

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANA BİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SOSYAL GÜVENLİK
SİSTEMİNE ETKİSİ
Yüksek Lisans Tezi

Murat GÖKTAŞ

İstanbul – 2007

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANA BİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SOSYAL GÜVENLİK
SİSTEMİNE ETKİSİ
Yüksek Lisans Tezi

Murat GÖKTAŞ

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Ali Rıza OKUR

İstanbul – 2007

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLE. Anabilim Dalı ÇALIŞMA EKONOMİSİ Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi MURAT GÖKTAŞ'ın KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE ETKİSİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 24.05.2007 tarih ve 2007/06-31 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 27.6.2007

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. ALİ RIZA OKUR
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. MÜJDAT ŞAKAR
3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. İBRAHİM SUBAŞI

.....
.....
.....

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLolar LİSTESİ.....	VI
KISALTMALAR.....	VII
ÖZET.....	VIII
SUMMARY.....	IX

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE ETKİSİ

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM	3
§1. GENEL KAVRAMLAR	3
I- KAYIT DIŞI EKONOMİ	3
1- Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri.....	5
2- Kayıt dışı Ekonomiye Ölçme Yöntemleri	8
a- Doğrudan Ölçme Yöntemi.....	8
b- Dolaylı Ölçme Yöntemleri	9
c- Karma Yöntem	9
IV- KAYIT DIŞI ÇALIŞMA VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	10
1- Bağımsız Çalışanlar Açısından Kayıt Dışı Çalışma	10
a- Ticari Faaliyetler	10
b- Tarımsal Faaliyetler	11
c- Mesleki Faaliyetler.....	11
2- Bağımlı Çalışanlar Açısından Kayıt Dışı Çalışma.....	11

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	12
§ 1- DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN DURUMU	12
I- AVRUPA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	12
II- AFRIKA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	13

III- ASYA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM	14
IV- LATİN AMERİKA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM	14
§2- DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI	15

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE ÇEŞİTLERİ	17
§ 1- TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM	17
I- TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE İŞGÜCÜNE KATILIM ORANLARI	17
II- SEKTÖREL OLARAK KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN DAĞILIMI	19
§2- TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ÇEŞİTLERİ	20
I- ÇALIŞMALARI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA HİÇ BİLDİRİLMEYENLER	20
1- Yabancı Kaçak İşçiler	20
2- Çocuk İşçiler	23
3- Kayıt Dışı Çalışan Kadın İşçiler	24
4- Sosyal Güvenlik Kurumlarından Emekli Olup Kayıt Dışı Çalışanlar	25
5- Sosyal Güvenlik Kurumlarından Dul ve Yetim Aylığı Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar	29
6- Malullük Aylığı Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar	31
7- İşsizlik Ödenegi Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar	31
8- Deneme Süresi İddiası ile Kayıt Dışı Çalışanlar	32
9- İkinci Bir İşte Çalıştığı Halde Kamu Kurumlarına Bildirilmeyenler	33
II-ÇALIŞMALARI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA EKSİK BİLDİRİLENLER	35
1- Çalışmaları Ücret Yönünden Eksik Bildirilenler	35
2- Çalışmaları Gün Yönünden Eksik Bildirilenler	37
3- Zorunlu Sigortalı Olduğu Halde İsteğe Bağlı Bildirilenler	38
III- İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN KAYIT DIŞI BIRAKTIĞI ÇALIŞMALAR	38

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN NEDENLERİ VE ÖNLENMEYE YÖNELİK POLİTİKALAR.....	43
§1 TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ	44
I- SOSYO-EKONOMİK NEDENLER	44
1- Yoksulluk ve Gelir Dağılımı Adaletsizliği.....	44
2- Kırdan Kente Göç ve Hızlı Nüfus Artışı.....	47
3- İşsizlik ve Enflasyon	48
4- Ücretler Üzerindeki Maliyetlerin Yüksekliği.....	50
5- Eve İş Verme	55
6- Fason İmalat ve Taşeronlaşma.....	57
7- İşgücünün Eğitiminin Yetersiz Olması	58
II- KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDAN KAYNAKLANAN NEDENLERİ	59
1- Bürokratik İşlemlerin Çokluğu	59
2- Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasındaki Koordinasyon Eksikliği.....	62
3- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Karşı Duyulan Güvensizlik	63
4- Denetim ve Cezaların Yetersizliği	65
III-SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISINDAN KAYNAKLANAN NEDENLER	71
1- Af ve Borçlanma Yasaları	71
2- Zorunlu Sigortalıktan İsteğe Bağlı sigortalılığa Geçiş.....	72
3- Yeşil Kart Uygulamaları	73
4- Emeklilik Sisteminden Kaynaklanan Sebepler.....	74
§2- KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMESİNE YÖNELİK POLİTİKALAR ...	74
I- YASAL DÜZENLEMELER.....	75
1- 3917 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	75
2- 3395 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	76
3- 3910 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	77
4- 4447 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	77
a- İşsizlik Sigortası.....	77
b- Sigortalının Kendisini Kuruma Bildirmesi	79

c- İşverenlerin Ay İçerisinde 30 Günden Az Çalışan Süreleri Belgeleme Zorunluluğu	80
d- İşveren İşyerini ve Sigortalıyı Önceden Bildirme Yükümlülüğü.....	81
e- Sigorta Primine Esas Kazançlarda Değişiklik	82
f- Kademeli Denetim Sistemine Geçiş.....	82
5- 4306 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	83
6- 4325 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	83
7- 4958 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	84
8- 4817 Sayılı Yasa İle Yapılan Düzenlemeler	85
9- 5073 Sayılı Yasayla Yapılan Düzenlemeler.....	86
10- 5084 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	86
11- 5198 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	87
II-SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNCA YAPILAN ÇALIŞMALAR	88
1- İnternet Sitesi (www.sgk.gov.tr).....	88
2- Telefonla Bilgi Edinme	89
3- Bilgilendirme Toplantıları	89
4- Bilgilendirmeye Yönelik Afiş, Broşür ve El İlanları	89
5- Televizyon Programları.....	90
III- DİĞER DÜZENLEMELER	90
1- Asgari İşçilik Değerlendirmesi ve İlişkisizlik Belgesi Verilmesi.....	91
2- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)	95
IV- TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEK İÇİN YAPILMASI GEREKEN DÜZENLEMELER	99
1- İstihdam Üzerindeki Mali Yükün Azaltılması.....	99
2- Bürokrasinin Azaltılması.....	101
3- Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyon ve Eşgüdümün Sağlanması.....	101
4- Mevzuatların Kayıt Dışı Bıraktığı Çalışmaların Mevzuat Kapsamına Alınması	102
5- Çalışanların Eğitilmesi ve Bilinçlendirilmesi.....	103
6- Sosyal Güvenlik Kurumları Arasında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması.....	104

7- Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi	104
8- Yatırımların Artırılarak İşsizliğin Azaltılması	105
9- Denetimlerin Daha Etkin Hale Getirilmesi	105

BEŞİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	110
§ 1- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI VE ETKİLERİ	110
I- ÇALIŞANLAR AÇISINDAN SONUÇLARI VE ETKİLERİ	110
1- Kamu Kurumuna Hiç Bildirilmeyenler Açısından Sonuçları	111
2- Çalışmaları Ücret Açısından Eksik Bildirilenler Açısından Sonuçları .	112
3- Çalışmaları Gün Açısından Eksik Bildirilenler Açısından Sonuçları...	112
II- KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN YABANCI KAÇAK İŞÇİLER AÇISINDAN SONUÇLARI.....	114
III- KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN GELİR VE AYLIK ALANLAR AÇISINDAN SONUÇLARI.....	114
IV-KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN EVDE ÇALIŞANLAR VE ÇOCUKLAR AÇISINDAN SONUÇLARI.....	115
V- GENEL EKONOMİ VE GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ SONUÇLARI.....	116
VI-EKONOMİK VE MALİ YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	117
VII-SOSYAL VE PSİKOLOJİK ETKİLERİ	121
SONUÇ	123
YARARLANILAN KAYNAKLAR	125

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo-1.Kayıt Dışı İstihdamın Boyutları ve Kayda Alınması Halindeki Mali Projeksiyon.

Tablo-2.1995–2003 Yılları Arasında Yakalanan Yasadışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı

Tablo-3.1992–1997 Yılları Arasında Çeşitli Ülkelerden Ülkemize Gelen Yabancıların Sayısı

Tablo-4.SSK’dan Emekli Maaşı Alanların ve Cinsiyete Göre Dağılımı

Tablo-5.Sosyal Güvenlik Kurumlarından 2002-2005 Döneminde Yaşlılık Aylığı Alanlar ile S.G.D.P Ödeyenler.

Tablo-6.SSK’da Ölüm Sigortasından Yıl İçinde Aylık Bağlanan Hak Sahipleri Sayısı:

Tablo-7.2005 Yılında Eylül Ayı Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektörel Dağılımı.

Tablo-8.Kayıt Dışı istihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı, 2003.

Tablo-9.Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler (1 Ocak 2007- 30 Haziran 2007)

Tablo-10.2007 Ocak Ücret Üzerinden Kesinti Miktarları

Tablo-11.Türkiye ve diğer ülkelerde Ücretten Kesinti Oranları

Tablo-12.SSK Prim Oranları

Tablo-13.AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları

Tablo-14.22 ilde Sosyal Sigortalar Kurumu ve Maliye Bakanlığının İşçi Kayıtlarının Karşılaştırılması

Tablo15.Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam

KISALTMALAR

a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m	: Adı Geçen Makale
a.g.t	: Adı Geçen Tez
AB	: Avrupa Birliği
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DV	: Damga Vergisi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GV	: Gelir Vergisi
İSMMMO	: İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
MG	: Milli Gelir
SGDP	: Sosyal Güvenlik Destek Primi
SPEK	: Sigorta Primine Esas Kazanç
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
VUK	: Vergi Usul Kanunu

ÖZET

Günümüzde kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli ekonomik sorunlarının başında gelmektedir..Kayıt dışı istihdam, sebepleri açısından, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümü için olumsuz etkileri bulunan sosyo-ekonomik bir sorundur. Mali kayıpların yanında kayıt dışı istihdam, haksız rekabet neticesinde oluşan olumsuz etkiler ve fakirlik ile toplumsal duruma zarar vermektedir.

