “ Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir”, hükmü kaldırılmıştır. Bu şekilde Sigorta Müfettişlerinin denetim yetkisi zayıflatılmış, milyonlarca kayıtdışı çalışan işçi aleyhine bir sonuç meydana getirilmiştir. Eski madde hükmüne göre Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanıklara yazılan işçi SSK kayıtlarına girerken, bu hükmün kaldırılmasıyla Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanakları tartışmalı hale getirmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının altıncı maddesine 3917 sayılı Yasa ile eklenen, “Sigorta Mufettişleri bu görevlerini yaparken mülkiye amirleri, emniyet amiri ve memurları, belediye başkanları, köy muhtarları ve kamu müesseseleri kendilerine kolaylık göstermeye ve yardımcı olmaya mecburdurlar” hükmü 4447 sayılı yasa ile kaldırılmıştır. Denetimin etkinliği, özellikle görev yapan mufettişlerin can güvenliği açısından son derece gerekli ve yerinde olan bu hükmün kaldırılmış olmasının kayıtdışı istihdamla mücadeleyi zayıflatacağı açıktır. Kayıtdışı istihdamın bu kadar büyük boyutlara ulaştığı ülkemizde bazı yetkileri kısılan ya da kaldırılan bir denetim biriminin elbette büyük sıkıntı ve tehlikelerle karşı karşıya kalacağı açıktır.

Ancak bu yasayla, 506 sayılı yasanın 130.maddesi ile kamu kurum ve kuruluşları denetim elemanlarına ve Kurum Yönetim Kurulunca atanan yoklama memurları müessesesi de devreye sokularak kayıtdışı istihdamla mücadelede yetki genişlemesi getirildi.

#### **A- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KAMU KURUM VE KURULUŞLARI DENETİM ELEMANLARININ ROLÜ**

Sosyal Sigortalar Yasasının 130. maddesine 4447 sayılı yasa ile, “Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadırlar”, hükmü getirilmiştir.

Buna göre, genel bütçeye dahil daireler ve katma idarelerin denetim elemanlarınca, kendi mevzuatları gereğince, işyerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu yönünden çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları ilgili sigorta müdürlüğüne bildirmeleri gerekmektedir.

Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarınca yapılan tespitler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 44**  
**Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma İdarelerin Denetim**  
**Elemanlarınca 01.04.2000-30.06.2002 Dönemine İlişkin Yapılan Tespitler**

Bu Dönemde Denetlenen İşyerleri			Bu Dönemde Çalıştıkları Saptanan Sigortalılar		
Tescilli Olanların Sayısı	Tescilsiz Olanların Sayısı	Toplam	Tescilli Olanların Sayısı	Tescilsiz Olanların Sayısı	Toplam
2.284	648	2.932	7.361	3.153	10.514

Kaynak: İSMMMO, a.g.e.,75

Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma İdarelerin Denetim Elemanlarınca yukarıda belirtilen 2 yıllık dönemde 2.932 işyerinin denetimini yapmış, 648 tescilsiz işyeri tespit etmiş, 10.514 çalışanlardan 3.153 kaçak çalışan işçi tespit etmiştir. Yapılan tespitlerde kaçak işyeri oranının %22, kayıtdışı istihdamın %30 olduğu ortaya çıkmaktadır.

Aslında bu rakamlar çok düşüktür. Çünkü Sigorta Müfettişleri tarafından sadece 2000 yılında yapılan yerel denetimde 36.870 işyeri denetlenmiş, 30.870 kaçak işçi saptanmış, toplam 248.110 işçi tespit edilmiştir. Diğer denetim elemanlarının 2 yılı 3 aylık bir sürede bu kadar az sayılabilecek işyerinde sigortasız işçi saptaması bu yetkinin genelde diğer denetim elemanları tarafından kullanılmadığı sonucunu çıkartmaktadır.

Yasanın bu maddesiyle denetim yetkisi şekli anlamda genişletilmiş oldu. Yasada çalışanların sigortalı olup olmadığının tespiti ifadesi yer almıştır. Dolayısıyla verilen bu yetki teftiş ve inceleme yetkisi değil, sadece kontrol etme yetkisi niteliğini taşır.

Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanları, iş yoğunlukları gerekçesiyle kendi mevzuatları gereğince yaptıkları denetimin dışında, sigortasız işçi çalıştırılıp çalıştırılmadığı hususunda ayrıca sigortasız işçi çalıştırma konusunda denetim yapmak için

zaman bulamamaları ve iş-sosyal güvenlik mevzuatı hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları gibi nedenlerle beklentilere cevap verilememiştir.

Uygulamada bu yetki çok az kullanılmakta ve yapılan durum tespitlerinin de, tutanaklarda bulunması gerekli asli unsurların yer almaması nedeniyle konu tekrar Sigorta Müfettişlerine intikal ettirilmektedir.

## **B- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KURUM YÖNETİM KURULUNCA ATANAN YOKLAMA MEMURLARININ ROLÜ**

08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı yasayla Kurum Yoklama Memurları ile genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına da belirli sınırlamalar çerçevesinde denetim yetkisi verilmiştir. "Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik"<sup>86</sup> 5. maddesinde Yoklama Memuru olabilmek için gerekli olan şartlar belirtilmiştir.

Bugüne kadar gelen süreçte, Sigorta İl Müdürlüklerinin bazılarında yoklama memuru olma şartlarını taşıyan personel bulunmaması veya şartları taşıyan personel bulunmasına karşın yoklama memuru olmak istenilmemesi ve personel sayısındaki yetersizlikten dolayı yoklama memuru istihdam edilmemesi nedenleriyle yoklama memurluğu sistemi tam olarak hayata geçirilememiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının ihtiyaç duyduğu denetimi kendisinin planlaması ve yürütmesi gereklidir. Bu nedenle, "Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik"<sup>86</sup> in 7. maddesinde belirtilen görevleri yapmak üzere, her Sigorta İl Müdürlüğünde, özlük haklarının iyileştirilmesi suretiyle yeterli sayıda Yoklama Memuru görevlendirilmesi sağlanmalıdır.

<sup>86</sup> 24.01.2000 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Sosyal Sigortalar Yasasının 130. maddesine 4447 sayılı Yasa ile, “ Kurum Yönetim Kurulu Kararı ile görevlendirilen memurlar, sigortalıların işlemleri ile ilgili olarak işyerinde yoklama ve tespit yapabilirler” hükmü yer almıştır.

İşyerinin yasa kapsamına alınması, yasa kapsamından çıkarılması, ihbar ve yakınmalar gibi durumların işyerinde tespiti amacıyla getirilen bu düzenleme çok yerindedir. Çünkü bu gibi işlerin de Sigorta Müfettişleri tarafından yapılması Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının iş yükünü artırmış, Sigorta Müfettişlerinin asli görevleri olan sigorta olaylarının soruşturulması, asgari işçilik uygulaması gibi işlerin yapılması işlemleri aksamaya başlamıştır.

**Tablo 45**

**Yoklama Memurlarının 01.04.2000-30.06.2002 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin Sonuçları**

Bu Dönemde Denetlenen İşyerlerinin			Bu Dönemde Çalıştıkları Saptanan Sigortalılar		
Tescilli Olanların Sayısı	Tescilsiz Olanların Sayısı	Toplam	Tescilli Olanların Sayısı	Tescilsiz Olanların Sayısı	Toplam
20.121	4.297	24.915	44.915	14.166	59.081

Kaynak: İSMMMÖ, a.g.e.,74.

SSK Yönetim Kurulunca görevlendirilen Yoklama Memurlarının anılan 2 yıllık dönemde 4.297'siz tescilsiz olmak üzere toplam 24.418 işyerinde yoklama yaptıkları, 14.166 tescilsiz olmak üzere toplam 59.081 işçi ile görüştükleri saptanmıştır. Bu denetimler sonucu işyerlerinin %18'i kayıtdışı iken, çalışan işçilerin %24'ü kayıtdışıdır.

Asıl işleri işyerinde yoklama ve kontrol olan yoklama memurlarının, Sigorta Müfettişlerine göre az sayıda işyerlerini denetlemesinin başlıca nedeni, Yoklama Memuru olmanın şartlarını ağır olması nedeniyle sayılarının yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.

## C- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE SİGORTA MÜFETTİŞLERİNİN ROLÜ

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3917 sayılı Yasa ile 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının altıncı maddesine eklenen fıkralar uyarınca 1993 yılında kurulmuŐ, bu tarihten itibaren de Kurul Başkanlığı tüm ũlke dũzeyinde teftiş, kontrol ve denetleme faaliyetlerine başlamıştır.

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının Gũrevleri :

- Sosyal Sigortalar ile ilgili mevzuat hakkında çalışmalar yapmak,
  - Mevzuatın uygulanmasını denetlemek,
  - Asgari işçilik miktarını saptamak,
  - İŞyerinde çalıştırılanlar ile iş sağlığı ve gũvenliđine aykırı durumları tespit etmek,
  - KayıtdıŐ istihdamı önlemek,
  - İŞ kazası ve meslek hastalıklarını soruşturmak,
- Şeklinde sıralanabilir.

BaŐlangıçta İl dũzeyinde gũrev yapan Sigorta MũfettiŐlerinin bir Kurul bũnyesi içerisinde 1994 yılında SSK'nın en ũst makamına bağlanma ihtiyacı 3917 sayılı Yasanın TBMM de gũrũŐlmesi sırasında verilen önerge gerekçelerinde net bir biçimde ortaya konulmuştur.<sup>87</sup>

"Kaçak sigortalılığın önlenmesi, kapsamının yaygınlaştırılıp sosyal gũvenliđin tüm çalışan kesime yansıtılması, gelirlerin artırılıp yeterli finansman sağlanması için yeknesak, saygın, etkin ve sũrekli bir denetime gereksinim duyulmaktadır. Dũnyadaki tüm ađdaŐ kuruluşlarda ve özellikle Tũrk hukuk sisteminde denetim merkezi rgũtlenmeyle belli bir plana dayandırılarak belli amaçlar için yönlendirilmiştir.

Sigorta MũfettiŐleri Kurumun taŐra rgũtũnde kadrolaŐtırılmıŐ olduğundan, ūimdiye dek dağınık, verimsiz, amaçtan uzak bir biçimde çalıŐtırılmıŐlardır. Yapılan bu deđiŐiklikle merkezi bir rgũtũn kurulması ve

<sup>87</sup> TBMM : Tutanak Dergisi Cilt 44, Dũnem 19.

aynı zamanda Sigorta Teftiş Kurulu Başkanının görevleri maddede belirlenerek, Bakanlıkların Kurulması Hakkındaki 3046 sayılı Yasa ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulmasına dair 3146 sayılı Yasada denetim birimlerinin kurulması yolundaki amir hükümlere uygunluk sağlanması amaçlanmıştır.”

04.10.2000 tarih, 24190 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 616 sayılı Yasa Hükmünde Kararname ile Sosyal Sigortalar Kurumu teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş, anılan Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı ihdas edilmiş ve yeni düzenlemede Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanına bağlı Denetim ve Danışma birimleri arasında yerini almıştır.

Kayıtdışı istihdamla mücadelede en önemli rolü Sigorta Müfettişleri üstlenmektedir. Gerek sosyal sigortalar mevzuatının uygulanması sırasında Kurumca kendilerine intikal eden sigorta olayları soruşturmasında gerekse yapılan yaygın-yoğun denetim çalışmaları sırasında işyerlerinde fiili sigortalılık durumunu tespit etmektedirler. Bu sonuçlar hem Sigorta Müfettişlerinin denetim oranını verirken hem de kayıtdışı istihdam hakkında bilgi vermektedir.

**Tablo 46**  
**Sigorta Müfettişlerinin 1994-2000 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin**  
**Sonuçları**

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıtdışı Çalışanlar	Kayıtlı Çalışanlar	Toplam Çalışanlar
1994	46.327	62.687	124.489	187.489
1995	48.443	62.907	192.208	255.115
1996	48.668	59.468	197.421	256.889
1997	26.320	32.558	116.179	148.737
1998	18.288	32.401	129.679	162.080
1999	22.743	31.308	189.347	220.655
2000	36.870	30.870	217.240	248.110

Kaynak: 1994-2000 Devresi SSK Sigorta Teftiş Kurulu Genel Çalışma Plan ve Programları.

SSK'ya kayıtlı toplam işyeri sayısı dikkate alındığında işyerlerinde denetleme oranının %3.5 - 4 dolaylarında olduğu, kayıtdışı tespit edilen çalışan oranının %35'lerden %15'lere doğru düştüğü gözlemlenmektedir. Aslında bu durum kayıtdışı istihdamın azaldığını göstermez. Çünkü bu oran, Sigorta Müfettişlerinin işyerinde karşılaştığı kişilerin sigortalılık durumunu göstermektedir. Denetlemeden haberdar olup işçileri kaçıran, denetlenen işyerlerinin zaten çoğunlukla Kurumda tescillerinin bulunması nedeniyle böyle bir istatistiki sonucun çıkmasına sebep olmaktadır

### **1- 1994 Yılı Öncesi Uygulama ve Ölçümlene Sistemi**

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 3395 sayılı yasa ile değişmeden önce yürürlükte bulunan 79. maddesinin ölçümlene sebeplerini belirleyen ikinci fıkrasında sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının hazırlanacak tüzükteki usul ve esaslar dairesinde ölçümleneceği hükme bağlanmış ve anılan yasanın geçici 15. maddesinde de 135. madde de belirtilen tüzüklerin en geç altı ay içinde çıkarılacağı ve tüzükler yürürlüğe girinceye kadar da Çalışma Bakanlığınca çıkarılacak genelgelere göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.<sup>88</sup>

Bu itibarla, yasanın 135. maddesine göre hazırlanması gereken tüzükler yürürlüğe girinceye kadar Çalışma Bakanlığınca çıkarılan ve tüzük yerine geçen 19.2.1965 tarihli, 915-22/1232 sayılı genelgedeki ölçümlene esaslarına göre işlem yapılmış ve 14.4.1972 tarihinde de Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü yürürlüğe girmiştir.

Ölçümlene ile ilgili olarak, 3917 sayılı yasa değişikliğinden önceki uygulamaları üç kısımda inceleyebiliriz. Bunlar;

<sup>88</sup> Resul KURT : "Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması", a.g.m., 70.

**a- 17.07.1964-29.06.1978 Tarihleri Arasında Yürürlükte Bulunan Uygulama**

Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü, 14.4.1972 tarihinden sonraki işlemlerde uygulanacak, 14.4.1972 tarihinden önceki işlemlerde de Çalışma Bakanlığı genelgesinin uygulanması gerekmektedir.<sup>89</sup> Gerek Bakanlık Genelgesinde gerekse Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğünde ölçümleme usul ve esasları, yapılan işin özelliğine göre, 4 kısımda mütalaa edilmiştir.

Bununla beraber genelge ile tüzükte mevcut ölçümleme usul ve esasları arasında bazı önemli farklar bulunmaktadır.

17.07.1964-29.06.1978 tarihleri arasında yürürlükte bulunan uygulamada, işverenin bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren ve niteliği, usul ve esaslarıyla verilme süreleri hazırlanacak tüzükte belirtilecek olan kayıt ve belgelerin Sosyal Sigortalar Kurumuna verilmesi zorunludur.

İşverenin bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren belgeler, ilgili tüzükte (915 sayılı Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü) belirtilen usul ve esaslara göre düzenlenmez veya vaktinde Sosyal Sigortalar Kurumuna verilmezse, bu belgelerin dayandığı kayıtlar, belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte görülmezse, belgelerde yazılı olanları doğrulayacak kayıt ve belgeler getirilmezse, Sosyal Sigortalar Kurumu, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamını hazırlanacak tüzükteki usul ve esaslara göre ölçümler. Yani, Sosyal Sigortalar Kurumu ancak sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren belgeleri 915 sayılı Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğünde belirtilen usul ve esaslar dahilinde düzenlenmez ve ihtara rağmen vermez ise ölçümleme

<sup>89</sup> SSK : İşveren Muameleleri Eğitim Notu, ( Ankara 1976 ), 96.

yapılır. Yani ölçüleme ancak, işverenin sigorta prim belgelerini usulüne uygun olarak düzenlememesi durumunda yapılabilecektir.<sup>90</sup>

**b- 29.06.1978-20.06.1987 Tarihleri Arasında Yürürlükte Bulunan Uygulama**

Burada getirilen yeni düzenleme ile ölçüleme sistemi, “Her türlü inşaat, tamirat, tadilat, tesisat ve benzeri işleri yapan işverenler tarafından birinci fıkra gereğince düzenlenen belgeler ile Kuruma bildirilen kazançlar 135. maddenin (B) bendine göre çıkarılan tüzük uyarınca Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının %70 inden az olmadığı takdirde, prim belgelerinin dayandığı kayıtlar bu belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte sayılır ve ayrıca işveren ile varsa aracılara ait kayıtların gösterilmesi istenilmeyebilir.

Prim belgelerindeki kazançlar tutarı kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının % 70 inden az olduğu takdirde işveren ve aracılara ait kayıtlara bakılmaksızın kurumca hesaplanan kazançlar toplamı üzerinden işlem yapılır,” şeklinde yumuşatılarak S.P.E.K. tutarının % 70 ini ödeyen işveren iyi niyetli kabul edilerek ölçüleme dışında bırakılmıştır. Böylece, özellikle, inşaat sektöründe düzenli prim ödeyen işverenler ile düzenli prim ödemeyen işverenlerin birbirinden ayırıldıkabilmesi ve düzen prim ödemeyenlerin etkin bir şekilde takip edilmesi amaçlanmıştır.