Kayıt dışı istihdam, kayıt altına alınmamış çalışan nüfus olarak tanımlanabilir. Ancak net olmayan veriler sebebiyle tam anlamıyla bilinemez. Buna karşın kayıt dışı istihdam oranı ekonomideki bazı nüfus ve istihdam verileri ile tahmin edilebilmektedir.

Öncelikle, kayıt dışı istihdamın sebeplerinin tanımlanması, kayıt dışı istihdam probleminin önlenmesi için gereklidir.. Bu amaçla çalışanlar ve işverenler arasındaki kayıt dışı istihdam probleminin temellerini anlamak için, toplumsal mutabakat elde edilmelidir. Ülkemizde sosyal güvenlik bilincinin geliştirilememesi ve hükümetin sosyal güvenlik kurumlarına yönelik yanlış politikaları sonucu çalışanlar, kayıt altında bulunan istihdam alanlarından, kayıt dışı alanlara yönelmektedirler. Bu sebeple ekonomide kayıt dışı istihdam yüksek oranda artmaktadır. Stratejiler geliştirmek için sosyal diyalogun kullanılması, kayıt altındaki istihdamı artırırken, kayıt dışı istihdamı azaltacaktır.

Bu çalışma, kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkilerini açıklamayı amaçlamaktadır. Bu yüzden kayıt dışı istihdamın tanımı, sebepleri ve türleri, kayıt dışı istihdamı önleme politikalar ve sonuçları ile sosyal güvenlik sistemine etkileri araştırılmıştır. Ayrıca bu çalışma, Türkiye’de ki kayıt dışı istihdamın sebeplerini ve etkilerini daha iyi anlamaya yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak, Türkiye de kayıt dışı istihdam çok yaygındır. Tahminlere göre şehir merkezlerindeki üç kişiden biri, kırsal alandaki dört kişiden üçü, Türkiye de kayıt altına alınmamaktadır. Kayıt dışı ekonomi ile mücadele, ülke ekonomisinin istikrarı açısından hayati önem arz etmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin düzenlenmesi ve toplumun tüm bölümleri ile yapılan diyaloglar kayıt dışı istihdamı azaltma açısından çok faydalı araçlardır. Hükümet, işveren ve işçi sendikalarının aralarındaki toplumsal diyaloglar, önemli oranda değerli ve katkılı olacaktır

SUMMARY

Nowadays, unregistered economy and unregistered employment take a leading part of most important economic problems to the developing and developed countries. The reasons of unregistered employment are a socio-economic problem that has negative effects for all the developed and developing countries. Moreover, together with the fiscal losses unregistered employment can be caused to harm for social structure with unfair competition negative effects and poverty.

Unregistered employment can be determined that hasn't registered population of workers but for this unclear determination it couldn't be known exactly. However rate of unregistered employment can be predicted from some information about rate of population and rate of employment in the economy.

Using improved social dialogue to develop strategies resulted increasing registered employment and reducing the prevalence of unregistered employment.

This working aimed that coming out of unregistered employment and its effects on the social security system so determination, reasons and types of unregistered employment and with the policies to prevent of unregistered employment and its results and effects for social security system are researched. This working also contributes to better understanding of the causes and effects of unregistered employment in Turkey.

To conclude, the fact that in Turkey, unregistered work is widespread. According to estimates, about one in three workers in urban areas and three in four in rural areas are not registered in Turkey. Fight against unregistered employment is crucial for Turkish economic stability. Regulation of social security system and social dialogue between all parts of society are most useful tools to reducing unregistered employment. Social dialogue between governments, employers' organizations and trade unions can be an extremely valuable

GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli ekonomik sorunlarının başında gelmektedir. Kayıt dışı istihdama yol açan sebepler, kayıt dışı istihdamın sonuçları ve işleyişi göz önüne alındığında, oldukça karmaşık bir yapının olduğu, bu yapının ekonomi üzerinde oldukça olumsuz etkileri olduğu, bu anlamda gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin uğraşmak zorunda olduğu sosyo-ekonomik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, sonuçları açısından tüm dünyada benzer bir yapı göstermesine karşın, sebepleri ülkeden ülkeye sosyo-ekonomik yapıya bağlı olarak farklılık göstermektedir. Kayıt dışı istihdam; adından da anlaşıldığı üzere kayıt altında olmayan bu nedenle de tam olarak ne kadar olduğu bilinemeyen ancak birtakım nüfus ve istihdam verileri dikkate alınarak tahmin edilmeye çalışılan, istihdam olarak karşımıza çıkmakta olup, genel ekonomi ve istihdam politikaları üzerinde oldukça olumsuz etkileri olduğu bir gerçektir.

Kayıt dışı istihdam ülkelerin ekonomik olarak daha sıkıntılı oldukları, yoksulluğun ve gelir dağılımında adaletsizliğin arttığı, işgücünün eğitim seviyesinin azaldığı dönemlerde artmakta olup, genel olarak ülkemizde 1980'li yıllardan sonra artan, serbest ekonomik faaliyetlerin artışına paralel olarak arttığı ,kayıt dışı ekonominin artmasına paralel olarak kayıt dışı istihdamın da arttığını gözlemek mümkündür.

Ülkemizde ekonomik yapının zayıf olması, işçi işveren açısından sosyal güvenlik bilincinin yeterince gelişmemiş olması gibi faktörlere bir de sosyal iktidarların müdahaleleri ile sosyal güvenlik kurumlarının yanlış uygulamaları eklenince, çalışanlar kayıt dışı istihdama yönelmiş, bu da zamanla kayıt altında çalışan kadar neredeyse kayıt dışı çalışanın da oluşmasına yol açmıştır.

Kayıt dışı ekonomi ve beraberinde kayıt dışı istihdam, devleti vergi geliri ve sigorta primi gelirinin de mahrum bırakmakta, kayıt altında çalışanların sayısının azalması, sosyal güvenlik kurumlarından hali hazırda hizmet alan

sigortalıların da genel aktüarya dengesinin bozulması nedeni ile daha kalitesiz hizmet almasına yol açmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yüksek olmasının en temel nedeninin yoksulluk olduğu, ayrıca bu sistemde evrak üzerinde sigortalıdan da prim kesilmesine karşın tüm yükün işveren üzerinde olmasından kaynaklandığı ve devletin işleyişi açısından da bu durumu tetiklediği bir gerçektir.

Kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkilerine yönelik olarak hazırlanan bu çalışmada, kayıt dışı istihdamın tanımı ve nedenleri, kayıt dışı istihdamın türleri, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik politikalar ile kayıt dışı istihdamın sonuçları ve sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ VE KAYITDIŞI İSTİHDAM

§ 1. GENEL KAVRAMLAR

I- KAYITDIŞI EKONOMİ

Son dönemlerde ekonomistlerin ve akademik çevrelerin çok ciddi sorunların başında gördükleri kayıt dışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi itibariyle çok karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu nedenle de kayıt dışı ekonomi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından çözülmesi gerekli bir sorun olarak göze çarpmaktadır. Ancak bu karışık yapının nasıl çözüleceği konusunda bile, tam bir fikir birliği ve yeknesaklık oluşmamıştır. Bu bağlamda kayıt dışı ekonomi, kara ekonomi, suç ekonomisi, vergi dışı ekonomi, karaborsa ekonomisi tanımlamalarının tamamını için de barındırmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi, hiçbir belgeye bağlanamayan ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayların, devletten ve işletme ile ilgili diğer kişilerden tamamen veya kısmen gizlenerek kayıtlı ekonominin dışına taşınmasıdır.¹

Kayıt dışı ekonomi “mal ve hizmet üretimi olmasına karşılık, ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleri ile bütünüyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve gayri safi milli hasıla büyüklüklerini yansıtmayan faaliyetlerinin tümü olarak” tanımlanmaktadır.²

Kayıt dışı ekonomi, gayri safi milli gelir hesaplamalarını elde etmede kullanılan ve bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen, gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür.³

¹ Altuğ, Osman: Kayıt dışı Ekonomi, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1994, s20.

² Temel Adil: Şimşek Ayşegül, Yazıcı Kuddisi, Kayıt dışı Ekonomi:Tanımı Tespitleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, T.C.Başbakanlık Devlet Planlaması Teşkilatı Yayınları, Ankara, Eylül 1999,s.1.

³ Derdiyok, Türkmen: Türkiye’de Kayıt dışı Ekonominin Tahmini, Türkiye İktisat, Mayıs 1993,s.54.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler, yasal yapıya, ahlaki normlara ve ekonomik sistemlere göre çok geniş bir yapı oluşturur. Bu yapı içerisinde gayri meşru ve cezai yaptırımları gerektiren faaliyetler olduğu gibi tamamen nafaka teminine yönelik masum faaliyetlerde bulunmaktadır.⁴

Kayıt dışı ekonomi, milli gelir hesaplamalarına girmeyen ekonomik faaliyetlerin tamamını kapsadığından, sadece vergi ile ilgili yasaların ihlal edilmesinden değil, vergi ile ilgili 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, kayıt dışı ekonomiyi; kamu otoritelerinin denetimi dışında meydana gelen her türlü ekonomik işlem ve faaliyet olarak tanımlayabiliriz.⁵

Vergisel ağırlıklı bir tanımlama ile olaya yaklaştığımızda, kayıt dışı ekonomiyi hiçbir belgeye bağlanmayan veya içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayların tamamı şeklinde tanımlamak mümkündür.⁶

Kayıt dışı ekonomi, belgelenmeyen veya belgelendirilemeyen kamu otoritelerinin kayıt altına alma faaliyetlerinin dışında kalan her türlü ekonomik faaliyet alanıdır.⁷

Kayıt dışı ekonomi, kamu kurum ve kuruluşları dışındaki ekonomik faaliyetleri işaret eder.⁸

Kayıt dışı ekonomiyi kapsam olarak ele aldığımızda; yeraltı dünyasındaki kişilerin ekonomik faaliyetlerinden, yasal fakat bir işverene bağlı

⁴ **Özsoylu**, Ahmet Fazlı: Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık, Ankara, Mart 1996, s.22

⁵ **İlgin**, Yılmaz: Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, Yayınlanmamış Uzmanlık tezi, Ankara 1999, s.10

⁶ **Acar**, Fatih: Türkiye Kayıt Dışı Ekonomi Konusunda Vergi Boyutlu Tespit ve Öneriler. Yaklaşım Dergisi, Sayı 108, Aralık 2001, s.180

⁷ **Alper**, Yusuf, Kayıt Dışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor, TÜRK-İŞ Dergisi, Kayıt dışı Ekonomi Özel Sayı, s.55

⁸ **Yereli**, Ahmet Burçin, **Karadeniz** Oğuz: Kayıt Dışı İstihdam, Odak Yayınları, Ankara 2004, s 3

olmayan işlerde çalışanlardan, faaliyetleri kayıt altında olmasına rağmen bunların bir kısmını gizleyenlerden meydana gelmektedir. Kayıt dışı ekonomi sadece insanların gelirlerini değil, diğer faaliyetlerini de gizlediklerini göstermektedir. Kayıt dışı ekonomi devletin yetkili organlarının bilgisi dışında ortaya çıkan her türlü ekonomik işlemleri kapsadığından sınırlarını çizmek pek mümkün olmamaktadır.⁹

Kayıt dışı ekonomiyi daha geniş anlamda tüm tanımlamalarında dikkate alarak baktığımızda, ekonomik anlamda faaliyetlerinin kamu kurum kuruluşları ile iş yaptıkları 3.kişilere hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kayıt dışı ekonomi, çeşitli akademisyenler ve ekonomistler tarafından farklı adlarla anılmakta olup tamamının devletin benimsemiş olduğu ve çerçevesi yasalarla belirlenen bir yapının dışında olan bir yapı anlatılmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin tanımı yapılırken daha ziyade tanımı yapan kişinin uzmanlık alanına yönelik olarak bir tanımlamanın ortaya çıktığı, maliye ile uğraşanların vergi dışı kalan faaliyet çerçevesinde bir tanım yaptığı, sosyal güvenlik ile uğraşanların sosyal güvenlik kapsamı dışında kalma olarak değerlendirildiği görülmekte bunun neticesi olarak da kayıt dışı ekonominin teorik tanımı konusunda farklı görüşler ortaya çıkmaktadır.

1- Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri

Kayıt dışı ekonominin tanımında olduğu gibi kayıt dışı ekonominin nedenleri konusunda da farklı görüşler ortaya çıkmaktadır. Ancak, tüm ekonomik ve akademik çevrelerce kabul edilen, herkesin üzerinde mutabık olduğu ortak nedenlerden de bahsetmek mümkündür.

Kayıt dışı ekonominin en önemli nedenlerinin başında ekonomimizin içinde olduğu yapısal olan ekonomik gelişmişlik düzeyi gelmektedir. Gelişmekte olan ülkemizde üretimin önemli bir kısmının KOBİ olarak adlandırılan küçük ve

⁹ **Süngü**, Yakup: Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara 2004, s.3.

orta ölçekli işletmelerle yapılması bu işletmelerin de büyük ölçekli işletmelerle rekabet etmek ve ayakta kalabilmek için kayıt dışına çıkmalarıdır.

Kayıt dışı ekonominin önemli sorunlarının başında gelen diğer bir neden ise mükellef diye adlandırılan, ekonomik faaliyet yürüten kişiler üzerindeki yüksek mali yüklerdir. Özellikle, çok yüksek orandaki vergi ve sosyal güvenlik primleri kayıt dışılığı arttırmaktadır. Kayıt altında olanlar için, yeni finansal açıklarını vergi ve prim artışı ile karşılamayı tercih eden yönetimlere karşı, kayıt dışılığa yönelmek önemli tercih durumuna gelmektedir.

Ülkemizdeki ekonomik sistemin yapısı, kayıt dışılığa zemin oluşturabilir. Ülkemizde ekonominin tarım ve hizmetler sektörüne dayalı olması, sektörde küçük işletmelerin çoğunlukta olması, kayıt dışı ekonominin yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Bu sektörde vergi iş ve sosyal güvenlikle ilgili mevzuat hükümlerinden farklı kıstasların saptanmış olması, izleme ve denetlemenin zorluğu kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkarmıştır.¹⁰

Gelişmekte olan ekonomilerin genelinde, fiyatlar genel seviyesi devamlı yükseliş eğilimindedir. Bu nedenle bu yüksek enflasyonlardan meydana gelen enflasyon vergisinden üretici kaçmak istegindedir. Bu durumda da üreticiler kayıt dışı kalmayı tercih etmektedirler. Ancak son zamanlarda bunun etkileri ülkemizde enflasyon muhasebesine geçilmesi ile azaldığı görülmektedir.

Kayıt dışı ekonominin diğer önemli nedenlerinin başında ise gelir dağılımındaki adaletsizlik vardır. Gelir bölümünden daha az pay alan ve alt gelir seviyesindeki gruplara mensup kişiler ile daha ziyade kadın ve çocukların bu gelir dağılımından daha fazla pay alabilmek için kayıt dışında çalışan ve küçük ölçekli işletmelere yönelmeleri de bu kayıt dışılığı arttırmaktadır.

Ekonomik düzenlemelerin, ekonomi ile ilgili mevzuatların çok sık değişmesi ve bürokrasinin de buna paralel olarak artması kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır.

¹⁰ Söğüt, s. 3

Siyasal partilere bağlı olarak sürekli değişen mevzuatların yanı sıra, ekonomide dzen ve istikrarın olmaması ve eskiden beri süre gelen mali ve sosyal alandaki afların etkisi ile kişilerin yeni af beklentilerine girmesinde kayıt dışılığı arttırmaktadır. Son zamanlarda ölkemizde de yaşanan ekonomik krizler, durgunluk, rekabet gücünün küçük işletmeler aleyhine azalması kayıt dışılığı bu işletmeler açısından cazip hale getirmiştir.

Sosyal olarak da, hızlı nüfus artışı, buna paralel olarak köyden kente göç oranlarının artması, beraberinde işsizliğin de artması kayıt dışılığı etkileyen sosyal etkenlerdendir.

Toplumda genel olarak eğitim seviyesinin düşük olması, vergi ve sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması, kişilerin sosyal güvenlik ve kamu hizmetlerini almada karşılaştıkları zorluklar nedeniyle kayıt dışı kalmayı tercih edebilmektedir.

Teknolojik gelişmeye paralel olarak, ürün yelpazesinin artması bunun da küçük ve yaygın üretimi tetiklemesi ile şehirlerde, eve iş verme şeklinde yeni üretim sistemlerinin benimsenmesi büyük alışveriş merkezlerinin bir çok ürünün montaj maliyetinden kaçınmak için montajsız satış yapması, alınan ürünün kişinin ya kendisi ya da kayıt altında olmayan daha küçük esnaflara yaptırması da kayıt dışılığı arttırmaktadır.

Yeni yasalarla işletmeler üzerinde uygulanan kota ve teşvik uygulamaları neticesinde, işletmelerin küçültölmesi ve özürlü, eski hükümlü çalıştırma, işyeri hekimi çalıştırma gibi yükümlölüklerin belli ölçekteki işletmeler için zorunlu hale gemleştir. Bunun da büyük işletmeler üzerindeki mali yükü arttırması nedeniyle işletmelerin birtakım yasal yükümlölüklerden kurtulabilmek için, çalışanların bir kısmının kayıt dışına çıkarılması ve bunların ekonomik faaliyetlerinin de kayıt dışı olmasına yol açmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin önlenmesine yönelik olarak, devletin çok başlı denetim yapısını benimsemesi bu nedenle denetimlerin yetersiz olması, ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun yeterince sağlanamaması ve

uygulanen ceza politikalarının yetersiz olması kayıt dışı ekonominin artmasına neden olmaktadır.

Sendikal örgütlenmelerin yeterince sağlanamaması ve sendikal örgütlenme önündeki yasal sorunların çözüme kavuşturulmaması kayıt dışılığı arttırmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanan emekli olabilmek için üç şart olan yaş, yıl ve prim ödeme gün sayısı nedeniyle genelde çalışanların yıl ve prim ödeme gün sayılarını doldurdukları ancak yaşı dolduramadıkları görülmekte olup, bunun neticesi, çalışanların bu süreyi kayıt dışında çalışarak geçirmek istemeleri, ayrıca prim oranı daha düşük olan isteğe bağlı sigortalı olup, zorunlu sigortalılıktan kaçınma eğilimi nedeniyle fiili olarak çalıştıkları halde kayıt altına girmemelerine yol açmaktadır.

2- Kayıt Dışı Ekonomiye Ölçme Yöntemleri

Kayıt dışı ekonomiye ölçme yöntemleri doğrudan ölçme yöntemi, dolaylı ölçme yöntemi ve karma yöntem olarak sıralanabilir.

a- Doğrudan Ölçme Yöntemi

Bu ölçme yönteminde, daha çok kayıt dışı ekonomiye yönelik anket çalışmalarından oluşmaktadır. Seçilen bir alanda ve sınırlı bir örnekten hareketle yapılan bu çalışmalardan elde edilen sonuçlar ile seçilen işkolundaki veya farklı işkollarındaki diğer araştırmaların sonuçları birleştirilerek ülkenin bütünündeki kayıt dışılık boyutu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.¹¹

Ancak, bu yapılan araştırmalarda anketin nerede ve kimler tarafından yapıldığı önemlidir. Zira, gelir seviyesi yüksek bir bölgede yapılan araştırmada kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin daha düşük olduğu bunun tersine gelir seviyesi daha düşük olan bölgelerde daha yüksek olduğu gerçeği gözden kaçırılmamalıdır.