**c- 20.6.1987-01.01.1994 Tarihleri Arasında Yürürlükte Bulunan Uygulama**

Ölçüleme konusu daha önce, Sosyal Sigortalar Yasasının 79. maddesinde “ Prim Belgeleri ve Ölçüleme “ başlığı altında yer almışken, sigorta primine esas olan belgelerin, işverenlerce usulüne uygun olarak düzenlenmemesi veya bu belgelerin yasal süresi içerisinde doğrulanmaması hallerinde, sigorta primlerinin hesaplanmasına esas tutulacak kazançlar toplamı, 506 sayılı yasanın 79. maddesine göre kurumca re’sen

<sup>90</sup> Resul KURT : a.g.m., 7.

hesaplanarak, primler, hesaplanan kazançlar toplamı üzerinden tahsil edilmekte iken, 09.07.1987 tarihinde yürürlüğe giren 3395 sayılı yasa ile bu uygulamaya son verilmiş, bunun üzerine idari para cezaları sistemi getirilmiştir.<sup>91</sup>

Ölçümlene sistemi, 3395 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılarak bunun yerine idari para cezaları getirilmiştir. Bu yeni getirilen idari para cezaları zamanla güncelliğini kaybederek önemini yitirmiştir. 3395 sayılı yasa yürürlüğe girdikten sonra özellikle inşaat sektöründe SSK' na bildirimler önemli oranda azalmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumunun içinde bulunduğu ekonomik sıkıntıların en önemli nedenlerinden birisi de bu değişiklikten sonra Sosyal Sigortalar Kurumunun işverenler üzerindeki yaptırımlarının azalmasıdır. Ölçümlene işlemi 1987 yılında yürürlükten kaldırıldıktan sonra, geçen süre içinde, özellikle inşaat işyerleri ile ihale konusu işlerden dolayı Kuruma çok az prim ödendiği gözlemlenmiştir.

## **2- 3917 Sayılı Yasa ve Asgari İşçilik Uygulaması**

Asgari işçilik uygulaması, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde, 4792 sayılı yasanın altıncı maddesini değiştiren 3917 sayılı Yasa ile güncellik kazanmıştır. Asgari işçilik uygulaması, daha önceleri 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasınının 79. maddesinde Prim Belgeleri ve Ölçümlene başlığı altında düzenlenen ve Sosyal Sigortalar Kurumun çalışan sigortalı sayısını, çalışma gün sayısını ve prime esas kazanç tutarlarını belli koşulların varlığı durumunda resen hesaplamasını ifade eden ölçümlene sisteminin benzeri olmakla birlikte aralarında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Ölçümlene sistemi, belli koşulların varlığı halinde sigortalıların çalışma süreleri ile prime esas kazanç tutarlarının resen hesaplanması iken Asgari İşçilik Uygulaması, ihale konusu işlerle inşaat işlerinde belirli bir oranda işçilik bildiriminde bulunulması durumunda herhangi bir ihbar ve yakınma olmaması halinde ilişiksizlik belgesi verilmesine yönelik idari bir işlemdir.

<sup>91</sup> Şükrü KIZILOĞLU : İnşaat Muhasebesi Vergilendirilmesi Mevzuatı ve Asgari İşçilik, ( Ankara, 2000 ), 1610.

Asgari İşçilik Uygulamasına geçilmesinin en önemli amacı, Sigorta Müfettişlerinin iş yükünün azaltılarak, primlerini düzenli olarak ödeyen işverenlerle primlerini düzenli olarak ödemeyen işverenlerin ayırddilmesi ve primlerini düzenli olarak ödemeyen işverenlerin etkin bir şekilde denetiminin yapılmasını sağlamaktır.<sup>92</sup>

Daha önce, 506 sayılı yasa kapsamında çıkarılacak işyerlerine ilişkin tüm işyeri dosyaları için işlemde kaldırılmadan önce Sigorta Müfettişleri tarafından inceleme yapılmakta ve ancak bu inceleme sonucunda işyeri dosyası işlemde kaldırılmaktaydı. Ancak, işyeri sayılarında giderek artış kaydedilmesine karşın, Sigorta Müfettişi sayısındaki azalış nedeniyle tüm işyeri dosyalarının incelemeye tâbi tutulması olanağı ortadan kalkmıştır.

Gerek kapsamdan çıkarılan tüm işyerlerinin teftişinin yarattığı güçlüğü önüne geçilmesi, gerekse düzenli prim ödeyen, işverenler ile düzenli prim ödemeyen işverenlerin birbirinden ayırddilmesi ve düzenli prim ödemediği anlaşılan işverenlerin etkin bir şekilde takibe alınması açısından Sosyal Sigortalar Kurumunca, 07.07.1994 tarihinden itibaren (16-86 Ek Genelge ile ) inşaat işleri ve ihale konusu işler için asgari işçilik uygulaması başlatılmıştır. 3917 sayılı yasa uyarınca, işverenlerin "emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarlarının" altında bildirimde bulunduğu saptandığında, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamı Sosyal Sigortalar Kurumunca resen hesaplanacaktır. İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının saptanmasında, yararlanılmak üzere, ilgili meslek kuruluşlarının da görüşleri ışığında, 506 sayılı Yasanın 83. maddesinde sözü edilen işler ile inşaat işleri için işçilik oranları belirlenmiştir.

<sup>92</sup> Resul KURT : Sosyal Sigortalarda Denetim ve Özel Bir Denetim Yöntemi Olarak Asgari İşçilik Uygulaması, Marmara Üniversitesi, ( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi ), ( İstanbul 1999 ), 67.

Buna göre; Kuruma bildirilen prime esas kazançlar toplamının, ihaleli işlerde istihkak bedeline ve özel bina inşaatlarında da yaklaşık maliyet bedeline uygulanacak işçilik oranları sonucunda hesaplanan işçilik tutarından az olması durumunda, Sigorta Teftiş Kurulundan 3917 Sayılı Yasa çerçevesinde inceleme yaptırılması istenecek ve inceleme sonucu düzenlenecek rapora göre işlem yapılacaktır. Ancak, İhale Konusu İşlerde Teminatların İadesi Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre kayıt incelemesi zorunlu olduğundan mükerrer incelemeye olanak verilmeyecek, yalnızca teminat iadesi dolayısıyla inceleme yapılmasının istenilmesi sırasında, belirlenen işçilik oranının altında bildirimde bulunulduğunun ve 3917 Sayılı Yasa çerçevesinde inceleme yapılması gerektiğinin ayrıca belirtilmesi ile yetinilecektir. 16-86 Ek Genelge ve daha sonra yayınlanan genelgeler ekindeki listede kayıtlı işçilik oranları (İşin, o iş dolayısıyla tescil olunan işyerinden bildirilen işçilerle bitirilmiş olduğu) göz önünde bulundurularak tespit olunmuştur. Bu işlerde (Sosyal Sigortalar Kurumunda tescilli bulunan veya herhangi bir şekilde Sosyal Sigortalar Kurumuna ayrıca işçilik bildirilmiş olan ya da bu işe ilişkin olarak işçilik bildirilmemesi gereken) başka işyerlerine ilişkin faturalı işçiliklerde söz konusu olabilmektedir. Bu bakımdan, inceleme yaptırılması yolundaki değerlendirme sırasında işçilik ücreti oranları, istihkak bedeline veya yaklaşık maliyet bedeline (bu iş için değerlendirmeye konu işyeri dosyasından bildirilmemesi gereken olası işçilikler dolayısıyla) % 2 puan eksiltilecek uygulanmış ancak bu oran 26.02.1995 tarih ve 22214 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 12 seri Nolu Genel Tebliğ ile belirtilen oranların %25 olarak değiştirilmiştir. İhaleli işlerde işçilik oranı uygulanacak istihkak bedeli olarak Müteahhide ödenen ve kesin hesap raporunda kayıtlı bulunan toplam istihkak tutarı esas alınacaktır.<sup>93</sup>

Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yayımlanan listelerde yer almayan yapıların metrekare maliyet bedeli listede kayıtlı olan benzeri yapıların maliyet bedeli esas alınarak saptanacaktır.

---

<sup>93</sup> Resul KURT :a.g.t., 73.

İnşaatın başladığı ve bittiği tarih Kurum veya işveren tarafından belgelenemiyorsa, ruhsat tarihi işin başlama, kullanma izin belgesi için Belediye' ye başvuru tarihi de bitiş tarihi sayılacaktır.

Kuruma bildirilen işçilik tutarının, yaklaşık maliyet bedeline işçilik oranı uygulaması ile bulunacak tutardan az olmadığı durumlarda ise; ihbar ve şikayet olmadığı takdirde Sigorta Müfettişi incelemesi yoluna gidilmeyecek, Kuruma bildirilen işçilik tutarına ilişkin primlerin ödenmiş olması kaydıyla iskan ruhsatı almak için başvuran işverenlere prim borcu bulunmadığına ilişkin ilişiksizlik belgesi verilebilecektir.

Uygulama, 3917 sayılı Yasanın yürürlük tarihi olan 01.01.1994 tarihi baz alınarak bu tarihe kadar kesin kabulü yapılmamış bulunan ihaleli işler ile yine bu tarihe kadar bitirilmemiş olan özel bina inşaatlarını kapsayacak şekilde başlatılmıştır

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının 01.12.1993 günü kabul edilen, 3917 sayılı Yasa ile değişik 6 . maddesinde;

"Sigorta Müfettişlerinin, işverenin Kuruma, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanılarak, Kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerinin Sosyal Sigortalar Yasasının 80 . maddesine göre tahsil olunacağı,

İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzeri işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya Kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişlerince saptanacağı,

Kurumca resen tahakkuk ettirilerek tebliğ edilen prim borçlarına karşı işverenin, tebliğ tarihinden itibaren (15 gün) içinde Kuruma itiraz edebileceği,

itirazın takibi durduracağı, Kurumca itirazın reddi halinde, işverenin, kararın tebliğ tarihinden itibaren (15) gün içinde yetkili İş Mahkemesine başvurabileceği, Mahkemeye başvurulmasının prim takip ve tahsilini durdurmayaacağı,”

Hükümleri getirilmiş bulunmaktaydı.

3917 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce Sigorta Müfettişleri kayıt düzenine ilişkin teftiş yaparken, bu yasayla beraber Sigorta Müfettişlerine resen prim tahakkuk etme yetkisi yani yasada sayılan ve benzeri gibi kriterleri kullanarak randıman incelenmesi yetkisi verilmişti. Burada önemli olan husus, işyeri kayıtlarının Kuruma yapılmış bildirimleri doğrulayıp doğrulamadığı değil, Kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç tutarı, sigortalı sayısı ve çalışma gün sayısının gerçeği yansıtıp yansıtmadığıdır.<sup>94</sup>

3917 sayılı yasa yürürlüğe girdikten sonra öncelikle özel bina inşaatlarıyla ihale konusu işlerde uygulanmaya başlamış, zamanla tüm sektörlerde uygulanmıştır. Böylece kayıtdışı istihdamla mücadele de önemli yer alan Sigorta Müfettişlerinin şekli delillere bağlı kalma zorunluluğu son bulmuş, her türlü delili serbestçe kullanma yetkisi tanınmış, sosyal güvenlik sisteminde delil serbestliği ilkesi uygulanmaya başlanmıştır.

Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik uygulamasında esas aldıkları kıstaslar,<sup>95</sup>

- Yerel denetim ve nitelik-nicelik tespit tutanaklarına göre saptama,
- Benzer işletmelerden tespit edilecek bilgilere göre saptama,
- Meslek veya kamu kuruluşlarından alınan bilgilere göre saptama,
- Diğer bilgilerin esas alınması suretiyle saptama;
  - Kuruma verilen prim belgelerindeki bilgilere göre saptama
  - İşyeri bildirgesinde yazılı bilgilere göre saptama,

<sup>94</sup> Resul KURT : a.g.m., 73.

<sup>95</sup> SSK :Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, a.g.e., 326.

-İşyerinin yasa kapsamına alınmasına esas olan tespit tutanağına göre saptama,

Şeklinde sıralanmıştır.

İşverenin, teftiş dönemi aylarında, her bir ay için çalıştırdığı işçi sayısı ve aylık brüt ücret beyanı, servisle taşınan işçi sayısı, işçilere verilen toplu taşıma bilet sayısı, yemek fabrikasına günlük ödenen gün/adam yemek sayısı, imalat sanayiinde her bir makinenin saat/kw elektrik tüketiminin kullanım kılavuzundan tespit edilmesi gibi bilgiler, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının hesaplanması uygulamasında kıstas olarak esas alınmamakla birlikte, teftiş dönemi aylarında Kuruma bildirilen ve kayıtlardan saptanan çalıştırılan işçi sayısı, aylık prim ödeme gün sayısı ve SPEK tutarının işin yürütümü için yeterli olup olmadığının tespitinde, diğer bir ifadeyle inceleme gerekip gerekmediği hususunda yapılacak karşılaştırmalarda göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda, açıklananların haricinde, herhangi bir şekilde elde edilen bilgilerin kıstas olarak esas alınmamaktadır.

Asgari işçilik uygulamasına bir örnek;<sup>96</sup>

Sigorta Müfettişleri tarafından yağılan incelemede Meslek veya Kamu Kuruluşlarından Alınan Bilgilere Göre Saptama kıstası esas alınacaktır.

İşin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarının, İşyerinin kurulu bulunduğu ilçe ve ildeki, sonuç alınamadığı takdirde Grup Başkanlığının kurulu olduğu ildeki meslek veya kamu kuruluşlarının bilgi ve görüşlerine başvurma yoluna gidilecektir.

Teftiş dönemini yansıtan yerel denetim tutanağının olmaması, karşılaştırma ve uygulamada esas alınabilecek benzer işletme bulunamaması, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarından bilgi alınamaması halinde, Sanayi Müdürlüklerinden alınan "Kapasite Raporu" nda yazılı aylık

<sup>96</sup> SSK: Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, a.g.e., 327.

çalıştırılan ortalama işçi sayısı, kamu kuruluşlarından alınan bilgi şeklinde değerlendirilmek suretiyle uygulamada esas alınabilir.

Bilgi ve görüş alma yazılarında; işyerinin adresi, yapılan işin niteliği, işyerinin büyüklüğü (makine, araç ve gereçleri, teknolojisi, m2 kullanım alanı), saptanabildiği takdirde günlük birim üretim kapasitesi, gerçekleştiği kayıtlardan saptanan günlük, haftalık, aylık, yıllık veya belirli süredeki birim üretim miktarı ve gerekli görülen diğer bilgiler belirlenerek, işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçi sayısı, çalışma süresi (prim ödeme gün sayısı) ve günlük ücret tutarının en az ne kadar olması gerektiği sorulacaktır. İşin yürütümü için gerekli olan gün sigortalı sayısı ve en az işçilik tutarının bir günlük karşılıklarının saptanması istenilecektir.

İnceleme dönemi aylarında çalıştırılması gereken en az gün işçi sayısı bildirilmekle birlikte en az gün işçilik tutarının bildirilmemesi olasıdır. Bu durumda, işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçilik tutarı, 506 sayılı yasanın 78. maddesine göre belirlenen prime esas asgari günlük kazançtan az olmamak kaydıyla İş Kanununa göre saptanan günlük asgari ücretin gün işçi sayısı çarpımı sonucu bulunacak miktardır.

İlgili meslek kuruluşu ile yazışmalar ve görüşmeler sonucunda, inceleme dönemi aylarında çalıştırılması gereken en az gün işçi sayısı 12 (on iki) olarak bildirilmiş, en az gün işçilik tutarı bildirilmemiştir.

Yapılan İş : Konfeksiyon imali

Teftiş Dönemi : 01.01.1997 - 31.10.1997

#### **Teftiş Dönemi Aylarında SSK'ya Yapılan Bildirimler**

Yıl/Ay	Toplam		Ödenen Ücret	SPEK
	İşçi Sayısı	Gün Sayısı		
1997/Ocak	6	135	76.545.000.	97.709.625.
1997/Şubat	4	100	56.700.000.	72.377.500.
1997/Mart	5	100	56.700.000.	85.416.500.

1997/Nisan	12	355	201.285.000.	303.228.575
1997/Mayıs	13	384	217.728.000.	327.999.360.
1997/Haziran	11	330	187.110.000.	281.874.450.
1997/Temmuz	7	205	116.235.000.	252.431.055.
1997/Ağustos	6	180	212.625.000.	221.646.780.
1997/Eylül	6	180	212.625.000.	221.646.780.
1997/Ekim	5	150	177.187.500.	184.705.650.

Kaynak: SSK, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, a.g.e., 328.

İşyerinden, 1997/Nisan, Mayıs, Haziran aylarında bildirilen işçi sayısı, prim ödeme gün sayısı işin yürütümü için yeterli görülmüş, diğer aylar için yeterli görülmediğinden, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarı meslek kuruluşundan alınan bilgiye göre saptanmıştır.

#### İşin Yürütümü İçin Gerekli Olan En Az İşçilik Miktarının Aylar İtibariyle Hesaplanması;

1997	İşçi Sayısı ve En Az SPEK Tutarına Göre Hesaplama	Kuruma Bildirilen Prime Esas Kazanç	Noksan Bildirilen İşçilik Miktarı
Ocak	12x21.713.250=260.559.000.	97.709.625.	162.849.375.
Şubat	12x21.713.250=260.559.000.	72.377.500.	188.181.500.
Mart	12x25.624.950=307.499.400.	85.416.500.	222.082.900.
Temmuz	12x36.941.130=443.293.560.	252.431.055.	190.862.505.
Ağustos	12x36.941.130=443.293.560.	221.646.780.	221.646.780.
Eylül	12x36.941.130=443.293.560.	221.646.780.	221.646.780.
Ekim	12x36.941.130=443.293.560.	184.705.650.	258.587.910.

Kaynak: SSK, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, a.g.e., 329.

İnceleme dönemi aylarında geçerli olan asgari SPEK tutarları aynı dönem aylarındaki asgari ücretten fazla olduğundan uygulamada asgari SPEK' lar esas alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucu aşağıdaki şekilde bir değerlendirme belgesi düzenlenecektir.