Ekonomik faaliyette bulunan ve gelir elde edenler üzerinde doğrudan yapılan araştırmalar sonucunda, araştırmayı yapan kamu veya özel kesim

¹¹ Yereli/ Karadeniz, s.19

kuruluşların yapısına göre oldukça farklı sonuçlar elde edilmektedir. Eğer araştırmayı kamu kuruluşu yapıyorsa, araştırmacıya yanlış bilgi verilmesi olasılığı yüksektir. Kişilerin kamu otoritesinden korkmaları ve gerçek faaliyetlerini saklamaları kamu tarafından yürütülen anket çalışmalarının en önemli engeli olmaktadır.¹²

b- Dolaylı Ölçme Yöntemleri

Bazı ekonomik ve sosyal göstergelerin karşılaştırılması suretiyle kayıt dışı ekonominin büyüklüğü saptanmaya çalışılmaktadır. Bilgi almanın zorluğu veya anketlerin maliyetli ve zaman gerektirmesi nedeniyle, ölçme yöntemlerinden daha çok dolaylı ölçme yöntemi kullanılmaktadır.

Kayıt dışı ekonomiyi dolaylı olarak ölçebilmek için, çeşitli dönemlerde çeşitli veriler dikkate alınarak saptamalar yapılmış ancak çok sağlıklı sonuçlara ulaşmak mümkün olmamıştır. Dolaylı ölçme yönteminde, istihdam yapısı dikkate alınarak işgücü miktarındaki artış ve kayıt dışı çalışanların sayısı tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bunun dışında kamu kurum ve kuruluşlarının denetim sonuçlarına göre ölçülmeye çalışılmış, ayrıca çok sağlıklı olmamakla birlikte üretim faktörlerinin girdi miktarlarından hareket ederek kayıt dışı ekonomi tahmin edilmeye çalışılmıştır.

c- Karma Yöntem

Kayıt dışı ekonominin ölçülmesinde ki yöntemlerden biri de karma yöntemdir. Karma yöntem, doğrudan ölçme yöntemi ile dolaylı ölçme yönteminin birlikte kullanıldığı bir kayıt dışı ekonomi ölçme yöntemidir. Bu yöntemde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ölçülürken, üretim girdilerinin miktarı, üretilen mal miktarı, teknolojik gelişmeler, kişilerinin ikinci bir işte çalışıp çalışmadığı gibi birçok veriden hareketle ölçme yapılmaktadır. Tüm bu değişken veriler birlikte değerlendirilmekte, yapılan analizler sonucunda kayıt dışı ekonomi ölçülmeye çalışılmaktadır.

¹² **Savaşan, Fatih:** Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri, XIX. Türkiye Mali Sempozyumu, Uludağ Üniversitesi, Antalya, Mayıs, 2004,s.2

II- KAYIT DIŞI ÇALIŞMA VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Günümüzde üzerinde en çok durulan kavramlardan biri olan kayıt dışı çalışma sık sık kayıt dışı istihdam ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Kayıt dışı çalışma kavramı kayıt dışı ekonomi kavramı içerisinde yer almakla birlikte, kayıt dışı istihdam daha geniş bir anlama sahip bulunmaktadır.¹³

Kayıt dışı çalışma daha ziyade “kişinin kendi emeğini kullanması” anlamı içermekte iken, istihdam kelimesi ise “bir görevde bir işte kullanılma” olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışma kavramında, çalışanın kendi işini yapması başka birisine emir ve talimatla bağılı olmaması anlamı içerirken, istihdam da başkasının emir ve talimatı altında, başkasının işini görme anlamı vardır. Ekonomide çalışma, girişimcilik olarak adlandırılabilir iken, istihdam emeğin girişimciler tarafından ekonomiye sokulması şeklinde anlaşılabilmektedir.

1- Bağımsız Çalışanlar Açısından Kayıt Dışı Çalışma

Kayıt dışı çalışmaları daha ziyade bağımsız çalışanlar açısından değerlendirmek gerekmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik hukuku açısından da bağımsız çalışanların sosyal güvenlik kurumu ile bağımlı çalışanların yani istihdam kavramı içerisindeki çalışanların sosyal güvenlik kurumları da ayrılmıştır.

a- Ticari Faaliyetler

Türk Ticaret Kanunu’nun 11. ve 12.maddelerinde belirtilen faaliyetlere ticari faaliyetler denilmektedir. Yeni sanayi faaliyetleri, ticari faaliyetler ve esnaflıkla uğraşanlar kendi nam ve hesabına çalışanlar bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

¹³ Yereli/Karadeniz, s. 29.

b- Tarımsal Faaliyetler

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununun 52.maddesinde belirtilen zirai faaliyetlerle uğraşanlar bu kapsamda değerlendirilebilir.

c- Mesleki Faaliyetler

Faaliyetleri sonucunda Gelir Vergisi Kanununun 65.maddesinde belirtilen serbest meslek kazancı elde eden kişilerin faaliyetlerine mesleki faaliyet olarak değerlendirilmektedir. Bu faaliyette bulunanların belli bir bilimsel ve mesleki bilgisi ile bu konuda uzmanlıklarının olması gerekir.

2- Bağımlı Çalışanlar Açısından Kayıt Dışı Çalışma

Bağımlı çalışma, iki tarafı olan bir ilişkiyi yani, işveren ile ücretli arasındaki çalışmayı ifade eder. Taraflardan birisi yani çalıştıran, kendisine bağımlı olunan kişi ,diğer tarafta bağımlı, iş karşılığı bir ücret alan kişidir. Burada bir iş ilişkisi çerçevesinde çalışmadan söz etmek mümkündür

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAM

§ 1- DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN DURUMU

Kayıt dışı istihdam, dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin en önemli sorunları arasındadır. Kayıt dışı istihdamla ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında ters orantılı ilişki görülmektedir. Refah düzeyleri yüksek, işsizlik oranları diğer ülkelere göre düşük olan ülkelerde, kayıt dışı istihdam oranları da nispeten düşüktür.¹⁴

I- AVRUPA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı istihdam, Avrupa Birliği ülkelerinin tümünü etkilediğinden istihdam konusunda ortak kaygı yaratan hususlardan biridir. Kayıt dışı istihdamın riskleri, zaten baskı altında olan sosyal hizmetlerin finansmanını olumsuz yönde etkileyerek, bireylerin sosyal açıdan korunmalarını ve işgücü piyasasına ilişkin beklentilerini zayıflatmış gibi rekabet şartlarını da olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda Avrupa'nın dayanışma ve sosyal adalet konusundaki ideallerine ters düşmektedir.¹⁵

Daha ziyade buradaki kayıt dışı çalışmayı kısmi süreli çalışanlar, geçici iş ilişkisi ile çalışanlar evde çalışanlar ile yabancı kaçak işçiler oluşturmaktadır. Burada çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanmış olması da ikinci işte çalışanların, kendilerini kayıt altına alma konusunda isteksiz olmalarına yol açmaktadır

Avrupa Birliği açısından olaya bakıldığında, burada kayıt dışı istihdamın oransal büyüklüğünün diğer üye ülkeleri de doğrudan ilgilendirdiği görülmesine karşın, üye ülkelerce bu konularda farklı tedbirler alındığı görülmektedir.

AB ülkelerinde kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün ortalama olarak, AB'nin GSYİH' sının % 7 ile % 16 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu faaliyetlerin olduğu sektörler için yapılan varsayımlarda dolayısıyla ortalama

¹⁴ Yereli/ Karadeniz,s.186

¹⁵ Süngü, s.50

verimliliğe göre 10-28 milyon işgücüne ya da kayıtlı istihdamın % 7 ile % 19'una karşılık gelmektedir. Bunun işsizlerle karıştırılmaması gerekmektedir. Çünkü, kayıt dışı istihdamın çoğu, aynı zamanda kayıtlı ekonomide çalışanlar tarafından yürütüldüğünden, zaten toplam istihdam kapsamında sayılırlar. Bu nedenle kayıt dışı çalışanların tümü kayıtlı ekonomiye geçecek olsalar GSYİH' da ne kadar artış olacağını kesin olarak tespit etmek mümkün değildir.¹⁶

Avrupa'daki birçok ülkede göçmenlerin birçoğu için, kayıt dışı istihdam hayatını devam ettirebilmek için önemli bir stratejidir. Bu durum yasadışı göçmenler için oldukça kritik bir durumdur, zira yakalandıkları anda henüz oturma izni almadıklarından sınır dışı edilme olasılıkları yüksektir. Bu durumda bazı işletmelere, kayıtlı çalışanların kabul etmeyeceği zor şartlarda, yasadışı göçmenleri çalıştırma imkanı vermektedir.

Avrupa ülkelerinde kayıt dışı istihdam daha çok inşaat sektörü, ziraat sektörü, tekstil, ev işleri, nakliyat, otelcilik, bebek bakıcılığı, araba temizleyiciliği, bahçıvanlık gibi sektörlerde görülmektedir.

Avrupa ülkelerinde kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla ülkelerin birçoğu, kendi yapısı gereği kayıt dışı istihdamı barındıran sektörleri belirlemiş ve bunlara yönelik tedbirlere önem vermiştir.

Alınan başlıca tedbirler olarak; denetimlerin arttırılması, sektörler üzerindeki mali yükü azaltılması veya ilgili sektörler sübvansiyon sağlama, işverenlerin bürokratik işlemlerinin azaltılması, hizmet fişi sistemine geçilmesi, yaygın bilgilendirme kampanyaları ön planda çıkmaktadır.