1997	Kuruma Bildirilen Prime Esas Kazanç	İşin Yürütümü İçin Gerekli En Az İşçilik Miktarı	Ek Tahakkuk Gereken SPEK Miktarları
Ocak	97.709.625.	260.559.000.	162.849.375.
Şubat	72.377.500.	260.559.000.	188.181.500.
Mart	85.416.500.	307.499.400.	222.082.900.
Temmuz	252.431.055.	443.293.560.	190.862.505.
Ağustos	221.646.780.	443.293.560.	221.646.780.
Eylül	221.646.780.	443.293.560.	221.646.780.
Ekim	184.705.650.	443.293.560.	258.587.910.

Kaynak: SSK, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, a.g.e., 329.

Kayıtdışı istihdamla mücadele eden Sigorta Müfettişlerinin bu yetkisini kullanma başlamasıyla birlikte geçmişe dönük Kurum kayıpları telafi edilmiş, kayıtdışı istihdamı caydırıcı hale getirmiştir. Geçmiş dönemde Kurumu kayba uğratanlardan bir kısmı hakkında gerekli işlemler yapılmıştır.

### 3- 4447 Sayılı Yasayla Yapılan Düzenlemeler

Sosyal Sigortalar Yasasının 130. maddesine göre; “ Sigorta Müfettişleri, bu yasanın uygulanması bakımından, İş Yasasında belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahiptirler, Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi ispatlanıncaya kadar muteberdir” hükmü yer almaktaydı.

Ancak 08.09.1999 tarihli 4447 Sayılı Yasa ile, “ Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir”, hükmü kaldırılmıştır. Bu şekilde Sigorta Müfettişlerinin denetim yetkisi zayıflatılmış, milyonlarca kayıtdışı çalışan işçi aleyhine bir sonuç meydana getirmiştir. Eski madde hükmüne göre Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanaklara yazılan işçi SSK kayıtlarına girerken, bu hükmün kaldırılmasıyla Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanakları tartışmalı hale getirmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının 6. maddesine göre 3917 sayılı Yasa ile eklenen, “Sigorta Müfettişleri bu görevlerini yaparken mülkiye

amirleri, emniyet amiri ve memurları, belediye başkanları, köy muhtarları ve kamu müesseseleri kendilerine kolaylık göstermeye ve yardımcı olmaya mecburdurlar” hükmü 4447 sayılı yasa ile kaldırılmıştır. Denetimin etkinliği, özellikle görev yapan müfettişlerin can güvenliği açısından son derece gerekli ve yerinde olan bu hükmün kaldırılmış olmasının kayıtdışı istihdamla mücadeleyi zayıflatacağı açıktır. Kayıtdışı istihdamın bu kadar büyük boyutlara ulaştığı ülkemizde bazı yetkileri kısılan ya da kaldırılan bir denetim biriminin elbette büyük sıkıntı ve tehlikelerle karşı karşıya kalacağı açıktır.

Ancak bu yasayla, 506 sayılı yasanın 130.maddesi ile kamu kurum ve kuruluşları denetim elemanlarına ve Kurum Yönetim Kurulunca atanan yoklama memurları müessesesi de devreye sokularak kayıtdışı istihdamla mücadelede yetki genişlemesi getirildi.

#### **4- 616 Sayılı KHK ve Asgari İşçilik Uygulamasının Kaldırılması**

04.10.2000 tarih ve 24190 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Yasa Ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 616 Sayılı Yasa Hükmünde Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılan Hükümler” başlıklı 66.maddesiyle, 4792 sayılı SSK yasasının 6. maddesinin yürürlükten kaldırılmasıyla Sigorta Müfettişlerinin resen prim tahakkuku yetkisi 04.10.2000 tarihinden itibaren kalkmış oldu.

SSK sigorta müfettişlerinin; yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları göz önüne almak suretiyle, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının belirleme yetkileri 4 Ekim 2000 tarihinden itibaren kaldırıldı. SSK Sigorta Müfettişlerinin, yukarıda belirtilen inceleme ve re’sen asgari işçilik takdir etme yetkisi 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu’nun altıncı maddesinde yer alıyordu. “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı’nın Kurulması ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 616 sayılı Kanun

Hükmünde Kararname” ile SSK sigorta müfettişlerinin bu yetkisi 4 Ekim 2000 tarihi itibariyle kaldırıldı. Ardından, 616 sayılı Kararname Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildi. Bu karar da, 10 Kasım 2001'den itibaren yürürlüğe girdi. Ancak o günden bu yana da, “herhangi bir yasal düzenleme yapılmadığı için”, SSK Sigorta Müfettişlerinin denetim yetkisi iyice belirsizleşti. Denetimle ilgili hukuksal boşluk halen devam etmektedir.<sup>97</sup>

SSK Sigorta müfettişlerinin, 'asgari işçilik' yönünden yaptıkları denetimlerin kaldırılması nedeniyle, hem üç milyar dolar civarında SSK primi ve cezası tahsil edilmedi hem de kayıtdışı istihdam körüklendi. Yaklaşık iki yıldır, bu konuda yasal bir düzenleme yapılması bekleniyor ama nedense hiçbir gelişme olmadı.<sup>98</sup>

Bu yasanın kaldırılmasıyla Sigorta Müfettişlerinin sadece yerel denetim ve kayıt düzenine ilişkin teftiş yapma yetkisi bırakırken, Sigorta Müfettişlerinin randıman incelemesi yapma yetkisi kaldırılmış oldu. Bunun sonucu olarak, sigortasız işçi çalıştırılırken herhangi bir tespit yapılamayan işçinin sigortalılığını sağlamak olanaksızlaşmış Kurumun prim kaybını telafi etme olanağı tamamen ortadan kalkmış oldu.

Her ne kadar 616 sayılı KHK'nın 15. maddesi (c) fıkrasında Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasında “ işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını saptamak” ifadesi yer almışsa da, bu yetkinin ne şekilde kullanılacağı, kullanılan kıstaslar ve cezai müeyyideler belirtilmemiştir. Dolayısıyla yetki tartışmalı bir hal almıştır.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 2001/21-965 esas, 2001/1038 karar sayılı 10.07.2001 günlü kararında, “ davanın tanımlanan niteliği ve 04.10.2000 tarihli 616 sayılı KHK'nın 66. maddesi ile sigorta müfettişlerinin işyerinde belirtilen nitelikte inceleme ile ölçümlenme yapma ve bu raporlara dayalı olarak kurum tarafından resen prim tahakkuk etme yetkilerini

<sup>97</sup> Şükrü KIZILOL: “100 Yataklı Otelde Sadece 3 Kişi Çalışır mı”, Hürriyet, (17 Ekim 2002).

<sup>98</sup> Şükrü KIZILOL: “SSK'ya Nerden Baksan Dökülüyor”, Hürriyet, (26 Ekim 2002).

düzenleyen 4792 sayılı Yasanın 3917 sayılı yasa ile değişik 6. maddesinin yürürlükten kaldırılmış olması ve henüz ölçüleme işleminin de kesinleşmemiş olması karşısında yasal dayanağını yitiren bu yöndeki kurum işleminin iptali ile istemin kabulüne karar verilmesi gereğine değinen Özel Daire'nin bozma kararına uyulmak gerekirken yerel mahkemenin ısrar kararında direnmesi usul ve yasaya aykırıdır “, ifadesi yer almaktadır. Bu kararlar sigorta müfettişlerinin asgari işçilik uygulama yetkisini kabul edip kararında ısrar eden yerel mahkemenin kararının bozulmasına karar verilmiştir.

Yargıtay'ın bu vb. kararlarında Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik yetkilerinin kalkmamış olduğu yönünde herhangi bir ifade yer almamaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararının 10.11.2000 tarihli Resmi Gazetede Yayınlanması ve bir yıllık süre verilmiş olması, iptal kararının 10.11.2001 tarihinde yürürlüğe girdiğinden bahisle, bu tarihten sonra yapılan kurum işlemlerinin, kamu düzeni ile ilgili olduğu, sosyal güvenlik ilke ve esasları ile genel hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla konu ile ilgili boşluk hala devam etmektedir.

Mevcut uygulama ise, inşaat ve ihale konusu işlerde 16-118 sayılı genelgeye istinaden 16-192 Ek Sayılı Genelgede belirtilen işçilik oranlarının uygulanmasıdır. Bu uygulamanın da büyük kısmı mahkemeler tarafından iptal edilmektedir. Sigorta Müfettişleri tarafından 04.10.2000 tarihinden sonra devamlı ve mevsimlik işyerlerinin genel teftişi yapılmamaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ÜLKEMİZDE KAYITDIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR, ALINABİLECEK ÖNLEMLER VE ÖNERİLER

#### I- KAYITDIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

##### A- İSTİHDAMIN MALİYETİNİN YÜKSEK OLMASI

Devletin, sosyal politika uygulamalarını, çalıştırılan kişi sayısı esas alınarak, işletmeler üzerine yönelik politikalarla gerçekleştirme eğiliminde olması, primleri bir istihdam vergisine dönüştürmüştür. Gümrük birliğine giriş ve artan uluslararası rekabet ortamında primin maliyetleri Türk üreticilerinin rekabet güçlerini belirleyen unsurlardan biri haline gelmiştir.<sup>99</sup>

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına kesilen prim oranları dünya ortalamasının oldukça üzerindedir. Bunun da, işverenler üzerinde bazı olumsuz etkileri olmaktadır. Prim oranlarının yüksekliği, kayıtdışı istihdamın oluşumuna neden olmaktadır. Bir sosyal güvenlik sisteminin öncelikli hedefi, sigortalı sayısını artırmaktır. Bu hedefe ulaşmak için kayıtdışı istihdamın maliyetini kademeli olarak düşürmek gerekir.

AB üyesi ülkelerde, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen prim oranı ortalaması %35'dir. Ülkemizde ise bu oran, işin tehlike sınıf ve derecesine göre %36.5 ile %44 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkeler arasında en yüksek prim oranları İtalya'da, Almanya, Fransa, Avusturya'da ve Türkiye onları izlemektedir. Ülkemizdeki prim oranının AB üyesi ülkeler ortalamasının yaklaşık 5 puan üzerindedir.

Ülkemizde çalışan her 100 işçinin 99'u, işverenle "net ücret" üzerinden anlaşıyor. Bu nedenle tüm prim ve vergi kesintileri işverence üstlenilip, net ücretten brüt ücrete hesaplama yoluna gidiliyor. Küçük ve orta

---

<sup>99</sup> Yusuf ALPER : "4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri", TÜHİŞ Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38, (Ankara, 2000), 141.

ölçekli işletmelerde ise, çalışanların yaklaşık %55'i "asgari ücret üzerinden" bordroda gösterip ve oradaki ücret farkı açıktan ödenmektedir.<sup>100</sup>

### **B- CEZALARIN CAYDIRICILIKTAN UZAK OLMASI**

Kaçak işçi çalıştırma ile ilgili cezalar caydırıcılıktan uzaktır. Çünkü bunlar para cezalarından ibaret olup yabancı kaçak işçi çalıştırmanın tekrarlanmasında olduğu gibi belli bir süre işyeri kapatma cezası getirilmemiştir. Kayıtdışı çalışan bir işçinin işe giriş bildirgesinin Kuruma 506 sayılı yasanın 9. maddesinde belirtilen yasal süresi içinde kuruma verilmemesi, ilk kez sigortalı çalıştırmaya başladığına ilişkin işyeri bildirgesinin kuruma verilmemesi nedeniyle, aynı yasanın 140.maddesi a ve b fıkralarına göre asgari ücretin katları üzerinde ceza uygulanır. Her sigortalı işçi için bir asgari ücret, her tescilsiz işyeri için üç asgari ücret, aylık sigorta prim bildirgesinin verilmemesi her ay için iki asgari ücret, dört aylık dönem bordrolarının verilmemesi ve işyerinde asılmaması nedeniyle ikişer asgari ücret tutarlarında ceza uygulanır.

Yukarıda da belirtildiği üzere ceza tutarları sabittir. Kayıtdışı işçi çalıştırılmanın neden olduğu sigorta primi kaçacağı tutarı,<sup>101</sup> suçun tekrerrürü v.b. hususlar dikkate alınarak cezada bir ağırlaştırmaya gidilmemiştir

### **C- SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN STANDARDININ DÜŞÜK OLMASI**

Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yavaş işlemesi, aylık bağlama ve diğer taleplerin tam otomasyona geçilememesi nedeniyle ancak uzun sürede karşılanabilmesi sigortalılar ve işverenleri açısından yakınmalara yol açmaktadır.

<sup>100</sup> Şükrü KIZILOL: "Asgari Ücretten Yüzde 80 Kesinti Çok Fazla", Hürriyet, (05 Aralık 2002).

<sup>101</sup> Celal KAPAN : "SSK'da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme İhtiyacı", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 2002 ), 27.

Sosyal sigortalar kurumlarının yardımları konusunda en çok sağlık hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliğinden yakınılmaktadır. Sağlık sektöründeki sorunların başında, Kurumun ekonomik sıkıntı nedeniyle gerekli parayı ayıramaması, sağlık tesisi ve istihdam edilen personelin yetersizliği yer almaktadır. SSK sağlık hizmetlerinin yetersizliği, hastaların kurum dışı sağlık tesislerine sevk edilmesi hızlandırmış, bunun sonucunda Kurum dışı tedavi hizmetlerinin mali payı SSK sağlık harcamalarının 2000 yılı için yaklaşık %34'üne ulaşmıştır.

SSK'nun nüfusun yaklaşık yarısına sağlık hizmeti vermesine karşın Sağlık Bakanlığına göre çok düşük bir kapasite ve personel sayısının ile gerektiği gibi bir hizmet verilmesi düşünülemez.

Kurum hizmetlerinden hoşnutsuzluk beraberinde kayıtdışı çalışmayı da getirebilecektir. Bu durumda sigortalı işverenle anlaşma yoluna giderek, çalışmalarını tamamen veya kısmen (gün ve ücret olarak) kayıtdışında bırakacak ve işverenden Kuruma kendisi için ödeyeceği prim tutarını ücretine eklemesini isteyecektir.

#### **D- KAMU KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYON OLMAMASI**

Sosyal güvenlik kurumlarının kendi içerisinde olduğu gibi, bu kurumlarla Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları arasında bir iletişim ve koordinasyonsuzluk söz konusudur. Bunun temel nedeni de kamu kurumları arasında ortak veri tabanı ve bilişim teknolojisinin kullanımına imkan verecek teknik altyapının olmaması yer almaktadır.

Özellikle SSK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayıları arasında büyük bir farklılık olması, meslek odalarına kayıtlı olan kişilerden birçoğunun SSK'da tescilli işyerlerinin olmaması, mükerrer sağlık hizmetlerinden yararlanma v.s. durumlar bu koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının bir kısmı hala farklı Bakanlıklara bağlıdır. Bu durum, sosyal güvenlik kurumlarının kendi aralarında işbirliği ve koordinasyon eksikliğine yol açtığı gibi;

- Ortak sosyal güvenlik politikalarının belirlenerek hayata geçirilmesine,

- Sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart farklılıklarına,
- Kaynak ve zaman israfına,
- Nüfusun sosyal güvenlik kapsamına alınmasına yetersizliğe ve boşluklara yol açmaktadır.

Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının sağlam ve düzgün işleyen bir yapıya sahip olmadığı, kurumlar arasında sağlanan haklar ile yardımlarda kriter ve standart farklılıkları ile mevzuatta dağınıklık bulunmakta, koordinasyon ve işbirliği gerçekleştirilememektedir. Hatta aynı kurum içerisinde zorunlu sigortalılar ile topluluk sigortasından yararlananlar olduğu gibi farklılıklarda bulunmaktadır.<sup>102</sup>

## **E- İSTEĞE BAĞLI SİGORTALILIKTAN KAYNAKLANAN SORUNLAR**

İsteğe bağlı sigortalılık, zorunlu sigortalılık niteliğini yitirmiş veya bu niteliğin yitirilmesinden sonra Sosyal Sigortalar Kanununun kapsamına girmeyen bir işte çalışan kimselere, belirli koşullarla sosyal sigorta ilişkisi devam ettirme olanağı veren bir yoldur. İsteğe bağlı sigorta uzun vadeli sigorta kolları için uygulanır.

Ülkemizde SSK'da isteğe bağlı sigortaya tescilli olanların sayısı 1997 yılında 1.031.714 kişi iken, bu sayı 2001 yılında 888.675 kişiye düşmüştür.<sup>103</sup>

İsteğe bağlı sigorta bir bakımdan maliyetsiz bir borçlanma türüdür. Kişiler belli oranda prim yatırarak hizmet kazanıp emekli olmaktadır. Örneğin 2002 yılı Aralık ayında SSK alt sınırı üzerinden isteğe bağlı sigorta primi ödeyen kişi toplam olarak 65.516.658.-TL.prim öderken, asgari ücret

<sup>102</sup> Ercüment ÖZTÜRK: "Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ocak-Şubat 2003 ), 11.

<sup>103</sup> SSK: 2001 İstatistik Yıllığı, 7.

üzerinden çalışan bir kişi için ödenmesi gereken sigorta primi ve vergi toplamı 148.559.714.-TL.'dir. Yani isteğe bağlı sigortalı zorunlu sigortalının kamu kurumlarına ödediği prim ve vergilerin %44'u kadarlık bir tutarı ödeyip uzun vadeli sigorta kollarından ve uzun bir süre sağlık sigortası primi ödememesine rağmen emekli olduğunda sağlık yardımlarından yararlanmaktadır. Ayrıca isteğe bağlı sigortaya tabi olanların %58'i Erkek sigortalılardan, %42'si ise kadın sigortalılardan oluşmaktadır. Tahakkuk eden sigorta priminin ancak %30'luk kadar kısmı tahsil edilebilmektedir.<sup>104</sup> Bu durum isteğe bağlı sigortalıların uzun süre sigorta primini ödemeyip ilerde çıkacak prim affı vasıtasıyla ucuz maliyetle hizmet borçlanmalarına neden olmaktadır. Ancak 4842 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun"la 01.05.2003 tarihinden geçerli olmak üzere isteğe bağlı sigorta için yeterli görülen tescil şartı yerine 1080 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primini ödemek koşulu getirilmiş ve prim oranı %20'den %30'a çıkmıştır. Oysa malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası priminin işyerinde çalışan zorunlu sigortalılar için %20-22 arasında değişirken, isteğe bağlı olanlar için %30'a çıkması yasa önünde eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmuştur. Sigorta primi oranındaki 10 puanlık artışın, isteğe bağlı sigorta primini ödeyenlere, bu primin ödendiği süre içerisinde de sağlık hizmetinin sağlanarak, sağlık sigortası priminin alınması yerinde bir uygulama olacaktı.

Kişilerin uzun vadeli sigorta kolları için isteğe bağlı sigorta primi ödemesi ve sağlık giderleri için de yeşil kart uygulamasından yararlanması, kayıtdışı sektöre yönelişe yol açar. Çünkü kişiler daha düşük maliyetle sosyal güvenlik hizmetlerinin önemli kısımlarından yararlanıp kayıtdışı çalışmaya devam edeceklerdir.

## **F- DENETİM SİSTEMİNİN ETKİNSİZLİĞİ**

Sosyal sigortalarda kayıtdışı istihdamın denetimi, Sigorta Müfettişleri tarafından yapılmakla birlikte, 4857 sayılı İş Kanununu uyarınca İş Müfettişleri tarafından, Vergi Usul Kanununun 127. Maddesine istinaden

<sup>104</sup> SSK: 2001 İstatistik Yıllığı, 2001, 49.

yoklamaya yetkili olanlar tarafından, , 506 sayılı yasanın 4447 sayılı yasa ile yapılan değiştirilen 130. maddesine göre Kurum Yönetim Kurulunca atanan Yoklama Memurlar ve Genel ve Katma Bütçeli Idarelerin Denetim elemanlarına da yoklama ve kontrol yetkisi verilmiştir.

İş Müfettişleri esas olarak, işyerlerinde 4857 Sayılı İş Kanunu ve İlgili Mevzuata uygunluğu denetlemekle birlikte, kendi mevzuatları ile ilgili denetimleri esnasında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile alakalı hususlar saptamaları durumunda bunu raporlarında belirterek gereğince işlem yapılması için Bölge alışma Müdürlüğü aracılığıyla raporlarının bir suretini ilgili Sigorta İl Müdürlüğüne gönderirler.

Vergi Usul Kanununun 127. Maddesinde, mükellefleri ve mükellefiyetle ilgili maddi olayları, kayıtları ve mevzuları araştırmak ve tespit etmek görevi işyerlerinde yoklamaya yetkili olanlara verilmiştir. Mükellefiyetle ilgili maddi olaylardan birisi de işyerlerinde çalıştırılanların tespit edilmesidir. Her ne kadar Maliye Bakanlığı yoklama memurlarının böyle bir yetkisi var ise de bu doğrudan sosyal sigorta denetimine değil vergi incelemesine yönelik olduğundan bu çalışmada kapsam dışında bırakılmıştır. Ancak S.S.K. Genel Müdürlüğü ile Maliye Bakanlığı arasında bir protokol yapılmak suretiyle Maliye Yoklama Memurlarının yapmış olduğu tespit tutanaklarında çalıştırıldığı saptanan kişilerin, adı, soyadı, sigorta sicil numarası, baba adı, doğum yeri ve tarihi ile tespit yapılan iş yerinde çalışmaya başladığı tarih ve aldığı ücret belirtilerek tutanağın bir suretinin ilgili sigorta müdürlüğüne gönderilmesi denetimde etkinliği artıracaktır.<sup>105</sup>

Genel bütçeye dahil daireler ve katma idarelerin denetim elemanlarınca yapılan tespitler yukarıda belirtildiği üzere son derece düşük bir orandadır. Çalışma hayatını, vergi mevzuatını ve diğer yasayların işyeri ve işveren nezdinde uygulayan denetim elemanı sayısının son derece yüksek olmasına rağmen, sigortasız işçi alıştırma ile ilgili tespitin bu kadar düşük

<sup>105</sup> Resul KURT : a.g.t., 109.

olmasının nedenini bu kişilerin kendi görevlerini yaparken SSK ile ilgili mevzuat açısından sigortalılık durumlarına fazla dikkat edilmediği gerçeği ortadadır.

Kurum Yönetim Kurulunca atanan Yoklama Memurlarının sayısının çok düşük olması, bazı illerde Yoklama Memurunun hiç olmaması, işyerlerine girişte yetkilerinin kısıtlı olması nedeniyle görevlerini yapamaması nedeniyle beklenen kayıtdışı istihdamı önleme yönünde fazla bir etkinliklerinin olmadığı yukarıda belirtilen faaliyet raporlarından da anlaşılmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumunda, Maliye Bakanlığında olduğu gibi Müfettiş, Hesap Uzmanı, Kontrolör, Denetmen ve Yoklama Memuru şeklinde kademeli denetim sisteminin olmaması nedeniyle Kurumla ilgili tüm denetim yükü Sigorta Müfettişlerine kalmaktadır. Kuşkusuz SSK'da kayıtdışı istihdamla mücadele dışında çok sayıda soruşturma ve inceleme görevi bulunmaktadır. Örneğin, bir işçinin iş kazası ve hastalık olaylarının soruşturulması, işkolu kodu incelemesi, bildirge bordro ile ilgili kayıt incelemeleri, taahhüt konusu işlerle ilgili ve daha birçok soruşturma gerektiren işlerin sonuçlandırılması Sigorta Müfettişlerinin görev alanına girmektedir. Sigorta Müfettişlerinin bu görevleri yaparken ayrıca kayıtdışı işçi çalıştırmayı denetleme ve asgari işçilik uygulaması gibi çok önemli işlere gerekli zaman ayırtılamamakta ve gerekli hassasiyet gösterilememektedir.

Sigortasız işçi çalıştırmanın önlenmesi, sigortalı işçilerin gerçek ücret ve gün sayılarının tam olarak Kuruma bildirilip bildirilmediğinin denetlenebilmesi için denetim elemanı açığının kapatılması gerekir. Böylece kaçak işçi çalıştırılması ve prim kaybının önlenmesi sağlanmalıdır.<sup>106</sup>

Buna kayıtdışı istihdamı önleme konusunda çok önemli bir yetki olan asgari işçilik uygulamasının kaldırılması, işçinin çalışmasını saptamada her türlü ispat ve delil sistemini kullanamaması gibi hususlarda eklendiğinde, kayıtdışı istihdamla mücadelenin sadece şekli olarak yapıldığını söyleyebiliriz.

<sup>106</sup> İlyas ÇELİKOĞLU : a.g.m., 107.

## II- ALINABİLECEK ÖNLEMLER VE ÖNERİLER

### A- İSTİHDAMIN MALİYETİNİN DÜŞÜRÜLMESİ

#### 1- Sigorta Primlerinin Düşürülmesi

İşveren ve sigortalıların Sosyal Sigortalar Kurumu sigorta prim yükünün azaltılması ile ilgili öneriler iki başlık altında toplanmıştır. Bunlardan birincisi prim oranlarında herhangi bir değişiklik yapılmaksızın sigorta primine esas kazanç alt sınırının, asgari ücret düzeyine indirilmesi; diğeri ise prim oranlarının düşürülmesidir. Ayrıca sigorta primine devlet katkısı konusuna da değinilecektir.

#### a- Sigorta Primi Oranlarının Düşürülmesi

2003 yılı SSK verilerine göre, 2003 yılı Ocak ayında 942, Şubat ayında 943, Mart ayında 944 ve Nisan ayında 965 trilyon TL. tutarında prim tahakkuku yapılmış olduğu anlaşılmıştır. Bu rakamların değerlendirilmesiyle 2003 yılı için bu ana kadar aylık ortalama 948.5 trilyon tutarında prim tahakkuk ettirildiği yıllık tahmini hesaplama bu rakamın toplamı 11.382.000.000.000.000.-TL' civarında olacağı görülmüştür. Bilindiği üzere sigorta primleri tahakkuku, Kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç tutarına belirli bir oran uygulanarak hesaplanmaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı prim oranını en düşük oran olan % 1.5, Malullük, Yaşlılık ve Ölüm sigortası primini en düşük oran olan % 20 olarak kabul ettiğimizde, işverenin payına düşen prim oranı % 19.5, işçiye düşen prim oranı ise % 14 olmak üzere toplam prim oranı % 33.5 olmaktadır. Aşağıda yapılacak hesaplamalarda, iş kazası ve meslek hastalığı prim oranı %1.5 ile %7 arasında değiştiğinden ortalama oran olarak % 35 esas alınacaktır.

2003 yılında tahakkuk ettirileceği tahmin edilen prim 11.382.000.000.000.000.-TL olduğuna göre, bu primin tahakkuk ettirilebilmesi için Kuruma yaklaşık olarak 20.937.142.857.142.857.-TL tutarında prime esas kazanç bildirilmiştir (11.382.000.000.000.000.-TL x 100

/ 35 = 32.520.000.000.000.000). 2003 yılı verilerine göre prim oranlarında işveren ve sigortalı payları toplamı olarak %1 indirim yapıldığında Kurumun prim kaybı 325.200.000.000.000 .-TL. olacaktır.

SPEK alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi halinde ise Kurumun uğrayacağı zarar 2003 yılı Haziran ayı verilerine göre 1.022.704.213.320.000.-TL dir. Prim oranlarında yaklaşık olarak % 3,1 oranında indirim yapıldığında (işveren ve sigortalı hissesi toplamı) Kurumun uğrayacağı prim kaybı, sigorta primine esas kazancın asgari ücret düzeyine indirilmesi ile ortaya çıkacak prim kaybıyla yaklaşık olarak aynı olacaktır.

Sigorta primi oranlarının indirilmesiyle güdülen amaç, işveren ve sigortalıların prim yükünün azaltılması suretiyle kayıtdışı istihdamın kayıt içine alınarak prim gelirlerinin yükseltilmesidir.

Bu nedenle ortaya çıkacak yıllık prim kaybının önlenmesi için kayıt dışı çalışan kaç kişinin kayıt içine alınması gerektiği aşağıda hesaplanmıştır.

2003 yılı Haziran ayı itibariyle kuruma bildirilen ortalama günlük kazanç = 18.400.000.-TL.'dir.

Prim oranlarında % 1'lik bir indirim yapıldığında Kurumun uğrayacağı toplam yıllık prim kaybı = 325.200.000.000.000.-TL. 'dir.

Ortalama günlük kazanç x 30 = kayıt içine alınan bir sigortalının prime esas aylık kazanç tutarı: 18.400.000 x 30 = 552.000.000.-TL'.dir.

Kayıt içine alınan bir sigortalının prime esas kazanç tutarı x prim oranı = Bir sigortalı için Kuruma ödenecek toplam aylık prim tutarı: 552.000.000 x % 35 = 193.200.000.-TL'dir.

Bir sigortalı için kuruma ödenecek toplam aylık prim tutarı x 12 = Bir sigortalı için kuruma ödenecek toplam yıllık prim tutarı:193.200.000 x 12= 2.318.400.000.-TL'dir.

Kurumun uğrayacağı toplam yıllık prim kaybı / Bir sigortalı için kuruma ödenecek toplam yıllık prim tutarı = Kayıt içine alınması gereken kişi sayısı : 325.200.000.000.000 / 2.318.400.000= 140.270 kişidir.

Yukarıda yapılan hesaplamalardan da görüleceği üzere, prim oranlarında % 1'lik bir indirim yapıldığında Kurumun uğrayacağı yıllık prim kaybı toplamı 325.200.000.000.000.-TL olmakta ve ortaya çıkan bu prim kaybının önlenmesi için de 2003 yılı verilerine göre 140.270 kişinin kayıt içine alınması gerekmektedir. Kısacası prim oranlarında yapılacak her % 1'lik indirimin neden olduğu prim kaybının önlenmesi için, ek 140.270 kişinin kayıt içine alınması gerekmektedir.

#### **b- Sigorta Primine Esas Kazanç Tutarının Asgari Ücret Düzeyine Düşürülmesi**

Sigorta primine esas kazanç alt sınırı 1999 yılı Ocak ayında 93.366.000.-TL iken 2003 yılı Ocak ayında 393.099.960.-TL'ye yükseltilmiştir. Artış oranı yaklaşık olarak % 420'dir. Aynı dönemde brüt asgari ücret tutarı ise (16 yaşında büyükler için) 78.075.000.-TL'den, 306.000.000.-TL'ye yükseltilmiştir. Brüt asgari ücret tutarındaki artış oranı ise % 391 olmuştur. SPEK alt sınırındaki artış oranının, brüt asgari ücret tutarındaki artış oranından fazla olması bile diğer verilerde (prim oranı) bir değişiklik yapılmaksızın işverenin yıllar itibariyle sigorta prim yükünün arttığını göstermektedir.

Sigorta primine esas kazanç alt sınırından bildirilen sigortalıların çok büyük bir kısmı asgari ücretle çalışmakta, oransal olarak düşük bir kısmı ise asgari ücret ile sigorta primine esas kazanç alt sınırı arasında bir ücret almaktadır. Bu nedenle aşağıda yapacağımız değerlendirmede Kuruma alt

kazanç sınırından bildirilen sigortalıların tamamının işyerlerinde asgari ücretle çalıştığı kabul edilmiştir. Bu şekilde değerlendirme yapılmasının diğer bir nedeni ise, Kurumun uğrayacağı azami prim kaybını tespit etmektir.

Aşağıda, Kuruma yapılan sigortalı bildiriminde 2002 yılında gerçekleşen sayı esas alınmış ve SSK istatistiklerinin değerlendirilmesinden alt sınırdan bildirilen sigortalı sayısının bildiri yapılan toplam sigortalı sayısının yaklaşık %55'ine tekabül ettiği anlaşıldığından "alt sınırdan bildirilen sigortalı sayısı" 2002 yılında bildiri yapılan zorunlu sigortalı sayısının %55'i olarak dikkate alınmıştır. Yine SSK verilerinden 2003 yılı Mayıs ayına kadar bildirimlerde ortalama günlük kazanç tutarının 18.400.000 olarak gerçekleştiği anlaşılmıştır. Belirtilen istatistiki bilgiler değerlendirilerek Kuruma alt sınırdan bildirilen sigortalı sayısı ve bildirilen ortalama günlük kazanç esas alınarak, diğer veriler sabitken (işveren ve işçi prim oranı toplam olarak % 35 alınmıştır) sigorta primine esas kazanç alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi halinde Kurumun 1 yılda uğrayacağı prim kaybı hesaplanmıştır.

31.05.2003 tarihi itibarıyla SPEK alt sınırı (aylık): 393.099.960.-TL'dir.

31.05.2003 tarihi itibarıyla brüt asgari ücret (aylık): 306.000.000.-TL'dir.

2003 yılı itibarıyla alt sınırdan bildirilmesi tahmin edilen sigortalı sayısı: 2.795.650'dir.

SPEK alt sınırı - Brüt asgari ücret = Prim alınmayacak kazanç tutarı :  
393.099.960 - 306.000.000= 87.099.960.-TL.'dir.

Prim alınmayacak kazanç tutarı - İşçi ve işveren toplam prim oranı (% 35) =  
Bir sigortalı için Kurumun uğrayacağı aylık prim kaybı : 87.099.96 x % 35 =  
30.484.986.-TL. 'dir.

Bir sigortalı için kurumun uğrayacağı aylık prim kaybı x Alt sınırdan kuruma bildirilen sigortalı sayısı = Kurumun uğrayacağı toplam aylık prim kaybı : $30.484.986 \times 2.795.650 = 85.225.351.110.900$ .-TL.'dir.

Kurumun uğrayacağı toplam aylık prim kaybı x 12 = Kurumun uğrayacağı toplam yıllık prim kaybı:  $85.225.351.110.900 \times 12 = 1.022.704.213.320.000$ .-TL. 'dir.

Sigorta primine esas kazanç alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesiyle güdülen amaç, işveren ve sigortalıların prim yükünün azaltılması suretiyle kayıtdışı istihdamın kayıt içine alınarak prim gelirlerinin yükseltilmesidir.

Bu nedenle ortaya çıkacak yıllık prim kaybının önlenmesi için kayıt dışı çalışan kaç kişinin kayıt içine alınması gerektiği aşağıda hesaplanmıştır.

2003 yılı itibariyle kuruma bildirilen ortalama günlük kazanç =  $18.400.000$ .-TL. Kurumun uğrayacağı toplam yıllık prim kaybı =  $1.022.704.213.320.000$ .-TL.' dir. Ortalama günlük kazanç x 30 = Kayıt içine alınan bir sigortalının prime esas aylık kazanç tutarı :  $18.400.000 \times 30 = 552.000.000$ .-TL.'dir.

Kayıt içine alınan bir sigortalının prime esas kazanç tutarı x Prim oranı = Bir sigortalı için Kuruma ödenecek toplam aylık prim tutarı : $552.000.000 \times \%35 = 193.200.000$  TL. 'dir.

Bir sigortalı için kuruma ödenecek toplam aylık prim tutarı x 12 = Bir sigortalı için kuruma ödenecek toplam yıllık prim tutarı : $193.200.000 \times 12 = 2.318.400.000$  TL.'dir.

Kurumun uğrayacağı toplam yıllık prim kaybı / Bir sigortalı için kuruma ödenecek toplam yıllık prim tutarı = Kayıt içine alınması gereken kişi sayısı :  $1.022.704.213.320.000 / 2.318.400.000 = 441.125$  'dir.