II- AFRIKA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Afrika'da tarım dışı sektörlerde enformel istihdamın % 80'ler dolayında olduğu, kentsel istihdamın % 60'nın ve yeni işlerin % 90'nın enformel sektör içinde olduğu hesaplanmaktadır. Sahara Afrika'sında tarım dışı sektörlerdeki işlerin kadınlar için % 92'si erkekler için % 71'i informal sektördür. Bu

¹⁶ **Güllü**, Gökhan:, Kayıt dışı İstihdam ve Avrupa Birliği, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi (Ocak-Şubat) 2003, s.92

sektörlerde çalışanların yaklaşık % 95'i kendi adına çalışırken sadece % 5'i ücretli işçilerdir. Benin'de nüfusun sadece % 5'i sosyal güvenlik kapsamındadır.¹⁷

Burada kayıt dışı istihdam sektöründe çalışanların, sanayinin ve hizmetler sektörünün gelişmemiş olmasından dolayı sokak satıcılığı, perakende satış, yiyecek satışı gibi alt ticaret dallarına yönelmiş oldukları görülmektedir.

III- ASYA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Çin ve Hindistan'ın bu kıtada olması nedeniyle dünya nüfusunun yarısından fazlası Asya kıtasında yaşamaktadır. Hindistan'da (kamu çalışanları dahil) nüfusun sadece % 13'ü civarı sosyal güvenlik kapsamında iken, bu oran Çin'de % 30 civarındadır. Komünizme dayalı yapının devam etmesine karşın, 1980'li yıllardan sonra bu ülkede özel sektör yatırımlarına izin verilmiş olması kayıt dışı istihdam oranlarını daha da arttırmıştır.¹⁸

Bu bölgede kayıt dışı istihdamın yüksek olmasının sebeplerinin başında çalışanların sosyal güvenliğe bakış açısı gelmektedir. Zira, bu bölgede yaşayanların yarıdan fazlası yoksulluk ve açlık sınırında yaşamakta, bu da sosyal güvenlik kapsamına ya da kayıt altına girme yerine temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönlendirmekte olup, çalışanların çoğunun da yüksek doğum oranları nedeniyle genç nüfus olması, ileriye dönük emeklilik, sağlık güvencesi gibi beklentileri daha az önemsemelerine yol açmaktadır.

IV- LATİN AMERİKA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Uluslararası Çalışma Örgütü'ne göre Latin Amerika'da 1990'lı yıllarda % 52 olan kentsel enformel sektör, 1997 yılında % 58'e yükselmiştir. Bu artışta köyden kente göç kadar, işgücüne katılım oranının artması gibi etkenlerde rol oynamaktadır. Latin Amerika'da kayıt dışı çalışma daha çok küçük işletmelerde ve kendi adına çalışan yerlerde yaygındır. Kayıt dışı çalışanların önemli bir bölümünü yabancı kaçak işçiler oluşturmaktadır.¹⁹

¹⁷ Yereli/ Karadeniz,s. 187.

¹⁸ Yereli/ Karadeniz,s. 190.

¹⁹ Yereli/ Karadeniz,s. 188.

§ 2- DÜNYADA KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI

Gelişmiş olarak adlandırdığımız özellikle Avrupa Ülkeleri ve Kuzey Amerika ülkelerinde, kayıt dışı istihdamla mücadele diğer az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere oranla, bilgi işlem sistemlerinin alt yapısının gelişmiş olmasına paralel olarak daha kolaydır. Zira, burada kamu kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon veri ve bilgi paylaşımının da kolay ve yüksek oranda olması mücadeleyi daha kolay kılmaktadır.

Bu tip ülkelerde, emek arzı ile emek talebi arasındaki dengesizlik kayıt dışı çalışma ile telafi edilmektedir. Ayrıca emeğin arzının esnek olmayışı, emek maliyetinin yüksek olması buna paralel olarak kayıtlı ekonomik faaliyet sonucu üretilen malların fiyatların pahalı olması kayıt dışılığı bir yönde özendirmekte ve tetiklemektedir.

Gelişmiş ülkelerin dışarıdan almış oldukları göç neticesinde, kayıt dışı çalışmanın arttığı görülmekte olup, bunun dışında çalışanların kamu kurum ve kuruluşlarına karşı duymuş olduğu güvensizlik kayıt dışılığı arttırmaktadır. Bu ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele etmek için geliştirilen politikaların başlıcaları:

- İstihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması,
- Denetim ve cezaların arttırılarak kayıt altına girmek konusunda tarafların zorlanması,
- Bürokratik işlemlerin azaltılması ve sadeleştirilmesi,
- Bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmalarına ağırlık verilmesi,
- Kamu Kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliği ile veri paylaşımını özendirme,
- Sosyal sigorta suistimallerinin önüne geçilmesi,

- Teşvik edici bir tedbir olarak, Genel Giderlerde sübvansiyon veya indirim,
- Üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili tedbirler olarak sıralamak mümkündür.²⁰

²⁰ **TİSK**, Avrupa Birliğinde Kayıt Dışı Çalışma konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, TİSK, Yayın No: 1999, Aralık 2000,s. 22.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE ÇEŞİTLERİ

Ş 1- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

I- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE İŞGÜCÜNE KATILIM ORANLARI

İşgücü, istihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu toplam nüfusa denir. Yani nüfusun çalışan ve iş arayan kısmıdır. Belli bir dönemdeki işgücünün 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus içindeki oranı, işgücüne katılma oranını vermektedir. Nüfusun yaş yapısı, yaşlı nüfus ve genç nüfusun toplam nüfusa oranları, okullaşma oranı, gelir düzeyi ve işgücü talebi kırsal ve kentsel bölgedeki yerleşme oranları, işgücüne katılma oranını etkilemektedir. İşgücünün yapısını sayısal olarak belirleyen etmenlerin yanında nitelik olarak etkileyen etmende eğitimidir.²¹

Tablo 1.Kayıt Dışı İstihdamın Boyutları ve Kayda Alınması Halindeki Mali Projeksiyon.

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

Kaynak: T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu 2006 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi ve Kayıtlılık Durumuna Göre istihdam 2006 Ekim.

²¹ Yereli/Karadeniz,s. 48.

Yukarıda tablodan da görüldüğü üzere nüfusun 72.406.000 olduğu istihdam oranının % 43 olduğu, işsizlik oranında % 9.9 olduğu, bu oranlar dikkate alındığında işgücüne katılım oranının % 47.7 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo-1 incelendiğinde SSK'ya kayıtlı olarak çalışması gereken 2.524.000 ücretli ile, 1.337.000 yevmiyeli olmak üzere, toplam 3.861.000 kısmın kayıtsız olduğu, Bağ-Kur'a kayıtlı olması gereken 313.000 işveren ve 3.444.000 kendi nam ve hesabına çalışan, toplam 3.755.000 kişinin kayıt altına alınmadığı ve 3.037.000 kişinin de ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı ancak kayıt altına alınmadığı, toplamda 10.655.000 kişinin kayıt dışında çalıştığı görülmektedir. Tüm bu veriler değerlendirildiğinde toplam istihdam miktarı olan 22.172.000 kişinin % 48.1'nin kayıt dışı olduğu görülmektedir.

Kayıt dışı olarak çalışanların kayıt altına alınması halinde, Devletin yaklaşık yılda 17 Milyar YTL brüt gelir elde edeceği değerlendirilmektedir. Mevcut Sosyal İdari Yapı çerçevesinde, kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 2.524.000 ücretlinin kayıt altına alınması halinde, yıllık asgari 8.017.3 Milyon YTL prim ve vergi geliri elde edilecektir. Bu kişilere verilecek sağlık hizmetleri giderleri ise yıllık ortalama 3.232.6 Milyon YTL düzeyinde gerçekleşecektir. Bu hesaplara 2.524.000 ücretlinin kayıt altına alınması halinde elde edilecek net gelir ise 4.784.7 Milyon YTL olacaktır.

Bağ- Kur kapsamında sigortalı çalışması gerektiği halde kayıt dışı çalışan 3.757.000 kişinin kayıt altına alınması halinde elde edilecek yıllık brüt prim gelirin, asgari 8.996.4 Milyon YTL olacağı öngörülmektedir. Kayıt altına alınacak ilave sigortalının yaratacağı sağlık gideri ise, yıllık ortalama 4.178.4 Milyon YTL ve bu durumda net prim gelirin ise asgari 4.818.00 Milyon YTL olacağı değerlendirilmektedir.²²

İstihdam üzerindeki mali yükün azaltılması, kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli olduğu ancak bu türden uygulamaların da devletin bazı gelirlerinde ciddi azalmalara yol açacağı ve sosyal güvenlik kurumlarının mali

²² ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM) Ankara, Ekim 2006, s. 19.

durumlarını kısa vadede olumsuz olarak etkileyeceği unutulmamalıdır.

Türkiye’de genelde işgücün ve istihdam oranlarının düşük olmasının nedenleri, yüksek nüfus artışı, sermaye birikiminin yetersizliği kamu ve özel sektör yatırımlarının yeterince arttırılmaması işgücünün niteliğinin talebin niteliğine uymaması mesleki eğitim ile işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluklar hızla gelişen teknoloji karşısında nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaç olarak sıralanabilir.²³

II- SEKTÖREL OLARAK KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN DAĞILIMI

Türkiye’de özellikle kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerin başında tarım sektörü gelmektedir. Burada çalışanlardan gerek işveren veya kendi nam ve hesabına çalışan kişiler olsun, gerekse ücret veya yevmiye karşılığı çalışanlar olsun, oran olarak en fazla kayıt dışılık, tarım işleri ile uğraşan sektörlerdedir. Burada gizli işsizlik oranları da yüksektir. Ancak burada G.S.Y.İ.H rakamları dikkate alındığında, tarımsal alandaki gelirlerin toplam G.S.Y.İ.H içindeki payının düşük olduğu görülmekte; belki de işgücü rakamları içerisinde yer alan birçok tarım sektöründe çalışanın gizli işsiz durumunda olmasından kaynaklanmaktadır. Tarım sektöründen sonra kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu sektör, sanayi sektörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun da en önemli sebeplerinin başında, küresel rekabet nedeniyle, ülkemizde bulunan işyerlerinin bu rekabet karşısında mali olarak rekabet şansının az olması, mahalle aralarına kurulmuş olan, merdiven altı imalat olarak tabir edilen küçük ölçekli imalatın yoğunlaşması, ayrıca vasıfsız olarak nitelendirilen eğitimsiz işgücünün istihdamının bu sektörde daha kolay iş bulabilmesi şeklinde sıralanabilir.