Yukarıda yapılan hesaplamalardan da görüldüğü üzere, sigorta primine esas kazanç alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi halinde yaklaşık olarak kurum 1 katrilyon 22 trilyon lira prim kaybına uğramaktadır. Bu prim kaybının nominal olarak önlenmesi için kayıt içine alınması gereken kişi sayısı ise yaklaşık olarak 441.125 kişidir. Kayıt içine alınan bu kişilerin sosyal sigorta yardımlarından yararlanmalarına ilişkin yapılacak giderler hesaplamada dikkate alınamamıştır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, kayıt içine alınacak kişilerin önemli bir kısmı aile bireyi statüsünde (sigortalının eşi, çocukları, anne-babası olarak) zaten kurum sağlık yardımlarından yararlanmaktadır.

Sigorta primine esas kazanç alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi halinde 2003 yılı Haziran ayı itibariyle 94.968.487 TL olan işveren toplam prim yükü 29.178.487.- TL azalarak 65.790.000.- TL'ye; 140.868.000.-TL olan işveren ve sigortalı toplam prim yükü ise 111.689.513.- TL'ye düşecektir.

Bu durumda asgari ücretle çalışan bir işçisini SPEK alt sınırı üzerinden Kuruma bildiren bir işverenin prim yükü, işveren hissesi açısından % 33, sigortalı ve işveren hissesi toplamı açısından ise % 23 azalacaktır.

Kanımızca işveren ve sigortalıların prim yükünün azaltılması konusunda SPEK alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi ile prim oranlarında indirim yapılması konusunda bir tercih yapılmak durumunda kalırsa, SPEK alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi tercih edilmelidir. Çünkü;

1) SPEK alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi halinde, asgari ücretle sigortalı çalıştırdığı halde Kuruma SPEK alt sınırı üzerinde bildirimde bulunan bir işverenin prim yükünde yukarıda da belirtildiği üzere, 2003 yılı Mayıs ayı itibariyle işveren hissesi açısından % 33, sigortalı ve işveren hissesi toplamı açısından ise % 23 azalma meydana gelecektir. Prim oranlarının indirilmesi bütün işveren ve sigortalıları kapsayacağından işveren

ve sigortalı hissesi açısından toplam % 3,1'lik bir indirim söz konusu olacaktır ki, bu durum da kayıt dışılığın önlenmesi açısından cazip olmayacaktır.

2) İşverenlerin ve Sosyal Sigortalar Kurumuyla ilgili olan kesimlerin beklentisi ve temennisi de, prim oranlarında yapılacak küçük bir indirim yerine, sigorta primine esas alt kazanç sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesidir.

3) Kayıtdışı istihdam oranının yüksek olduğu işyerleri küçük ve orta ölçekli işletmelerdir. Kuruma alt sınırdan bildirim yapılan işyerleri de büyük bir oranda bu ölçekteki işletmelerdir. SPEK üst sınırının üzerinde bildirimde bulunan işletmeler ise genelde kurumsallaşmış büyük ölçekli işletmelerdir. Bu tür işletmelerde ise kayıt dışı istihdam oranı daha düşüktür. Dolayısıyla kayıtdışı istihdamın kayıt içine alınması açısından SPEK alt sınırının asgari ücret düzeyine indirilmesi, prim oranlarında yapılacak % 3,1'lik bir indirime göre daha etkili olacaktır.

4) Asgari ücretle çalışan bir sigortalının aldığı ücret dışında, ödenmediği halde SPEK alt sınırı ile brüt asgari ücret arasındaki farkın tamamının priminin işverenden alınması, işveren kesimince hakkaniyetle bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştirilmekte, işyeri kayıt ve belgelerinin düzenlenmesi ve muhasebeleştirilmesi esnasında da karışıklıklara yol açmaktadır.

### **c- Sigorta Primlerine Devlet Katkısının Sağlanması**

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerine baktığımızda devletin sosyal güvenliğin finansmanına, işçi ve işverenlerle birlikte katkı sağladığını görüyoruz. Örneğin ABD'de devletin sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına katkısı %29.48, Belçika'da %31.11, Japonya'da %22.78'dir.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> ISMMMO: a.g.e., 43.

Ülkemizde ise devletin sigorta primine katkısı, işsizlik sigortası yasası ile 01.06.2000 tarihi itibarıyla %2 olarak getirilmiş, bu oran 2002 ve 2003 yılları için %1'e düşürülmüştür. Devletin sosyal güvenlik primine bunun dışında direkt bir katkısı yoktur.

Ancak 1994 yılı sonrasında sosyal güvenlik kurumlarının açık vermesiyle devletin hazine yardımları suretiyle dolaylı olarak sürekli katkıda bulunmuştur. Örneğin 2001 SSK'nın tahakkuk eden prim geliri 7.3 Katrilyon iken Kuruma yapılan Hazine yardımı 1.9 Katrilyon civarındadır.<sup>108</sup> Yani, SSK'nın tahakkuk eden sigorta primi gelirinin yaklaşık %26'sı kadar Hazine Yardımı yapılmak suretiyle SSK'ya dolaylı bir katkı sağlanmıştır. Son yıllarda SSK'ya yapılan katkı düzeyleri çok yüksektir. Sosyal güvenlik sistemine devletin yaklaşık %10 civarında bir katkıda bulunması devlet bütçesi açısından ek maliyet teşkil etmeyecektir. Çünkü bundan çok daha yüksek oranlarda hazine yardımı yapılmaktadır. Bu katkıyı yasal dayanağa oturtmak sosyal güvenlik sisteminin mantığına uygun, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinde bir düzenlilik ve toparlanmaya yol açacaktır.

Sosyal güvenlik kurumlarının son yıllarda girdiği finansman darboğazı doğrudan devlet yardımlarının gerekliliğini bir kez daha ortaya koymaktadır. Devlet, sosyal devlet anlayışı gereği olarak özellikle yaşlılık sigortası primlerine katkıda bulunmalı veya her yıl bu sigorta koluna belli bir oranda yardım yaparak masraflarına katılmalıdır. Böylece sosyal güvenlik kurumlarının darboğazları kısmen aşılabilir. Böyle bir uygulama aynı zamanda sigortalı çalıştırmayı da cazip hale getirecektir.<sup>109</sup>

Burada önemli olan husus, devletin finansmana nasıl ve ne miktarda katılacağı hususudur. Devletin, açıkları kapatma yöntemiyle değil, sosyal adaleti sağlamaya ve sosyal güvenlik kapsamını genişletmeye yönelik olarak,

<sup>108</sup> ISMMMO: a.g.e., 42.

<sup>109</sup> Tuncay GÜLOĞLU: "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları", TÜHİŞ Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38, (Ankara,2000), 225.

teşvik edici unsurlarla sosyal sigorta sisteminin finansmanına katılması gerekir.<sup>110</sup>

Ancak getirilen devlet katkısının sigorta primini tahsilatını artırıcı ve istihdamı teşvik edici nitelikte olması sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinde daha olumlu bir etkiye yol açacaktır. Örneğin 1-9 arasında işçi çalıştıran işyerleri için %5, 10-19 arası işçi çalıştıranlar için %7.5, daha fazla işçi çalıştıranlar için daha yüksek oranlarda devlet katkısının sağlanması kayıtdışı istihdamla mücadelede etkin bir yol olacaktır. Bunun dışında sigorta primini zamanında yatıranlar için %10 oranında bir devlet katkısı sigorta primi tahsilatını da artıracaktır.

## **2- Ücret Üzerinden Alınan Vergilerin Düşürülmesi**

İstihdam üzerindeki mali yükün düşürülmesinin bir başka yolu, ücret üzerinden alınan vergi tutarlarının düşürülmesidir. Bilindiği üzere ücret üzerinden %15 oranında gelir vergisi, %0.6 oranında damga vergisi alınmaktadır. Gelir vergisi matrahı, alınan ücretten SSK işçi payı, işsizlik işçi payı ve özel indirim tutarı düşüldükten sonra kalan tutardır. Damga vergisi ise brüt ücret üzerinden alınır. Damga vergisi oranının düşük olması nedeniyle daha çok ücret üzerinden alınan gelir vergisi tutarının düşürülmesi üzerinde durulacaktır.

### **a- Vergi Oranlarının Düşürülmesi**

Gelir vergisi oranının düşürülmesi, gelir vergisi matrahına daha düşük bir vergi oranının uygulanması sonucu işçinin ücretinden kesilen vergi yükünün azaltılmasıdır. Ülkemizde ücret üzerinden alınan gelir vergisinin en düşük dilimine uygulanan vergi oranının %15'lerden tedricen %10 ve %5'lere düşürülmesi suretiyle istihdamın maliyeti kısmen azaltılabilir. AB Ülkelerinde brüt ücretteki kesinti oranının düşük olduğu dikkate alındığında ülkemizde de

<sup>110</sup> ISMMMO : a.g.r., 44

ücret üzerinden alınan gelir vergisi oranının %5'lere düşürülmesi standardı sağlama açısından isabetli olacaktır.

### **b- Özel İndirim Tutarının Yükseltilmesi**

Ücret üzerinden alınan gelir vergisi matrahı, brüt ücretten SSK işçi payı, işsizlik işçi payı ve özel indirim tutarı düşüldükten sonra kalan tutardır. Özel indirim tutarının yükseltilmesi durumunda alınan vergi tutarının düşmesine neden olur. Hatta, özel indirim tutarının asgari ücret seviyesine yükseltilmesi durumunda asgari ücret tamamen vergi dışında kalmış olur.

2003 yılında, asgari ücretin aylık brüt tutarının yüzde 15'i, vergi dışı oldu. Bakanlar Kurulu isterse, asgari ücretin tamamını vergi dışı bırakabilir. Bunun için, ayrı bir yasa çıkartılması da gerekmiyor. Gelir Vergisi Kanunu'nun 31. maddesi ile Bakanlar Kurulu'na, özel indirim tutarını, asgari ücret tutarına kadar artırma yani asgari ücreti vergi dışı bırakma yetkisi veriliyor.<sup>111</sup>

### **c- Asgari Ücretin Tamamen Vergi Dışı Tutulması**

Asgari ücret üzerinden alınan vergi oranının sıfırlanması, özel indirim tutarının asgari ücret seviyesine çıkarılması veya asgari ücret üzerinden vergi alınmayacağına ilişkin yasal hüküm konması durumlarında asgari ücret tamamen vergi dışında bırakılmış olur.

Ayrıca, asgari ücreti vergi dışı bırakma yerine, "ücretlilere vergi iadesi"nin kapsamı genişletilmesi ve vergi iadesi de yıllık değil, aylık ya da iki aylık olarak yapılması durumunda da istihdam üzerindeki mali yük az da olsa düşürülmüş olur.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Şükrü KIZILOL: "Asgari Ücretin Yüzde 15'i Vergi Dışı", Hürriyet, (08 Ocak 2003).

<sup>112</sup> Şükrü KIZILOL: "Asgari Ücretin Yüzde 15'i Vergi Dışı", a.g.m.

## B- DENETİM SİSTEMİNİN REVİZYONU

Sosyal sigortalar kurumlarının mali yapılarının bozulmasındaki en önemli noktalardan birisi de şüphesiz sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilememesi ve kayıtdışılığın yaygın olmasıdır. Kayıtdışı çalışma, sadece SSK kapsamındaki sigortalılarda değil aynı zamanda Bağ-Kur kapsamındaki sigortalılarda da söz konusudur. Ancak SSK kapsamındaki kayıtdışı çalışmada kişiler bir işverenin emir ve talimatı altında çalışırken, Bağ-Kur' da ise kendi nam ve hesabına çalışma söz konusudur.

Bağ-Kur sigortalılarının kayıt ve tescil veya re'sen işlemlerinde;

- Gelir vergisi mükellefi olanlar için vergi dairesi kayıtları,
- Gelir vergisinden muaf olanlar ile vergi kaydı bulunmayanlar için Esnaf ve Sanatkarlar sicili veya kanunla kurulu meslek kuruluşu kayıtları,
- Belediye, özel idare ve diğer kamu kuruluşlarının Bağ-Kur' un isteği üzerine vermek zorunda oldukları bilgiler, esas alınmaktadır.

Kendi nam ve hesabına bağımsız çalışan Esnaf ve Sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanların tutmakla mükellef oldukları defterlerin tasdiki sırasında, Bağ-Kur'a kayıtlı olduklarını gösterir belgeyi istemek zorundadırlar. Belge ibraz etmeyenlerin defterleri 1479 sayılı Bağ-Kur Yasasınının 26. maddesi gereğince tasdik edilememektedir.

Bağ-Kur' da, Kurum adına, meslek kuruluşlarında, vergi dairelerinde, belediye, özel idare ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlarda, muhtarlıklarda, işyerlerinde; tescili gerekenleri, sigortalığı sona erenleri ve adres değişikliklerini tespit etmek, Kurumun sözleşme yaptığı sağlık kurum ve kuruluşları ile eczanelerde sağlık sigortası uygulamalarını kontrol etmek, İl Müdürlüklerince verilen diğer görevleri yapmak üzere, Bağ-Kur denetmenleri ve denetmen yardımcıları kadroları ihdas edilmiştir. Bu sistemin iyi işlemesi halinde Bağ-Kur' da kayıtdışı faaliyet olgusu ortadan kaldırılabilir.

Kayıtdışı çalışma ile birebir ilgisi olan Kurum kuşkusuz SSK' dır. Bu nedenle özellikle SSK' da ki denetim sistemi konusunda yapılması gerekenler ve alınması gereken önlemler detaylı olarak irdelenecektir.

### 1- SSK'da Kademeli Denetim Sistemine Geçiş

Türk sosyal güvenlik sisteminin, uzun yıllardan beri devam eden ve çözüme kavuşturulma ümidi azaldığı için kronik hale gelmiş sorunları vardır. Bu sorunlardan biri ve en başta geleni de, yalnızca Türk sosyal güvenlik sisteminin değil, bütün mali sistemimizin temel sorun alanlarından birini oluşturan kayıtdışı çalışmanın yaygınlığı olmuştur. Kayıtdışı çalışmanın sosyal güvenlik kurumlarına yansıyan boyutu;

Çalışanların kamu kurumlarına hiç bildirmemesi (sigortasız çalıştırma, kaçak çalıştırma),  
çalışma gün sayısını eksik bildirmesi,  
prime esas kazançları eksik bildirmesi;  
şeklinde olmaktadır.

Bu sorunun çözümü ise, diğer bir çok tedbirin yanı sıra, esas olarak etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması ile mümkündür. Çünkü, SSK'ya verilen bilgilerde sigortalılar ve özellikle işverenlerin beyanları esas alınmakta, bu beyana bağlı bilgiler sistemde kayıt altına alınmaktadır. Nitekim, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunları arasında yer alan sigortasız işçi çalıştırma ve prim gelirlerinin artırılmasında yaşanan güçlükler, etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulamamasından kaynaklanmaktadır. Denetimde etkinlik sağlanmadığı sürece de, sisteme yönelik en köklü reformların dahi amacına ulaşması olanaklı olamayacaktır.<sup>113</sup> Bu tespit doğrultusunda, sosyal güvenlik sisteminin idari organizasyonu ile ilgili olarak yapılacak kapsamlı değişikliklerden biri de etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması teşkil etmektedir. Bu açıdan, Sosyal Sigorta Mevzuatının özellikle işverenler tarafından uygulanıp

<sup>113</sup> Ali GÜZEL: "Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Mayıs-Temmuz 2001 ), 35.

uygulanmadığının gözetim ve denetimi; sigortalılar kadar, sistemin işlerliğini sağlamakla yükümlü Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden de önem taşır. Bu amaçla da, diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bu birime bağlı olarak görev yapmak üzere de Sigorta Müfettişleri statüsü öngörülmüştür.

Denetimin etkin olarak yürütüldüğü Maliye Bakanlığında denetim hizmetleri, yerelde Yoklama Memurları, Vergi Denetmenleri, merkezde ise Gelirler Kontrolörleri, Hesap Uzmanları ve Maliye Müfettişleri olmak üzere kademeli bir kadro sistemiyle yürütülürken, SSK'da bu hizmet Sigorta Müfettişleri ve Yoklama Memurları aracılığıyla yürütülmektedir. Kayıtdışı istihdamın önlenmesi için alt denetim birimi olarak Sigorta Denetmenleri istihdamının ivedilikle sağlanması suretiyle kademeli bir denetim sistemine geçilmesi isabetli olacaktır.

SSK Başkanlığındaki dış denetim yapısı, aşağıdaki modele uygun olarak yeniden yapılandırılması halinde, yerli ve yabancı kaçak istihdamın önlenmesinde kesin ve sağlam bir sistem kurulacaktır. Bu nedenle, Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulamalara benzer örgütlenme ve görev anlayışı içinde ilgili mevzuata (506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 130. maddesi ve çıkarılacak olan Kurum Teşkilat Yasasına) Sigorta Denetmenlerinin istihdamını sağlayacak hükümler ivedilikle konulmalıdır.