Hizmetler sektöründe kayıt dışı istihdamın, diğer sektörlerle göre daha az olduğu görülmekte olup bu sektörün Türkiye’de yeni yeni gelişmeye başladığı ve istihdam edilen işgücünün yapısının biraz daha nitelikli ve eğitilmiş olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

²³ Yereli/Karadeniz, s. 48.

§ 2- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ÇEŞİTLERİ

I- ÇALIŞMALARI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA HİÇ BİLDİRİLMİYENLER

1- Yabancı Kaçak İşçiler

Yabancı kaçak işçi, bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyetiyle bağlı olmadan mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma konaklama ve çalışma izni olmaksızın çalışanları ifade eder.

Son zamanlarda dünyada meydana gelen değişmeler, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını etkilemiştir. Ülkeler arası göç artmıştır. Türkiye’de buna paralel gelişmelerden etkilenmiştir. Çevre ülkelerimizde meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmelerle meydana gelen savaşlar ülkemize gelen yabancı sayısını arttırmıştır. Ülkemize genelde ekonomik nedenlerle gelen yabancılar hayatlarını devam ettirebilmek için kaçak olarak çalışmak zorunda kalmışlar, maliyetlerin ve talep edilen ücretlerin de düşük olması nedeni ile işverenler tarafından çalıştırılma eğilimi oluşmuştur.

Türkiye’de yabancı işçilik konusunda, özellikle 1963 yılından sonra Türk işçilerinin önce Avrupa ülkelerine ardından Libya, Suudi Arabistan ve Kuveyt gibi ülkelere ardından Avusturya ve Rusya’ya gitmeleri ile gündeme gelmiştir. Türkiye özellikle son 40 yıllık tarihinde “işçi göçü veren” ülke oldu.²⁴

1991-1992 yıllarından itibaren Türkiye “işçi göçü alan” ülke konumuna geçti. Özellikle Sovyetler Birliğinin dağılması Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki rejim değişikliğinin ardından çok sayıda işçi Türkiye’de daha yüksek olan ücret seviyesinden yararlanabilmek için ülkemize gelerek geçerli olan asgari ücret seviyesinin altındaki ücretlerle çalışmaya başladılar. Bu ülkelerde siyasi yapı değişikliği sonrasında ortaya çıkan işsizlik ve çalışmalara bazen aylar boyu ücret ödenmemesi ve her meslekten insanın Türkiye’ye gelerek bu kötü koşullarda çalışmayı kabullenmesine sebep oldu.²⁵

²⁴ Koç, Yıldırım: Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçiler, TÜRK-İŞ Yayın No:26, Ankara, 2000,s.1

²⁵ Süngü,s.17

**Tablo 2. 1995-2003 Yılları Arasında Yakalanan Yasadışı
Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı**

YILLAR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
SAYI	111.362	118.804	218.439	219.426	417.529	914.514	912.365	812.825	516.219

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü

Tablo 2’den de görüldüğü üzere 1995’den 2001 yılına kadar ülkemize gelen göçmen sayısı artmış ancak 2001 krizinin de etkileri ile 2002 ve 2003 yıllarında düşüşe geçmiştir.

Ülkemizde kaçak yaşayan ve çalışan yabancılar topluluğu ülkemize girişleri yasal çalışmaları yasa dışı olanlar, ülkemizce girişleri ve bulunmaları tamamen yasa dışı olanlar, ülkemize yasal yollardan girmiş olup, Türk vatandaşlığına geçmek için müracaat etmiş olup ta cevap bekleyen ikamet tezkeresi ile oturan Türk soylu yabancılar, vizeyle giriş yapmış ve başka bir ülkeye gitmek için Türkiye’yi transit geçiş amacıyla kullanan ve bir süre Türkiye’de yaşayan ve çalışanlar olmak üzere çeşitli gruplara ayrılır.²⁶

**Tablo 3:1992-1997 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 Müdürlüğü’nün Araştırma ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Yayın No: 1998/1, Mayıs 1998,8.

²⁶ **Karadeniz Oğuz;** Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik 1997’den 1999’a Değişim Dönemleri, TÜRK-İŞ 1999 Yıllığı, s. 418

Yukarıdaki istatistiklerden de anlaşılacağı üzere 1992 yılından sonra dağılan Sovyetler Birliğinin ardından kurulan Bağımsız Devletler Topluluğu'ndan ülkemize gelen yabancı sayısı sürekli artış göstermiştir. Gelenlerin bir kısmının bavul ticareti amacıyla geldikleri düşünülse de, gelenlerin birçoğunun ülkelerine götürmek ve ticaretini yapmak istedikleri malları alacakları paralarının olmadığı, alışverişte kullanacakları parayı da bir süre burada emek işçisi olarak çalışarak ya da fuhuş yaparak kazandıkları bu çalışmaların kayıt altına alınmadığı bilinmektedir.

Yurt dışından ülkemize gelen özellikle Moldova, Romanya, Ukrayna gibi ülkelerin vatandaşlarının, ülkemize yasal veya gayri yasal yollardan girerek çocuk bakımı ve ev hizmetlerinde çalıştıkları bilinmektedir.

Ayrıca, bavul ticaretinin yoğun olarak yapıldığı bilinen İstanbul'un Aksaray semtinde bulunan esnafların tamamına yakınının ticaretlerini devam ettirmek amacı ile, Rusça bilen yabancı uyruklu kişileri çalıştırdıkları, bunun yanında çalışma kuralları oldukça kötü olan ancak son zamanlarda azalma gözlenen Zeytinburnu ve Tekirdağ'ın Çorlu ilçesinde ki deri tabaklama işlerinde yoğun bir şekilde istihdam edilmişlerdir.

Ayrıca daha gelişmiş Avrupa ülkelerine geçebilmek için, Türkiye'nin transit geçiş olarak kullanıldığı ve geçiş şartları oluşana dek ülkemizde çeşitli sektörlerde kayıt dışı çalışıldığına sık sık rastlanılmaktadır. Dolayısıyla bu kadar emek arzının olduğu ortamda işverenler bürokratik işlemler ile uğraşmamak ve yüksek olduğundan yakındıkları ücret üzerindeki sigorta primi ve vergiden kurtulmak için yabancı kaçak işçi istihdamına yönelmektedirler.

Ülkemizde yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi için, yabancı kaçak işçiliğin cazibesi, istihdam ile ilgili maliyetlerin azaltılması suretiyle cezai müeyyidelerin artırılması, yabancılarla ilgili mevzuatın tek çatı altına toplanması ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğinin artırılması gerekmektedir²⁷

²⁷ Söğüt, s.21

2- Çocuk İşçiler

Çalışan çocukları inceleyebilmek için öncelikle çocuk kavramına değinmek gerekmektedir. Türkiye'nin de imza attığı Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesinin birinci maddesinde 18 yaşına kadar her insan çocuktur. Medeni Kanuna göre de 18 yaşını doldurmamış herkes küçük sayılmaktadır.²⁸

Avrupa'da yaşanan sanayi devrimi, Türkiye'yi geç etkilemiş ve kırdan kente göç 1960'lı yıllarda en üst noktaya ulaşmıştır. Kırdan kente göçe neden olan etmenlerin başında da hızla artan nüfusu kırsal faaliyetlerin besleyemez duruma gelmesi ve kentlerde sanayileşmeye paralel olarak oluşan iş imkanları gelmektedir.

Bunun doğal sonucu olarak artan genç nüfusa eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerden yeterince pay ayrılamaması, çocukların da çalışma hayatına yönelmesine sanayi kesiminde istihdamına yol açmıştır. Sadece çocukların sanayi kesiminde istihdamları ile sınırlı kalınmamış, diğer bir sektör olan tarım sektöründe de karşımıza ücretsiz aile işçiliği olarak çıkmıştır.

Çocuk işçi istihdamına sebep olan faktörlerin basında istihdam maliyetlerinin düşüklüğü ön plana çıkmaktadır. Zira yaşlarının küçük olması nedeniyle bu çocuklara diğer istihdam edilen kişilerden daha az ücret verilmekte, ayrıca yasa dışı çalıştırılmaları nedeni ile de kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesi sonucu, işverenler katlanmaları gereken prim ve vergi yükümlülüğünden de kurtulmaktadırlar.

Ancak olayın en acı ve vahim tarafı bu çocukların çalıştırılmasına ailelerin rıza göstermesi, hatta ailenin geçimine katkı sağladığı gerekçesi ile teşvik edilmesidir.

1999 Ekim ayı D.İ.E Çocuk İşgücü Anketi sonuçlarına göre 6-18 yaş arasında 1.635.000 çocuk çalışmaktadır. Bunların 942.000'ni tarım, 357.000'ni sanayi, 167.000'ni ticaret sektöründe çalışmaktadır. Bunlardan 387.000'ni maaşlı,

²⁸ Söğüt, s. 23

257.000'ni yevmiyeli, 31.000'ni kendi hesabına çalışırken, 961.000'ni ise ücretsiz aile işçiliğinde çalıştırılmaktadır.²⁹

Diğer yandan 506. Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası ve Borçlar Kanunu'na göre çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocuklar sigortalı sayılmamaktadır. Bu nedenle işverenler 18 yaşının altındaki çocukları çırak statüsünde sigortasız olarak çalıştırabilmektedir. Bunun dışında 3308 Sayılı Mesleki Eğitim Kanunu gereği Milli Eğitim Bakanlığı'nca açılan çıraklık okullarına gidenlerin sayısı ise 250.000 civarındadır.

Bu okullara gidenlerin sadece kısa vadeli sigorta kollarından iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık sigorta primleri açısından sosyal güvenliği sağlanmakta olup, bu primlerde işverence karşılanmadığından işverenler açısından bunları çalışmak cazip hale gelmektedir.

İstihdam edilen çocukların daha çok tarım ve sanayi sektöründe istihdam edildiği ve sanayi sektöründe daha ziyade bir meslek öğrenme amacı da güdüldüğü bu doğrultuda kurumsallaşma sürecini tamamlamamış veya böyle bir gayesi olmayan küçük ölçekli işletmelerde istihdam edildiği görülmektedir.

3- Kayıt Dışı Çalışan Kadın İşçiler

Türkiye'de kayıt dışı çalışanlar arasında önemli bir yeri kadınlar oluşturmaktadır. Çocuk işçilerde de olduğu gibi en fazla tarım sektöründe ve merdiven altı diye tabir ettiğimiz mahalle aralarına kurulmuş küçük sanayi atölyeleri ve ticarethanelerde görülmektedir.

Kırsal kesimde tarlalarda ve tarımsal faaliyetlerde çalışan kadınların tamamına yakını kayıt dışıdır. Ayrıca büyük şehirlerde evlerine yakın, mahalle aralarına kurulan özellikle fason üretim olarak adlandırdığımız küçük atölyelerde yoğun olarak kayıt dışı çalışan kadınlara rastlanılmaktadır.

Bunun altında birçok sebep yatmaktadır. Kadınların kayıt dışı olarak çalışmalarının en önemli nedeni bir şekilde eşi, çocuğu veya anne babası tarafından sağlık güvencesi altında olması ayrıca üretim hayatındaki çalışmalara

²⁹ ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM) ,s. 7

geç katılması, tarım kesiminde çalışanlar içinde eğer bekarsa evlilikle çalışmaya devam etmeyeceğini düşünmesi nedenleri ile kayıtlı sisteme girmeye pek sıcak bakmamaktadırlar.

Ayrıca sosyal güvenlik kapsamında olmayan kadınların işverenin kapsama alınmaları karşılığında yükleneceği maliyetleri pazarlık konusu yapmak istemeleri ve daha yüksek ücret almaları olarak ortaya çıkmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsünün verilerine göre toplam istihdam sayısının 22 Milyon 411 Bin toplam istihdam içinde kadın sayısının % 28.7 ile 6 Milyon 439 Bin kişi olduğu, bu kadınların % 62.9'unun tarım kesiminde istihdam edildiği ve bunların % 82.8'nin de ücretsiz aile işçisi oldukları belirtilmektedir.

Ayrıca, kadın işçilerin kayıt dışında kalmasına bir nevi kanunlarımız da sebep olmaktadır. Örneğin 506.Sayıli Sosyal Sigortalar Kanununun 3.Maddesinde “sigortalı sayılmayanlar” başlığı altında işverenin ücretsiz çalışan eşi olarak yapılan düzenleme neticesinde eşinin yanında çalışan kadınlar bir nevi sosyal güvenlik kapsamına alınmamıştır.

4- Sosyal Güvenlik Kurumlarından Emekli Olup Kayıt Dışı Çalışanlar

Ülkemizde özellikle geçmiş dönemlerde ki siyasi politikalar neticesinde çalışanlar çok genç yaşta emekli olmuşlardır. Bu nedenle de emekli olanların büyük bir kısmı tekrar, aynı veya başka bir işyerinde çalışmaya devam etmektedir. Emekli olanların tekrar çalışması durumunda, kayıt altına girmemelerinin temelinde bazı önemli faktörler yatmaktadır.

Bunların başında emekli maaşlarını emekli oldukları kurumdan almaları ayrıca ilgili kurum tarafından da sağlık yardımlarının karşılanması ve çok az kısmının da tekrar sigortalı olması gerektiğini bilmemesi olarak sıralayabiliriz.

Tablo 4. SSK'dan Emekli Maaşı Alanların ve Cinsiyete Göre Dağılımı

Yaş Grupları	2004					2005				
	Kadın		Erkek		Toplam	Kadın		Erkek		Toplam
	Kamu	Özel	Kamu	Özel		Kamu	Özel	Kamu	Özel	
—34	5	33	33	366	437	3	63	34	483	583
35–39	36	815	246	1.433	2.530	36	618	244	1.511	2.409
40–44	900	10.069	4.035	22.624	37.628	570	11.216	3.115	18.394	33.295
45–49	543	5.463	13.940	43.120	63.066	370	6.650	16.759	56.292	80.071
50–54	263	7.895	6.895	17.211	32.264	297	11.070	9.353	21.628	42.348
55–59	76	3.223	2.328	16.219	21.846	120	5.228	3.737	19.836	28.921
60–64	19	1.329	495	5.633	7.476	34	2.042	824	5.921	8.821
65–69	5	384	179	2.633	3.201	12	626	179	3.110	3.927
70–74	4	103	77	984	1.168	4	128	47	904	1.083
75–79	2	28	20	212	262	2	25	8	157	192
80 +	0	5	1	29	35	0	3	3	40	46
Toplam	1.853	29.347	28.249	110.464	169.913	1.448	37.669	34.303	128.276	201.696
Ağırlıklı Ort.Yaş	46	48	49	50	49	47	49	49	50	50

Kaynak: 2005 Yılı SSK İstatistikleri. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Yayın No: 687.

Tablo 4'den de görüldüğü üzere en çok emeklinin 45-49 yaş aralığında olduğu, hala emeklilik yaşının ortalama 50 yaş ve altı olarak düşünüldüğünde, emekli olanların bir şekilde istihdama katıldığı ancak büyük bir kısmının kayıt altına girmediği anlaşılmaktadır.

Burada 506.Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nda yapılan değişikliklerin de etkili olduğu söylenebilir. Emekliler için ödenen sosyal güvenlik destek prim oranının % 30 olması emeklileri kayıt dışı çalışmaya yönlendirdiği işverenin de bu maliyete katlanmak istememesi ve çalışan emeklinin de arada oluşacak farkın tamamının olmasa da büyük bir kısmının ücret olarak kendisine yansıyacağını bilmesi kayıt dışılığı arttırmaktadır.

Emekli olanların belli bir yaşa gelmesi, emek yoğun çalışan sektörler açısından dezavantaj olarak görülse de tecrübenin, deneyimin ön planda

olabileceği teknoloji yoğun, yahut hizmetler sektöründe iş bulmasını kolaylaştırmaktadır.

Emekli olduktan sonra çalışanların istihdamına ilişkin olarak, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun üçüncü maddesinin 11/C fıkrasında belirtildiği üzere, yasalarla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malüllük ve yaşlılık aylığı almakta iken, bu yasaya tabi sigortalı bir işçi çalışanlardan 78.maddeye göre tespit edilen sigorta primine esas kazançları üzerinden 63.madde hükümlerine göre sosyal güvenlik destek primi kesilmektedir. Kanunda belirtildiği şekilde çalışmayanların, emekli aylıkları kesilir ve tüm sigorta kollarına tabi olarak aktif sigortalı gibi prim öder. Sosyal Sigortalar Kurumu'nca daha önceleri çalıştıkları halde sosyal güvenlik destek primi ödemeyenlerin aylıkları çalışmaya başladığı tarihten itibaren kurumca kesilirken, yapılan değişiklikle sigortalının tercihi sorulmakta ve sigortalı,sosyal güvenlik destek primi ödeyerek emekli maaşı almak istiyorsa maaşı kesilmemekte, yahut tüm sigorta kollarına tabi tutularak aylığı kesilmektedir. Emekli aylığı alarak çalışmaya devam etmek isteyenlerin bu primi, prime esas kazançları üzerinden % 30 oranında tahakkuk ettirilir. Bu primin 1/4'ünü sigortalı 3/4 'ünü işveren öder.

Ayrıca 506.Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın 63.maddesinde 4447 Sayılı Kanun ile yeni bir fıkra eklenmiş, bu fıkraya göre yaşlılık aylığı almakta iken serbest avukat ve noter olarak çalışmalarını sürdürenlerin sosyal yardım zammı dahil, almakta oldukları aylıkların % 15'i oranında sosyal güvenlik destek primi kelimesi hükme bağlanmıştır.

Kayıt dışılığı iten diğer bir sebep ise, sosyal güvenlik destek primi ödenen sürelerin sigortalılık süresinden sayılmaması ve ayrıca sosyal güvenlik kurumlarında geçen hizmetlerin birleştirilmesine ilişkin kanun hükümlerinin uygulanmamasıdır. Buradaki gerekçe ise alınan sosyal güvenlik destek priminin sadece kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin olması, yaşlılık aylığı hesaplanması uzun vadeli sigorta kollarının hesabında dikkate alınmamasıdır.

Oysa, tüm sigorta kollarına tabi çalışanlardan % 1,5-7 arası iş kazası ve meslek hastalığı primi % 11 civarında hastalık sigorta primi alınmakta tehlike

sınıf ve derecesini en yüksekte hesaplanırsa dahi (% 7) toplam alınan sigorta primi % 18 civarında iken, yaşlılık aylığı alanlardan % 30 olarak prim alınması kayıt dışılığı arttırmaktadır.

Şunu özellikle belirtmek gerekir ki kendisine sosyal güvenlik kurumunca yaşlılık aylığı bağlanmamış sigortalının, destek primi ödeyerek işe başlaması söz konusu olmayacaktır. Kendisine yaşlılık aylığı bağlanan sigortalının, herhangi bir prim ödemedi tescilsiz sigortalı olarak çalıştırılması da mümkün değildir. Çalışmaya başlayınca ya aylığı kesilecek ve tüm sigorta kollarına tabi primleri ödeyecek, ya da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek, hem aylığını, hem de çalışması karşılığı ücretini alabilecektir.³⁰

Tablo 5. Sosyal Güvenlik Kurumlarından 2002-2005 Döneminde Yaşlılık Aylığı Alanlar ile S.G.D.P Ödeyenler.