#### **a- Sigorta Müfettişlerinin Etkinliği**

Kaçak sigortalılığın önlenmesi, kapsamın yaygınlaştırılıp sosyal güvenliğin tüm çalışan kesime yansıtılması, gelirlerin artırılıp yeterli finansman sağlanması için yeknesak, saygın, etkin ve sürekli bir denetime gereksinim duyulmaktadır. Dünyadaki tüm çağdaş kuruluşlarda ve özellikle Türk Hukuk Sisteminde denetim merkezi örgütlenmeyle belli bir plana

dayandırılarak belli amaçlar için yönlendirilmiştir. Bu doğrultuda, düzenlenmesi gereken konular ana hatları ile aşağıda ele alınmıştır.<sup>114</sup>

Etkin denetim açısından üzerinde önemle durulması gereken ilke, sigorta müfettişlerinin idari statüleri açısından bağımsız ve olabildiğince özerk bir biçimde görevlerini yapabilmeleridir. Sosyal Sigortalar Kurumunun sahip olması gereken özerklik ilkesinin bir boyutunu, denetimin özerk bir kurum ve ona bağlı müfettişlerce yapılması oluşturmaktadır. Nitekim, Avrupa Birliğine üye ülkelerde, iş ve sigorta müfettişlerinin denetim görevlerini tam bir bağımsızlık içinde yapmalarına büyük bir önem verilmekte ve hukuki düzenlemeler de bu amaca yönelik bulunmaktadır. ILO'nun 81 sayılı Sözleşmesi ile İş Teftişi konusundaki Tavsiyesi'nde de aynı esaslar öngörülmektedir. Türk İdare Hukuku sisteminde de teftiş kurulları, daha alt düzeydeki birimlere bağlanmamakta, en üst makama bağlı olarak görev yapmaktadır. Örneğin, Maliye Müfettişleri, ilgili genel müdürlüklere değil, doğrudan Bakanlık Makamına bağlı olarak görev yaparlar. Bunun gibi, Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına; Başbakanlık Teftiş Kurulu ise doğrudan Başbakan'a bağlı olarak görev yapmaktadır.<sup>115</sup>

4 Ekim 2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 616 sayılı KHK, denetimle ilgili önemli sonuçlar doğuran düzenlemeler getirmiştir. Bunlardan ilki, kayıtdışı çalışmanın önlenmesine yönelik olarak 1993 yılında, 3917 sayılı Yasayla getirilen düzenlemelerin söz konusu KHK ile ortadan kaldırılması ile ortaya çıkmıştır. Sigorta müfettişlerinin işyerlerinde asgari işçilik miktarını tespit etmeleri ile ilgili yetkileri ortadan kaldırılmış ve Kurumca primlerin resen tahakkuku işlemi sona ermiştir. Bu yetkinin ortadan kalkmadığı ile ilgili iddiaların geçerliliğinin olmadığı, konu ile ilgili olarak işverenler tarafından açılan davalar üzerine verilen yargı kararları ile kesinleşmiştir (Yargıtay 10.Hukuk Dairesi 5 Nisan 2001 tarih ve E.2000/5581, K.2001/2645 sayılı ). Buna bir de 4447 sayılı Yasayla, 506 sayılı Yasanın

<sup>114</sup> Ercan KAHRIMAN, O.Hakan UĞURLU : a.g..m., 82-83.

<sup>115</sup> Ali GÜZEL, "Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Dergisi, ( Mayıs-Temmuz 2001 ), 35-36.

130. maddesindeki “ sigorta müfettişleri tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir” hükmünün kaldırılması hususu da ilave edilince, yeni düzenlemeler, düşünülenin aksine, denetimle ilgili önemli boşluklar ortaya çıkarmıştır.

Bu düzenlemeler yapılırken, 1994-2000 yılları arasındaki uygulamada ortaya çıkan eksiklikler dikkate alınmalı, sigortalılık hizmetlerinin saptanması ve ispatlanması için işyeri kayıtları ile Kuruma yapılan bildirimlerin doğruluğunun denetlenmesinden ziyade, işyeri kayıtlarındaki bilgilerin fiili durumu (sigortalı sayısı, çalışma gün sayısı ve prime esas kazanç tutarı) yansıtıp yansıtmadığının saptanmasına ilişkin denetim sisteminin yeniden düzenlenmeli, bu konuda denetim elemanlarının karşılaştığı güçlükler, uygulamadaki boşluklar giderilmeli, denetim elemanlarının bu konularla ilgili nerileri dikkate alınmalıdır.

#### **b- Sigorta Denetmenliği Sistemi**

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının uygulanmasının denetlenmesi ile ilgili olarak sigorta müfettişlerinin önemli görevleri bulunmaktadır. Bunun yanında, yeni yürürlüğe giren işsizlik sigortasının önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak kötüye kullanımlarının önlenmesi açısından da ayrı bir iş yükü ile karşı karşıya kalınacağı açıktır.

Ayrıca, yabancılardan çalışma izinlerine ilişkin yasa da, Sigorta Teftiş Kuruluna önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Önümüzdeki dönemde SSK Başkanlığının dış denetim içine ek olarak, Türkiye iş Kurumunun dış denetim görevinin yanısıra yabancı kaçak işçilikle ilgili denetimin büyük bir kısmını da Sigorta Teftiş Kurulu tek başına sırtlamaya çalışacaktır.

Bu nedenle, kayıtdışı istihdamın giderek artması ve kaçak yerli-yabancı işçi çalıştırmanın yaygınlığı karşısında, Avrupa Birliği lkelerindeki uygulamalarda olduğu gibi merkezi denetim birimi olan Sigorta Teftiş Kurulu'nun dışında, taşra teşkilatında, işyerlerinde kontrol ve denetim

çalışmalarını sürekli olarak yapan ve “sigorta denetmeni” olarak nitelendirebileceğimiz bir kadronun kurulması artık kaçınılmaz hale gelmiştir.

Sigorta Denetmenlerinin istihdamı ile;<sup>116</sup>

- Başkanlık Sigorta Müfettişleri potansiyel prim kaçağını önlemek üzere, işyerlerinde asgari işçilik miktarını saptamak, önemli sigorta olaylarını soruşturmak, sosyal sigorta mevzuatının uygulanmasını denetlemek ve anılan mevzuatın uygulanmasından doğan aksaklıkların giderilmesini amaçlayan çalışmaları daha sağlıklı bir biçimde ve planlı olarak yapmak üzere görevlendirilebileceklerdir. Dolayısıyla, kayıtdışı ekonomi ve yolsuzlukla mücadele daha etkin hale getirilecektir.
- Sigorta Müfettişlerinin iş yoğunluğu azaltılarak yıllık denetim programları, daha etkin ve verimli olarak gerçekleşecektir
- Hizmetin yerinden verilmesi ilkesi gerçekleşecek, taşradaki denetim boşluğu giderilmiş olacaktır.
- Sosyal sigorta hizmetlerinin sigortalılara ve hak sahiplerine en az zaman, emek ve maddi masrafla verilmesi sağlanacaktır.
- Sigortasız çalıştırılanlar daha kısa sürede sisteme dahil edilerek, SSK'ya olan güven artacaktır.
- Sigorta primi ve vergi gelirlerinin artışı sağlanacaktır.
- İş mahkemelerinin iş yoğunluğu ve Kurum mahkeme masrafları azaltılmış olacaktır.
- Denetime derinlik ve etkinlik kazandırılacaktır.
- Türk idari yapısındaki mevcut denetim sistemine paralellik sağlanmış olacaktır (Örnek, Maliye Bakanlığındaki kademeli denetim sistemi).
- Uzun dönemde denetimin süresi ve maliyeti azaltılmış olacak ve kurum gelirleri artacaktır.

<sup>116</sup> Cafer YILMAZ : “Yabancı Kaçak İşçiliğin Önlenmesi Konusunda Almanya'nın Mevzuatı ve Denetim Uygulamaları”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Temmuz-Ekim 2002), 50.

### c- Yoklama Memurluğu Sistemi

08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı yasayla Kurum Yoklama Memurları ile genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına da belirli sınırlamalar çerçevesinde denetim yetkisi verilmiştir. 24.01.2000 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan “Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik”in 5. maddesinde Yoklama Memuru olabilmek için gerekli olan şartlar belirtilmiştir.

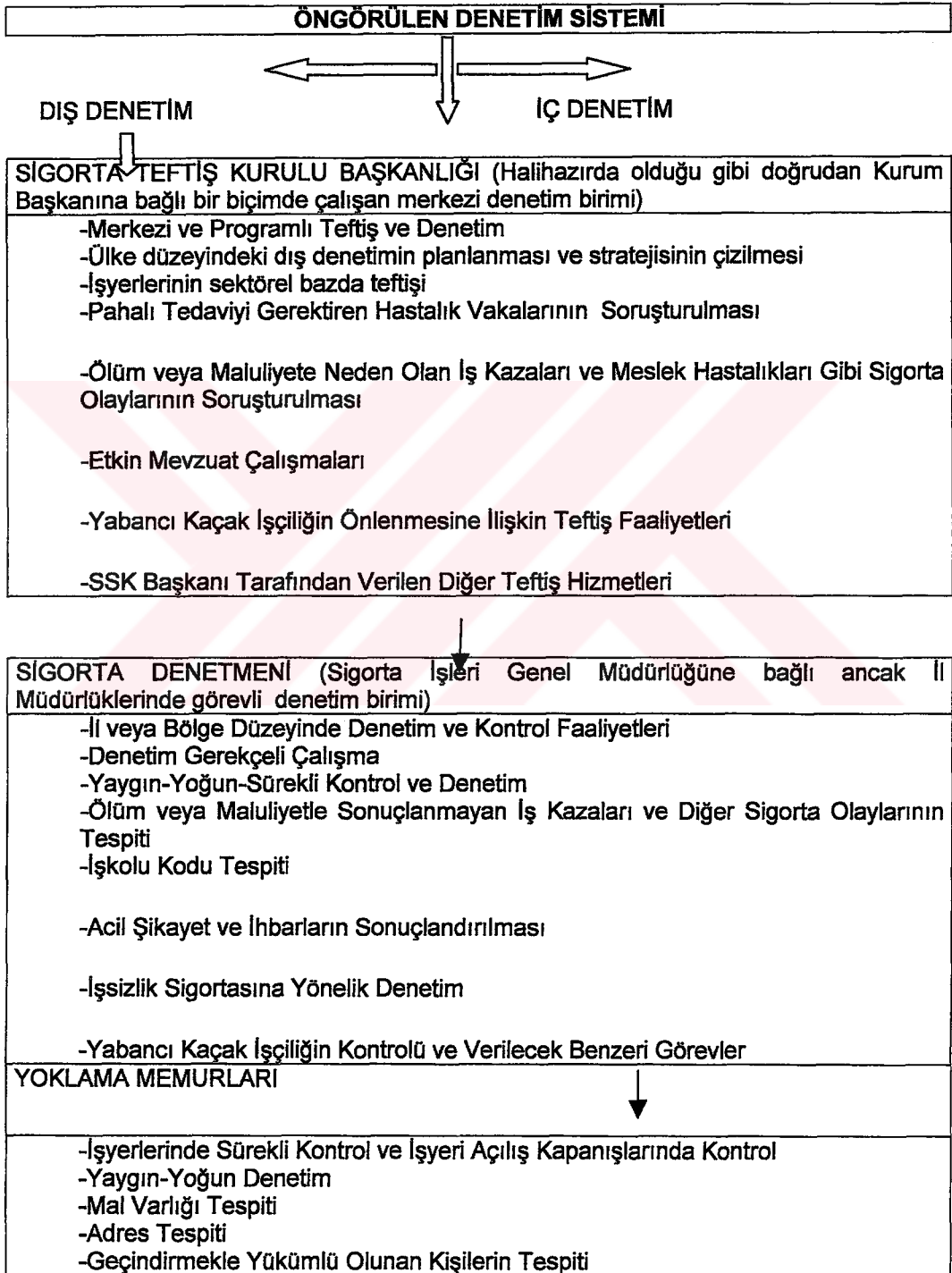
Bugüne kadar gelen süreçte, Sigorta İl Müdürlüklerinin bazılarında yoklama memuru olma şartlarını taşıyan personel bulunmaması veya şartları taşıyan personel bulunmasına karşın yoklama memuru olmak istenilmemesi ve personel sayısındaki yetersizlikten dolayı yoklama memuru istihdam edilmemesi nedenleriyle yoklama memurluğu sistemi tam olarak hayata geçirilememiştir. Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanları, iş yoğunlukları gerekçesiyle kendi mevzuatları gereğince yaptıkları denetimin dışında, sigortasız işçi çalıştırılıp çalıştırılmadığı hususunda ayrıca denetim yapmak için zaman bulamamaları ve iş-sosyal güvenlik mevzuatı hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları gibi nedenlerle beklentilere cevap verememişlerdir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının ihtiyaç duyduğu denetimi kendisinin planlaması ve yürütmesi şarttır. Bu nedenle, “Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik”in 7. maddesinde belirtilen görevleri yapmak üzere, her Sigorta İl Müdürlüğünde, özlük haklarının iyileştirilmesi suretiyle yeterli sayıda Yoklama Memuru görevlendirilmesi sağlanmalıdır.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> O. Hakan UĞURLU, “Sosyal Sigortalar Kurumunda Dış Denetim” , Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Nisan-Haziran 2002 ), 93-94.

Tablo 47

## SSK Başkanlığında Etkin Denetim İçin Model Önerisi

(Federal Almanya Cumhuriyetindeki Sisteme Benzer Kademeli Denetim Sistemi)<sup>118</sup><sup>118</sup> Cafer YILMAZ: a.g.m., 52.

## 2- Asgari İşçilik Uygulamasının Getirilmesi

616 sayılı KHK, denetimle ilgili önemli sonuçlar doğuran düzenlemeler getirmiştir. Bunlardan ilki, kayıtdışı çalışmanın önlenmesine yönelik olarak 1993 yılında, 3917 sayılı Yasayla getirilen düzenlemelerin söz konusu KHK ile ortadan kaldırılması ile ortaya çıkmıştır. Sigorta Müfettişlerinin işyerlerinde asgari işçilik miktarını tespit etmeleri ile ilgili yetkileri ortadan kaldırılmış ve Kurumca primlerin resen tahakkuku işlemi sona ermiştir. Bu yetkinin ortadan kalkmadığı ile ilgili iddiaların geçerliliğinin olmadığı, konu ile ilgili olarak işverenler tarafından açılan davalar üzerine verilen yargı kararları ile kesinleşmiştir.

Kayıtdışı çalışmayı önlemek üzere etkin ve kapsamlı bir denetim faaliyetinin gerçekleştirilebilmesi için 616 sayılı KHK ile getirilen iptal dolayısıyla ortaya çıkan boşluk giderilmeli, asgari işçilik bildirim ve primlerin resen tahakkuk ve tahsili ile ilgili düzenlemeler yeniden getirilmelidir. Bu düzenlemeler yapılırken, 1994-2000 yılları arasındaki uygulamada ortaya çıkan eksiklikler dikkate alınmalı, sigortalılık hizmetlerinin saptanması ve ispatlanması için işyeri kayıtları ile Kuruma yapılan bildirimlerin doğruluğunun denetlenmesinden ziyade, işyeri kayıtlarındaki bilgilerin fiili durumu (sigortalı sayısı, çalışma gün sayısı ve prime esas kazanç tutarı) yansıtıp yansıtmadığının saptanmasına ilişkin denetim sisteminin yeniden düzenlenmeli, bu konuda denetim elemanlarının karşılaştığı güçlükler, uygulamadaki boşluklar giderilmeli, denetim elemanlarının bu konularla ilgili önerileri dikkate alınmalıdır. 3917 sayılı Yasa ile Sigorta Müfettişlerine verilen ve caydırıcılıkta en önemli yöntemlerden olduğu bilinen 'asgari (en az) işçilik hesaplama' yetkisinin kullanımına ilişkin usul ve esasların 616 sayılı KHK ile kaldırılması, bir anlamda bu yasal yetkinin fiilen kullanılmaması, yapılan incelemelerin Yargıtay'ca bozulması gibi bir sonuç doğurduğu yukarıda belirtilmişti. Oysa en az işçilik incelemeleri; caydırıcılığı egemen kılıp kayıtdışılığı ve haksız rekabeti önleme etkisiyle devletin iktisat politikalarının başarı şansını artıran bir uygulamadır.

### 3- Sigorta Müfettişlerinin Serbest Delil Sistemine Geçişi Sağlanması

İspat; belli bir olayın gerçekleşmiş olup olmadığının anlaşılabilmesi yani olayın ispatsız kalması yüzünden yargıcın aleyhte bir kararıyla karşılaşma tehlikesidir.<sup>119</sup> Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasasının 238. maddesinde, delil, “davanın halline tesir edebilecek münazaalı hususların ispatı için başvurulmuş vasıtalar” şeklinde tanımlanmıştır.

Delil sisteminden amaç, “ uyuşmazlık konusu olan bir olayın ne gibi delillerle ispat edileceği keyfiyettir.”<sup>120</sup> Türk hukuk sisteminde kanuni delil sistemi ve takdiri delil sistemi olmak üzere iki türlü delil sistemi vardır. Kanuni delil sisteminde kullanılan deliller kanunlarda belirtilmesi karşın, takdiri delil sisteminde her türlü delil serbestçe kullanılabilir.

Delil serbestisi ilkesi, bir anlamda ekonomik ve sosyal olayın resen araştırılması ilkesinin bir sonucudur. Vergi Usul Yasasının 3. maddesinin B fıkrasında ispat ve delillere ilişkin şu ifadeler yer verilmiştir.

“İspat; Vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır.

Vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir. Şu kadar ki, vergiyi doğuran olayla ilişkisi tabii ve açık bulunmayan şahit ifadesi ispatlama vasıtası olarak kullanılamaz.

İktisadi, ticari ve teknik icaplara uymayan ve olayın özelliğine göre normal ve mutad olmayan bir durumun iddia olunması halinde ispat külfeti bunu iddia eden tarafa aittir.”

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele eden Maliye Bakanlığı denetim elemanlarına, vergi kaçak ve kayıplarının önlenmesi için bu kadar geniş bir

<sup>119</sup> Bilge UMAR, E. Yılmaz: İspat Yükü, ( İstanbul, 1980 ), 2.

<sup>120</sup> Yusuf KARAKOÇ : Türk Vergi Yargılaması Hukukunda Delil Sistemi, ( İzmir, 1994 ), 24.

yetki ile donatılırken, kayıtdışı istihdamla mücadele eden denetim elemanlarına son derece kısıtlı bir yetki verilmiştir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 79.maddesinde “fiilen veya kayden çalıştığı tespit edilen sigortalılar” ifadesi yer almaktayken aynı yasanın 130.maddesi dördüncü fıkrasında; “Sigorta Müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar, aksi sabit oluncaya kadar muteberdir” ifadesi yer almaktadır.

Kayıtdışı çalışmanın kayıt altına alınabilmesi için, ya kayıtdışı çalışan kişinin işyerinde çalışırken Sigorta Müfettişi tarafından tespit edilmesi, ya da işyerine ait yasal kayıt ve belgelerde çalışmasının ücret, gün sayısı ve kimlik bilgilerinin yer alması gerekir. Dolayısıyla kayıtdışı çalışan bir işçiye ilişkin bu bilgilerin işyerine ait yasal kayıt ve belgelerde yer alması düşünülemez. Çünkü gerçekte kayıtdışı olan bir durum yasal kayıtlarına da yansıtılmaz. Geriye işçinin işyerinde çalışırken Sigorta Müfettişi tarafından fiili çalışmasının tespiti gerekir. Çünkü madde metninde tutanağı aksi sabit oluncaya kadar muteber ifadesi sadece Sigorta Müfettişleri için kullanılmıştır. Kurum Yoklama Memurları ile Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim Elemanları bu ifadenin kapsamına girmemektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere kayıtdışı çalışan bir işçinin neredeyse kayden tespiti mümkün değilken, kayıtdışı çalışan tüm işçilerin işyerlerinde çalışırken fiilen Sigorta Müfettişleri tarafından tespit edilerek tutanağa alınması teknik olarak mümkün değildir. Çünkü sayısı 370 civarında olan Sigorta Müfettişlerinin Türkiye'nin her yerine dağılmış yaklaşık 750.000 civarında olan işyerlerinde sürekli tespit yapma olanağı bulunmadığı gibi Sigorta Müfettişlerinin sayısının artırılması ile bu sorunun çözülmesi mümkün değildir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının 01.12.1993 günü kabul edilen, 3917 sayılı Yasa ile değişik 6 . maddesinde;

“Sigorta Müfettişlerinin, işverenin Kuruma, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanılarak, Kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerinin Sosyal Sigortalar Yasasının 80 . maddesine göre tahsil olunacağı,

**İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzeri işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya Kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişlerince saptanacağı,**

Hükümleri getirilmiş bulunmaktaydı.

**Böylece Sigorta Müfettişlerine kayıtdışı istihdamla mücadelede;**

**-yapılan işin niteliği,**

**-bünyesinde kullanılan teknoloji,**

**-işyerinin büyüklüğü,**

**-benzeri işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı,**

**-ilgili meslek veya Kamu kuruluşlarının görüşü,**

**gibi unsurlar sayılmış, bu ve benzeri ispat vasıtaları kullanabilecekleri belirtilmişti.**

Bu yasayla beraber Sigorta Müfettişlerine resen prim tahakkuk etme yetkisi yani Yasada sayılan ve benzeri gibi kriterleri kullanarak randıman incelenmesi yetkisi verilmişti. Burada önemli olan husus, işyeri kayıtlarının Kuruma yapılmış bildirimleri doğrulayıp doğrulamadığı değil, Kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç tutarı, sigortalı sayısı ve çalışma gün sayısının gerçeği yansıtıp yansıtmadığıdır.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Resul KURT : a.g.m., 73.

Ancak 04.10.2000 tarih ve 24190 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 616 Sayılı Yasa Hükmünde Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılan Hükümler" başlıklı 66.maddesiyle, 4792 sayılı SSK Yasasının 6. maddesinin yürürlükten kaldırılmasıyla Sigorta Müfettişlerinin resen prim tahakkuku yetkisi 04.10.2000 tarihinden itibaren kalkmış oldu.

Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik yetkilerinin kalkmasıyla beraber, kayıtdışı çalışan bir kişinin çalışmasını ancak fiilen veya kayden tespit etmesi durumunda sigortalılığını sağlayabilme imkanı sağlandı.

Mevcut durumda, bir işyerinde kayıtdışı çalışan bir kişinin işyerine gelen malları teslim aldığına dair resmi faturalarda imzasının olması, işyerine gelen evrakları imza karşılığı alması, tanık ifadeleri vb. gibi durumlarla bu kişiyi kayıt altına alma olanağı bulunmamaktadır. Yani kısaca kayıtdışı istihdamı ispatlama olanağı ve kaçak çalışan işçiye hizmet verme olanağı neredeyse imkansız hale getirilmiştir. Kayıtdışı işçi çalıştıran bir işveren yaptığıyla kalacak, hiç kimse (mahkeme kararı hariç) kendisine hesap soramayacaktır.

Bu Yasanın kaldırılmasıyla Sigorta Müfettişlerinin sadece yerel denetim ve kayıt düzenine ilişkin teftiş yapma yetkisi bırakırken, Sigorta Müfettişlerinin randıman incelemesi yapma yetkisi kaldırılmış oldu. Bunun sonucu olarak, sigortasız işçi çalıştırılırken herhangi bir tespit yapılamayan işçinin sigortalılığını sağlamak olanaksızlaşıp Kurumun prim kaybını telafi etme olanağı tamamen ortadan kalkmış oldu.

#### **4- Denetim Birimlerinin Modernizasyonu ve İşbirliği**

Kayıtdışı istihdamla mücadele eden denetim birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyon ve bilgi akışkanlığının sağlanması gerekir. Çünkü bir işyeri bir yıl içerisinde 3-5 defa denetlenebildiği halde başka bir işyeri 10 yıl içerisinde hiç denetlenememektedir. Hatta Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığı İş Müfettişleri ile SSK Sigorta Müfettişlerinin denetim amacıyla aynı işyerlerinde karşılaşmaları tesadüfü aşmaktadır. Denetimde mükerrerlik caydırıcılıktan ziyade alışkanlık yapmaktadır.

Kayıtdışı istihdamla mücadele eden kişilerin gerekli çalışma ortamı ve araç-gereç imkanı sağlanması gerekir. Bilişim teknolojisinin uygulandığı günümüzde hala daktilo ve karbon kağıdı kullanan, işyerine denetim yapmak için gitmek için araç bulmakta sıkıntı yaşayan SSK. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı denetim elemanlarının kayıtdışı istihdamı kayıt altına almaları olanaksız gibi gözükmektedir.

Bu alanda etkinlik sağlamak için, denetim elemanlarına dizüstü bilgisayar verilmesi, Kurumdaki işyeri bilgilerine anında ulaşabilmeleri için kesintisiz İnternet bağlantısı, işyerine gitmek istediklerinde araç bulabildikleri ve rahat çalışabilecekleri bir çalışma ortamlarının sağlanması gerekir.

### **C- CEZALARIN CAYDIRICILIĞININ EĞEMEN KILINMASI**

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası 140. maddesinde cezai hükümler düzenlenmiştir. Bu yasanın 140. maddesinde;

" a) Bu Kanunun 8. maddesinde belirtilen bildirgeyi yasal süresi içinde Kuruma vermeyenlere aylık asgari ücretin üç katı tutarında,

b) Bu Kanunun 9. maddesinde belirtilen bildirgeyi yasal süresi içinde Kuruma vermeyenlere, her bir sigortalı için aylık asgari ücret tutarında,

c) Bu Kanunun 79. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen prim belgelerini yasal süresi içinde Kuruma vermeyenlere her bir fiil için ayrı ayrı aylık asgari ücretin iki katı tutarında,

d) Bu Kanunun 79. maddesinde belirtilen yükümlülüklerden, işyeri kayıtlarını Kurumca yapılan yazılı ihtar rağmen 15 gün içinde mücbir sebep olmaksızın ibraz etmeyenlere, bu süre içinde ibraz etmekle beraber, yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlenmediği

anlaşılanlara, kayıtlardaki geçersizlik halinin birden fazla olup olmadığına bakılmaksızın;

1. Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlara aylık asgari ücretin on iki katı tutarında,

2. Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlara aylık asgari ücretin altı katı tutarında,

3. Defter tutmakla yükümlü olmayanlara aylık asgari ücretin üç katı tutarında,

e) Bu Kanunun 79. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen yükümlülüğü yönetmelikle belirtilen sürede yerine getirmeyenlere aylık asgari ücretin iki katı tutarında,

f) Bu Kanunun 90. maddesinde belirtilen yükümlülükleri Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen üç gün için de yerine getirmeyenlere aylık asgari ücret tutarında,

İdari para cezası uygulanır", hükümleri yer almaktadır.

Bu maddenin uygulanmasında, 25.08,1971 tarih ve 4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesine göre, sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için fiilin olduğu tarihte uygulanan asgari ücret esas alınır, hükümleri getirilmiştir.

Görüldüğü üzere kaçak sigortalı çalıştırma, işyeri tescil ettirmeme, bildirme ve bordroları yasal süresi içerisinde Kuruma vermeme ile sigortalıya vizite kağıdı vermeme suçlarında işletmenin büyüklüğü, nevi, çalışan işçi sayısı, fiilin tekerrürü gibi hususlar göz önünde bulundurulmaksızın yasada belirtilen idari para cezalarının uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu Kanunun 79. maddesinde belirtilen yükümlülüklerden, işyeri kayıtlarını Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen 15 gün içinde mücbir sebep olmaksızın ibraz etmeyenlere, bu süre içinde ibraz etmekle beraber, yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlenmediği

anlaşılanlara, kayıtlardaki geçersizlik halinin birden fazla olup olmadığına bakılmaksızın; bilanço esasına göre defter tutanlar, diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar ile defter tutma yükümlülüğü olmayanlar için asgari ücretin farklı katları uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Oysa Kuruma bildirilmesi gerekli sigorta primine esas kazanç tutarının tespitini önlemek amacıyla kayıt ve belgelerin hiç incelemeye çıkarılmamasıyla karşılaşılan ceza ile bir ücret bordrosunda bir sigortalının imzasının olmaması nedeniyle uygulanan cezanın farklı olması gerekir. Burada kayıt ibraz etmeme ile kayıt geçersizliği fiilleri için ayrı tutarlarda idari para cezasının uygulanması gerekir. Burada ayrıca spek tutarlarındaki kayıp miktar da dikkate alınarak, kayba uğratılan prim miktarına orantılı olarak bir para cezası daha etkin olacaktır.

Yabancıların çalışma izinleri hakkındaki 4817 sayılı Yasada olduğu gibi, ceza gerektiren fiillerin tekrarı halinde, idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanması gerekir. Zira, bilgisizlik ve dikkatsizlik nedeniyle bir suç bir kez işlemek ile suç işlemede ısrar etmenin cezasının tabi ki farklılaştırılması gerekmektedir. Aksi takdirde suç işlemede ısrar etmenin önüne geçilemez.

#### **D- SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ**

Günümüzde sosyal güvenlik kurumlarının verdiği hizmetlerden işçiler, işverenler ve sendikaların memnun olmadıkları herkesçe bilinmektedir. Mutlaka bir yada birkaç yönü ile hizmet kalitesinin düşüklüğü gündeme gelmekte ve eleştirilere neden olmaktadır. Emeklilik aylığının bağlanması sağlık karnesinin çıkarılması, hastanelerdeki sıra alamama olayları gibi önemli sıkıntılar söz konusudur.

Öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının tam otomasyona geçilmesinin sağlanarak bilgi ve iletişimin sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması gerekir. Örneğin yaşlılık aylığının ödenmesi için kişilerden yaşadıklarına ilişkin belge istenmesi yerine, gerekliyse bu belgelerin kamu kurumları ile

işbirliği içerisinde İnternet veya yazışma yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında etkin ve verimli hizmet ancak kalifiye ve yetişmiş personel ile sağlanabilir. Öncelikle sosyal güvenlik kurumlarında çalışan personelin hizmet içi eğitim seminerleri ile yeniden bilgi donanımlarının sağlanması gerekir. Danışma birimlerinin olmaması ya da eksik olması insanları yanlış karar almaya ve işlem yapmaya itmekte, hatta sistemden kaçışa yol açmaktadır.

Hizmet kalitesinin düşük olmasının en yoğun yaşandığı sektör kuşkusuz sağlık alanıdır. Sağlık hizmetlerinde gerekli araç gereç ve sağlık personelin olmaması nedeniyle çağdaş bir standardın oluşturulamaması insanları başka arayışlara itmektedir. Özellikle genç ve orta yaşlı nüfus, ilk etapta sağlık sorununu halletmeyi düşündüğü için özel sigortayı tercih etmektedir. Bu durum sigortalı olmayanın cazibesini ortadan kaldırıp kayıtdışı çalışmayı teşvik etmektedir.

## **E- KAMU KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYONUN SAĞLANMASI**

Sosyal güvenlik kuruluşları arasında hem en üst düzeyde, hem de icra organı olan taşra teşkilatları seviyesinde sağlanacak olan koordinasyon ve işbirliği sosyal güvenlikte dağınıklığın getirdiği kaynak israfı ve yolsuzlukları önleyecektir. Bu gelişme, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanma projesi ile aynı işlevi görebilir.

Bu konuda İçişleri Bakanlığı tarafından sürdürülen "mernis projesi" uygulanmasına geçilebilir. Her Türk vatandaşına bir numara verilmesi ve vatandaşlıkla ilgili bütün işlemlerin bu numara vasıtası ile hızlı ve etkin

şekilde yapılması esasına dayanan proje, sosyal güvenlik alanındaki koordinasyon için de aracı olabilir.<sup>122</sup>

Böylece kişileri tek numara üzerinden, sosyal güvenlik kurumları, maliye teşkilatı ve diğer kamu kurumlarında takip edebilme ve çapraz kontrol sağlama işini kolaylaştıracaktır.

Sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon ve işbirliği olmaması nedeniyle büyük bir kaynak israfı söz konusudur. Çünkü tüm kurumların nüfus yoğunluğu az olan bölgelerde ayrı hizmet vermeleri, bir kurumun hizmetinin diğeri tarafından sunumunun olamaması gibi bir durumla karşılaşılacaktır. Özellikle Bağ-Kur ve SSK'ya tabi olan sigortalıların yanlış kuruma bildirimde bulunmaları hizmetlerinin iptal edilmesine yol açmakta, bunun için kişilere tercih hakkının sunulması gerekmektedir.

Ayrıca sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliği, mükerrer aylık alma ve sağlık hizmetinden yararlanma durumunu da ortadan kalkacaktır.

## **F- İSTEĞE BAĞLI SİGORTALILIK UYGULAMASI YENİDEN DÜZENLENMESİ**

İsteğe bağlı sigortalı olmanın şartlarının kolay olması, yükümlülüklerinin az olması nedeniyle cazip imkanlar sunmaktadır. Ancak bu sistem kayıtdışı çalışmayı teşvik etmektedir.

Bir işyerinde çalışanlar, SSK'ya veya Bağ-Kur'a isteğe bağlı sigorta primi ödemekte, uzun vadeli sigorta kollarından yararlanmakta, sağlık yardımları için de yeşil kart uygulamasından yararlanmaktadırlar. Emekli oldukları tarihten itibaren de hem yeşil kart hem de sosyal güvenlik kurumlarının sağlık karnesini kullanmaktadırlar.

<sup>122</sup> DPT : Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ( Ankara 2001 ), 56.

İsteğe bağı sigortalılıkta belli bir hizmet süresinin ön koşul olarak getirilmesi gerekir. Çünkü genç nüfus eğer isteğe bağı sigortayı tercih ediyorsa, bu aynı zamanda onların zorunlu sigorta kapsamından kaçıp kayıtdışı çalıştıklarını ortaya koyuyor. Ülkede belli bir yaştan sonra iş bulma olasılığı düşük olan yaşlı kişiler için bu sistem uygulanmalıdır. Özellikle 45 yaşının üstündekiler için isteğe bağı sigortalılık imkanı sağlanmalıdır.

Ayrıca isteğe bağı sigortalılar, bir gün veya belli bir süre sağılık sigortası primi ödemelerine karşın, emekli olduklarında kendilerine sağılık yardımları da yapılmaktadır. Bu durum, kişilerin ödemediğı bir hizmetten yararlanmalarına yol açar. Dolayısıyla isteğe bağı sigortayı tercih eden kişilerden sağılık sigortası priminin de alınarak bunlara sağılık yardımlarının da sağlanması, böylece yeşil kart uygulamasının gereksiz yere artırılmasının engellenmesi ve bu kişilerin emekli olduklarında ödedikleri prim karşılığı hizmetten yararlanmaları sağlanmalıdır. Bunu önlemek için isteğe bağı sigortalıda malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primine ek olarak hastalık sigortası işçi priminin alınması da yerinde olacaktır.

### **G- SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ HİZMET SUNUMLARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ**

Sosyal güvenlik sistemine olan güvenin artması için, sigorta primi ödeyen kişilerin karşılığını alabilmesi sonucunda sisteme olan girişleri artıracaktır. Her maliyetin elbette bir karşılığı vardır. Sigorta primi ödeyen kişiler ve işverenler kamu kurumlarına prim ve vergi ödeyip bir maliyete katlanırlar. Bu mali külfet karşılığında karşılaşılan risklere karşı gerektiğı gibi yeterli hizmet beklerler. Mali yükün karşılığının çok yetersiz ve kalitesiz olması durumunda kişilerin ihtiyaçları tatmin olamamakta ve kişilerin sistem dışına kaçışına neden olmaktadır.

Ülkemizde çok yakın zamana kadar sigortalıların hizmet dökümünü almak ve sigortalı olarak çalıştıkları süreyi öğrenmekte bile birçok zorlukla karşılaşmaktadırlar. Son iki yılda e-sigorta anlayışının getirdiğı bazı

kolaylıklar olmuştur. Ancak hala sağlık karnelerinin verilmesi, sağlık sistemindeki sıkıntılar, aylıkların alınmasında karşılaşılan zorluklar tam olarak aşılabilmiş değildir.

Sosyal güvenlik sistemine girişlerin olması, kayıtdışı alandan kayıtlı alana yönelik için sosyal güvenlik hizmetlerinin zamanında ve yeterli miktarda sunumunun sağlanması gerekir. Bu kurumlarda yürütülen toplam kalite anlayışının tüm birimlerde uygulanması, genel sağlık sigortasına geçişle birlikte aile hekimliği sistemine geçiş, aylıkların bağlanma ve sağlık karnesinin verilmesinde formalite ve bürokratik işlemlerin azaltılması gerekir.



## SONUÇ

Ülkemizde geçmiş yıllarda olduğu gibi özellikle 1990'lı yıllardan sonra ekonomik, maliye, para ve döviz kuru politikalarında önemli sorunlar yaşanmaya başlamış, KKBG, bütçe açıkları, iç ve dış borçlar sürekli olarak artmıştır. Ekonomik krizlerle ilgili olarak iyi niyetle uygulanmaya çalışılan politikalar olumlu sonuç vermemiştir. Bunun bir çok nedeni olmasına karşın, en önemli nedeni kayıtdışı ekonominin önlenememesi ve kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye doğru bir yönelişin olmasıdır.

Kayıtdışı ekonominin çalışma yaşamını ilgilendiren kısmı kuşkusuz kayıtdışı istihdamdır. Kayıtdışı istihdam, sosyal güvelik kurumlarının prim gelirleri elde edememesi nedeniyle sigorta primi kaybına sebep olduğu gibi bu Kurumların bütçelerinin açık vermesi nedeniyle bütçeden yapılan hazine yardımları nedeniyle bütçe açıkları ve KKBG' nin yükselmesine neden olmaktadır.

Ülkemizde özellikle 1994 yılından sonra Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur' un gelir gider dengesinin bozulması nedeniyle bu kurumlar, devletten aldıkları yardımlarla varlıklarını sürdürebilir hale gelmişlerdir. Bunun yanında her üç kurumun sağladığı sosyal sigorta yardımları sigortalılar tarafından tatmin edici bulunmadığı ve sağlanan hizmet kalitesinin düşük olduğu gözlemlenmektedir.

Ülke nüfusumuzun büyük bölümü sosyal güvenlik kapsamı içinde alınmış gibi görünse de, 2001 yılı SSK İstatistik Yıllığında nüfusun %11'i sosyal güvenlik kapsamı dışı olduğu görülmektedir. Oysa Sağlık Bakanlığı verilerine göre 2000 yılına kadar 10 milyondan fazla kişi yeşil kart almıştır. Kapsam dışı olan nüfusun 2000 yılında yaklaşık 5.5 milyon olduğu ülkemizde 10 milyondan fazla kişinin yeşil kart alması, sosyal sigorta kurumları kapsamında olan nüfusun bir bölümünün ücretsiz sağlık yardımlarından yararlanmak için yeşil kart aldıklarını göstermektedir. Kamu

kurumları arasında otomasyon ve koordinasyonun olmaması nedeniyle bir kişi birden fazla kurumdan sağlık yardımı almaktadır.

Kayıtdışı istihdam rakamı yukarıda da hesaplandığı gibi 1998-2002 devresinde 5.8 milyon ile 6.5 milyon kişi arasında değişmektedir. Bu rakam kamu kurumlarının resmi rakamlarından yola çıkılarak hesaplanmıştır. Bu durum kayıtdışı istihdamın, zorunlu sigortalı sayısından daha yüksek olduğunu göstermektedir.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı ile vergi kaybı toplamı 2002 yılı için 18 Katrilyon civarındadır. Bu tutar yaklaşık olarak 12.5 milyar \$'a tekabül etmektedir. Devlet bu geliri elde edemediği gibi sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için 2002 yılında yaklaşık olarak 7.5 Katrilyon hazine yardımı yapmıştır. Bu tutarda yaklaşık 4.3 milyar \$'a tekabül etmektedir. Dolayısıyla kayıtdışı istihdamın ülkemize toplam maliyeti 2002 yılı için 17 milyar \$'dır. Ülkemiz için 1 milyar \$'ın bile ne kadar çok önemsendiği ve uluslararası ilişkilere yön verdiği düşünüldüğünde, 17 milyar \$ için nelerin yapılabileceği gerçeği tartışılmalıdır.

Kayıtdışı istihdamın önlenmesi suretiyle sosyal sigorta prim gelirleriyle sosyal güvenlik kurumları açıkları kapatılacak , devlet daha fazla vergi gelirleri elde edecek ve sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden katrilyonlarca hazine yardımı yapılmayacaktır.

Kayıtdışı istihdamın önlenmesi bu kadar önemli ve ortadan kaldırılması olmazsa olmaz bir olgu iken, ortadan kaldırılamamasının pek çok nedeni vardır. Sigorta primi oranlarının ve asgari ücretten alınan verginin yüksek olması, kayıtdışı istihdamla mücadelede denetim sisteminin yetersizliği, istihdama ilişkin ek yükümlülüklerin olması, prim affı, hizmet borçlanmaları, sosyal güvenlik hizmetlerinin yetersizliği, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon eksikliği, idari para cezalarının caydırıcılıktan uzak olması gibi nedenlerden dolayı kayıtdışı istihdam bir türlü önlenememektedir.

### KAYNAKÇA

- ACAR, Fatih ve İ.TÜRKKİŞ  
2001 “Kayıtdışı Ekonomi Konusunda Vergi Boyutlu Tespit ve Öneriler”  
Yaklaşım Dergisi, 108, ( Aralık 2001 )
- ALKAN, İrfan  
2002 “Prim Oranları”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, 16, ( Ekim-Aralık 2002 )
- ALPER, Yusuf  
2000 4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin  
Finansman Yapısına Etkileri, TÜHİŞ Kamu İşverenleri  
Sendikası Yayın No: 38
- ALTUĞ, Osman  
1997 “Röportaj”  
İntermedya Ekonomisi Dergisi, ( Ekim 1997 )
- ALTUĞ, Osman  
1994 Kayıtdışı ekonomi ve istihdam  
Öz-Çelik Sendikası Semineri
- ALTUĞ, Osman  
1999 Kayıtdışı Ekonomi
- BAKAN, Yaşar  
“Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kriz”  
Ekonomi Dergisi
- Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu : Mesleklere Göre Aile Araştırması: İşçi  
Ailesi, Bilim Serisi: 110 Ankara
- BİLGİLİ, Özkan  
2000 “Deneme Süresi ve Sigortalılık”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Kasım-Ocak 2000 )
- CENTEL, Tankut  
2000 “ İşsizlik Sigortası Kanunu’na Eleştirel Yaklaşım”  
İş Hukuku ve İktisat Dergisi, ( Mayıs 2000 )
- Ç.S.G.B. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı : Çalışan Çocuklar Projesi Raporu,  
Ankara 2000
- ÇELİK , Aziz  
2003 “İş Güvencesi: İşçinin Feshe Karşı Korunması ve 4773 Sayılı  
Yasa”

Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ocak-Şubat 2003 )

ÇELİKOĞLU, İlyas

2002 “Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Sistemin Yeniden Yapılanması”, Vergi Dünyası Dergisi, ( Sayı : 209).

DENİZ, Ömer, M. ACAR

1993 Sosyal Bilimler Sözlüğü

DERDİYOK, Türkmen

“Türkiyenin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini”  
Türkiye İktisat Dergisi

DPT

2001 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu  
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 604, DPT:2592

DPT

2001 Kayıtdışı Ekonomi ve Özel İhtisas Komisyonu Raporu  
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 614, DPT:2603

EKİN, Nusret

1995 Kayıtdışı Ekonomi, Enformel İstihdam  
İstanbul Ticaret Odası Yayını No:1995/17

Fredrich Elbert Vakfı

1995 Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik

GÜLLÜ, Gökhan

2003 “Kayıtdışı İstihdam ve Avrupa Birliği”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ocak-Şubat 2003 )

GÜLOĞLU , Tuncay

2000 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları  
TÜHİŞ Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38

GÜZEL, Ali

2001 “Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Mayıs-Temmuz 2001 )

GÜZEL, Ali ve A.R. OKUR

1994 Sosyal Güvenlik Hukuku

ILGIN, Yılmaz

1999 Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları  
(Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), DPT

ILGIN, Yılmaz

1999 “Kayıtdışı Ekonomiye Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum”  
Planlama Dergisi, ( Özel Sayı, 2002)

İSMMMO

2003 Türk Sosyal Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm  
Öneriler ve Yeniden Yapılanma Rapor

KAHRIMAN, Ercan ve O.H. UĞURLU

2002 “Sosyal Sigorta Primleri Açısından İşveren ve Sigortalıların Prim  
Yükünün Azaltılması Konusunda Öneriler”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 2002 )

KAPAN, Celal

2002 “SSK’da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme  
İhtiyacı”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 2002 )

KARADENİZ, Oğuz

1999 “Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik”  
1997’den 1999’a Değişimin Dinamikleri Türk-İş 1999 Yıllığı

KARADENİZ, Oğuz

1998 Türkiye’de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortalar Kurumu  
Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması  
( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi ), Dokuz Eylül Üniversitesi

KARADENİZ, Oğuz ve İ. SOYSAL

1998 “Kayıt Dışı İşçilik ve Sebepleri”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 1998 )

KARAKOÇ, Yusuf

1994 Türk Vergi Yargılaması Hukukunda Delil Sistemi

KILIÇDAROĞLU, Kemal

1995 35 Soruda SSK Gerçeği  
SSK Genel Müdürlüğü Yayın No:575

KILIÇDAROĞLU, Kemal

1997 Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği  
TURMOB Yayın No:33

KIRBAŞ, Sadık

1995 Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Çözüm Yolları  
Hürriyet Yayınları.

KIYAK, Hüseyin

1994 Devletin Yeniden Yapılanması İle Kayıtdışı Ekonomi ne Derece

Önlenebilir

(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi ), Hacettepe Üniversitesi

KIZILOT, Şükrü

2000 İnşaat Muhasebesi Vergilendirilmesi Mevzuatı ve Asgari İşçilik Yaklaşım Yayınları

KIZILOT, Şükrü

2003 "Asgari Ücretin Yüzde 15'i Vergi Dışı"  
Hürriyet , (08 Ocak 2003)

KIZILOT, Şükrü

2002 "SSK'ya Nerden Baksan Dökülüyor "  
Hürriyet , (26 Ekim 2002)

KIZILOT, Şükrü

2002 "100 Yataklı Otelde Sadece 3 Kişi Çalışır mı"  
Hürriyet , (17.10.2002)

KIZILOT, Şükrü

2002 "Asgari Ücretten Yüzde 80 Kesinti Çok Fazla"  
Hürriyet , (05 Aralık 2002)

KOÇ, Yıldırım

1999 Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik, TÜRK-İŞ Yayın No:26

KOÇ, Yıldırım

2001 Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler, TÜRK-İŞ, Yayın No:61

KOÇ, Yıldırım

1993 "94 sayılı Sözleşmenin onaylanması ve 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının çıkması konusunda "ILO ve 94 Sayılı Sözleşmenin Uygulattırılması,"  
Mülkiyeliler Birliği Dergisi

KOÇ, Yıldırım:.

2001 Eve-İş-Verme  
TÜRK-İŞ, Eğitim Yayınları No:63

KURT, Resul :.

1998 "Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması"  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ekim-Aralık 1998 )

KURT, Resul :

- 1999 Sosyal Sigortalarda Denetim ve Özel Bir Denetim Yöntemi Olarak Asgari İşçilik Uygulaması,  
( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi ), Marmara Üniversitesi
- LORDOĞLU, Kuvvet, Ş. Özer  
1998 Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler  
Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul.
- ÖZTÜRK, Ercüment  
2003 Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ocak-Şubat 2003 )
- POLAT, Celal ve Ö. Çalışkan :  
2001 “Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Etkili Bir Yöntem:SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu”  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Ağustos-Aralık 2001 )
- SSK  
2000 Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı
- SSK  
1976 İşveren Muameleleri Eğitim Notu
- ŞAKAR, Müjdat  
1992 Sosyal Güvenliğin Finansmanı
- Şen, S.,  
1996 Ekonomik ve Teknik Anlamda Taşeronluk (Alt İşverenlik) ve Endüstriyel İlişkilere Etkileri, Liman-İş Yayını
- TISK  
2000 Avrupa Birliği’nde “Kayıtdışı Çalışma” Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Yayın No:199
- TISK  
2001 “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdam Sorunu”  
İşveren Dergisi
- TISK,  
2001 “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdam Sorunu”  
İşveren Dergisi
- TOBB  
1994 Ekonomik Forum

TUNCOMAĞ, Kenan

1990 Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar

Turizm İstatistikleri Bülteni :

1998 Turizm Bakanlığı Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Yayın No:1998/1

TÜRK-İŞ

1997 "Türk-İş Araştırması"  
Türk-İş Dergisi

UĞURLU, O. Hakan

2002 "Sosyal Sigortalar Kurumunda Dış Denetim"  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, (Nisan-Haziran 2002 )

UMAR, Bilge Umar, E. Yılmaz

1980 İspat Yükü

YILMAZ, Cafer

2002 "Yabancı Kaçak İşçiliğin Önlenmesi Konusunda Almanya'nın  
Mevzuatı ve Denetim Uygulamaları"  
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, ( Temmuz-Ekim 2002 )

SSK 1998, 1999, 2000, 2001 İstatistik Yıllıkları

SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000 yılları  
Genel Çalışma Plan ve Programları.

TBMM : Tutanak Dergisi Cilt 44, Dönem 1.

## ÖZET

Kayıtdışı ekonomi genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi ve bilgisi dışında kalan her türlü ekonomik işlemler olarak tanımlanmaktadır. Kayıtdışı ekonominin çalışma hayatına yansımaları, ilgili sosyal güvenlik yasalarına aykırı olarak işçi çalıştırılması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu kurumlarının resmi istatistikleri kullanılarak yapılan hesaplama göre, ülkemizde 1998-2002 döneminde 5.8 milyon ile 6.5 milyon arasında kişi kayıtdışı çalışmaktadır. Kayıtdışı istihdam, hem çalışan kişilerin sosyal güvenceden yoksun kalmalarına, hem de kamu kurumlarının büyük miktarda sigorta prim ve vergi gelirlerinden mahrum kalmalarına neden olmaktadır.

Kayıtdışı istihdam, çalışan kişilerin çalışmasının ilgili kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi, çalışmalarının ücret veya gün sayısı olarak eksik bildirilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kişilerinin çalışmalarının kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi durumunda hesaplanan toplam mali kayıp 2002 yılı için 11.5 Katrilyonu bulmaktadır. Bu tutar yaklaşık olarak 7.2 Milyar \$'a tekabül etmektedir. KKBG'nin çok yüksek olduğu ve IMF ile yapılan müzakerelerde beklenen kredi tutarları ile karşılaştırıldığında bu rakamın önemi ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, çalışan kişilerin gerçek ücretleri üzerinden değil de asgari ücret üzerinden kamu kurumlarına bildirimeleri, yüksek tutarlarda sigorta primi ve vergi kaybına neden olmaktadır. 2001 yılı için 6.7 Katrilyon sigorta primi ve vergi kaybı hesaplanmıştır.

İstihdamın maliyetinin AB standartlarından yüksek olması ve kayıtdışı istihdamın denetiminin etkin olmaması kayıtdışı istihdamın en önemli nedenleri arasında sayılır.

Çalışmamızın amacı, kayıtdışı istihdamın devlete maliyetini hesaplayıp bu olgu ile mücadele etme gereğini ortaya koymaktır. Çünkü önemi ve

maliyeti kavranmayan bir olgu ile mücadele etmek başarısızlıktan öteye gidemez.

Bu amaç doğrultusunda çalışmamızın kapsamı üç bölüm olarak belirlenmiştir. Çalışmamızın teorik altyapısını oluşturan birinci bölümde kayıtdışı ekonomi ile ilgili genel bilgiler, kayıtdışı istihdamın türleri, nedenleri, rakamsal boyutu ve AB ülkelerindeki genel durum konularına değinilmiştir. Çalışmamızın ikinci bölümünde kayıtdışı istihdamın neden olduğu sigorta primi kaybı ve vergi kaybı tutarları hesaplanmış, makroekonomik büyüklüklerle karşılaştırmalar yapılmış, bu konuda son yıllarda yapılan düzenlemelerle denetim sistemi üzerinde durulmuştur. Çalışmamızın son bölümünde ise kayıtdışı istihdamla mücadelede karşılaşılan sorunlar ve alınabilecek önlemler konuları irdelenmiş, özellikle istihdamın maliyetinin düşürülmesi ve denetim sisteminin yeniden yapılandırılması modelleri ortaya tartışmaya açılmıştır.

## SUMMARY

Unrecorded economy is defined as every kind of economic transactions that stays out of audit and knowledge of public authority. The reflection of unrecorded economy on business life emerges as employing worker contrary to relevant social security laws.

According to the calculation via using formal statistics of public institutions, among 5.8 and 6.5 millions people worked as unrecorded between 1998-2002 in our country. Unrecorded employment causes both working people being deprived of social security and public institutions being deprived of huge amount of insurance premiums and tax revenues.

Unrecorded employment emerges as not to report the working people to relevant public institutions and to report the days worked and wages as incomplete. The fiscal cost amounts to 11.5 quadrillions TL for 2002 in the event of not reporting the working people. This means 7.2 billions dollar. When it is compared with PSBR is very high and the expected credits held at negotiations with IMF, we can see the importance of this number.

Besides, informing of working people on the basis of minimum wage but not their real wages causes huge losses of premium and tax. For 2002, 18 quadrillions TL losses were computed.

The most important reasons for unrecorded economy are high employment cost compared to EU standards and ineffective audit.

The aim of our study is computing the cost of unrecorded economy to the state, and show the requirement of fighting with this fact. Because, fighting with a fact, whose cost and importance is not comprehended fails.

Following this aim, the extend of our study is determined as three parts. In the first part that constitutes the theoretic infrastructure of this study, we talk about ; general information about unrecorded economy, unrecorded employment, types of unrecorded employment,, reasons, numerical dimension and general state in EU countries. In the second part, the amount of insurance premiums loss and tax loss was computed, comparisons were made with macroeconomic indicators, stressed arrangements made during last years and audit system. In the last part, the problems faced during fighting the unrecorded economy and possible measures were investigated and the models of restructuring the audit system and decreasing employment cost were opened to discussion.