YIL	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI	TOPLAM	S.G.D.P
2002	2.694.834	1.226.808	1.408.491	5.330.133	139.974
2003	2.694.834	1.259.108	1.466.679	5.420.681	144.192
2004	2.838.422	1.311.100	1.534.576	5.684.104	185.605
2005	2.988.054	1.375.681	1.595.973	5.959.708	171.751

Kaynak: SSK 2002,2003,2004,2005 İstatistik Yıllıkları Derlenerek Tarafımızca Hazırlanmıştır. Sosyal Güvenlik Destek Primine Tabi Çalışanlar.³¹

Tablo-5 incelediğimizde yaklaşık 5 000 000 civarında yaşlılık aylığı alan kişi bulunmasına karşın, 170.000 civarında emeklinin sosyal güvenlik destek primi ödemesi ve bu emeklilerin 50 yaş ve altı olduğu düşünüldüğünde, bunların birçoğunun çalışma hayatının içinde olduğu ancak kayıt dışı çalıştığı görülecektir. Hatta emekliliğini dolduranların birçoğunun zaman kaybetmeksizin emekli olduğunu ve aynı işyerinden hiç ara vermeksizin çalışmaya devam ettiği ancak sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmediği görülmektedir. Türkiye’de 25 yıl prim ödeyip, yaklaşık 30-35 yıl civarında yaşlılık aylığı alındığı bilinmektedir.

³⁰ **Güzel Ali/ Okur Ali Rıza.**Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınları,10.Baskı İstanbul 2004,s. 403.

³¹ **SSK İstatistik Yıllığı**, 2005, SSK Başkanlığı Ankara, Yayın No: 687.

5- Sosyal Güvenlik Kurumlarından Dul ve Yetim Aylığı Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar

Anne ve/veya babası vefat eden fertlere Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur tarafından hak sahibi olarak ölüm aylığı, T.C.Emekli Sandığı tarafından da yetim aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin aylıklarının kesilmemesi için başka bir sosyal güvenlik kurumuna tabi çalışmamaları gerekmektedir. Aksi takdirde aylıkları kesilmektedir.³²

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 65 ve 88.maddelerine göre kendilerine ölüm sigortası yardımı yapılacak, özellikle aylık bağlanacak olanlar, ölen sigortalının eşi, çocukları ve anne babasıdır. Sigortalının eşi sayılabilmek için sigortalı ve eşi arasında mevzuatın belirlediği biçimde evlilik bağının bulunması gerekmektedir.³³

Sigortalının erkek çocuklarına bağlanan aylıklar, çocuğun öğrenci olmaması halinde bile 18 yaşına kadar, ortaöğretim yapması durumunda (yani lise öğrencisi olması durumunda) 20 yaşına, yüksek öğrenim yapması halinde 25 yaşını dolduracağı tarihe kadar devam eder.³⁴

Kız çocuklarına ise, yaşları ne olursa olsun evli olmayan, evli olmakla birlikte sonradan boşanan veya ölüm ile dul kalan Sosyal Sigortalar veya Emekli Sandığına tabi çalışmaması ve buralarda gelir ve aylık almaması durumunda bağlanacak aylığın % 25'i verilir.

06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 Sayılı Kanunla değişik 69.maddeye göre: sigortalının ölümü tarihinde eşine ve çocukların bağlanması gereken aylıkların toplamı, sigortalıya ait aylıktan aşağı olursa, artan eşit hisseler halinde sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi çalışmayan buralardan her ne adla olursa olsun gelir ve aylık almayan anne ve babaya aylık olarak verilir. Ancak bu oran her halükarda sigortalıya ait aylığın % 25'ini geçemez.³⁵

³² Yereli/Karadeniz s.76

³³ Güzel / Okur ,s. 410

³⁴ Şakar, Müjdat: Sosyal Sigortalar Uygulamaları, Der Yayınevi. İstanbul 2004,s. 289

³⁵ Şakar,s.291

Görüldüğü üzere, sigortalının ölümü durumunda eşine evlenmemek koşulu ile evlenip boşansa da tekrar bağlanan ölüm aylığını, erkek çocuklar eğitim görmeleri halinde 24 yaşına kadar, kız çocukları da yaş sınırı aramaksızın evlenene kadar yetim aylığı ve ölüm aylığı alabilmektedir. Kız çocuklarının da çokça olmak üzere dul ve yetim aylığı alanların kendi çalışmalarını bu aylıkları kaybetmemek için kuruma bildirmedikleri ve kayıt dışı çalıştıkları, hatta evliliklerini resmi olarak bitirip fiilen aynı evi paylaştıkları halde, aylık almaya devam ettikleri görülmektedir.

Tablo 6. SSK'da Ölüm Sigortasından Yıl İçinde Aylık Bağlanan Hak Sahipleri Sayısı:

Hak Sahipleri-	2001	2002	2003	2004	2005
Eşler	43.417	46.096	46.696	41.927	50.162
Erkek Eş		1.644	1.775	1.588	1.829
Kadın Eş		44.452	44.921	40.339	48.333
Çocuklar	42.446	44.497	44.663	38.178	44.494
Erkek Çocuk		12.268	11.785	10.301	11.849
Kız Çocuk		32.229	32.878	27.877	32.645
Ana Babalar	671	545	706	887	966
Ana		430	550	713	788
Baba		115	156	174	178
Toplam	86.534	91.138	92.065	80.992	95.622

Kaynak: SSK 2005 İstatistikleri Yayın No:687.

Tablo 6'in incelenmesinde 2005 yılında Sosyal Sigortalar Kurumundan 50.162 eşin dul aylığı aldığı, bunun yanında yine 2005 yılı sonu itibariyle 44.494 çocuğun yetim aylığı aldığı, 966 Anne Babanın da hak sahibi olarak aylık bağlandığı görülmekte olup, toplamda ölüm sigortasından sadece 2005 yılında 95.622 kişiye aylık bağlandığı, 2005 yılı SSK istatistikleri incelendiğinde ölüm aylığı bağlama yaşının ortalama 40-43 olduğu görülmektedir. Aylık alanların birçoğunun istihdama bir şekilde katıldığı, ancak aylıklarını kaybetmemek için kayıt dışı çalışmayı benimsedikleri muhakkaktır.

Ayrıca kendilerine bağlanan dul veya yetim aylığı ile birlikte, ilgili sosyal güvenlik kurumunun sağlık yardımlarını da üstlenmesi kayıt dışı kalmayı daha da cazip hale getirmektedir.

6- Malullük Aylığı Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar

Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan kendisine malul aylığı bağlanan sigortalıların tekrar çalışmaları halinde aylıkları kesildiğinden, çalışmış olsalar dahi kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler.

Ancak, malullük için gerekli olan çalışma gücünün 2/3 kaybetmiş olmak veya meslekte kazanma gücünün % 60 oranında yitirmiş olmak şartları nedeniyle malul olan birçok kişinin gerçekten de, bir işte çalışacak durumda olmaması nedeniyle, malullük aylığı alanlardan kayıt dışı çalışanların oranı, diğer kayıt dışı çalışanlara oranla daha düşüktür. T.C.Emekli Sandığından görev malullüğü aylığı alanlar içinde aynı durum söz konusudur.

7- İşsizlik Ödeneği Alıp Kayıt Dışı Çalışanlar

İşsizlik sigortası uygulaması 4447 Sayılı Kanun ile 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ilk işsizlik ödenekleri Şubat 2002 tarihi itibarıyla ödenmeye başlanmıştır. Henüz işsizlik ödeneği alanların sayısı az olmakla birlikte, bazı kişilerin hem işsizlik ödeneği alıp, hem kayıt dışı çalıştıkları saptanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde işsizlik sigortası en fazla suistimal edilen sigorta kolu olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik sigortası ödeneklerinin yüksek ve uzun süreli olması çalışanları kaçak çalışmaya özendirilmektedir.³⁶

Ancak, ülkemizde işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının zor olması nedeniyle fonda oldukça yüksek miktarda para birikmiş olup bu biriken fonun işçilerin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla eğitim faaliyetlerinde kullanılması yerinde olacaktır.

Burada işsizlik ödeneği alıp da kayıt dışı çalışanların bir kısmının yasaları iyi bilmemesi nedeniyle, çalışmaya başladığı tarihten sonra İŞ-KUR'a yapacağı bildirinin neticesinde karşılaşıacağı müeyyideler bildirim yapmayı da engeller mahiyettedir.

³⁶ Yereli/Karadeniz,s.77

8- Deneme Süresi İddiası ile Kayıt Dışı Çalışanlar

Sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin denetimi sırasında, denetim elemanlarına işverence, işçinin yeni işe başladığı ve işte başarılı olup olmadığına bakıldıktan sonra anlaşılırsalar işe alınacağını, bu nedenle de kanunun kendilerine verdiği deneme süresini kullandıklarını, beğenip anlaşmaları durumunda sigortalının tescilini yapacaklarını belirtmektedirler. Bazıları işverenin denetim anında belirttiği süreyi de aştığı halde kuruma bildirilmemektedir.

4857 Sayılı İş Kanunun 15.maddesinde, sürekli sözleşmelerde deneme süresinin en çok iki ay olduğu, bunun toplu sözleşme ile dört aya kadar uzatılabileceği belirtilmektedir. Deneme süresinin önemi aynı yasa uyarınca bu süre içerisinde tarafların hizmet akdini bildirimsiz ve tazminatsız feshedebilme olanağı getirmiş olmasıdır.³⁷

Sosyal Sigortalar Yasası uygulamaları açısından kanun metninde hiçbir zaman deneme süresi belirtilmemiş. aksine 506.Sayıli Yasanın 6.maddesinde “çalışanlar işe alınmasıyla sigortalı olurlar ve sigortalı hak ve yükümlölükleri sigortalının işe alındığı tarihte başlar” denmektedir. Ancak 4447 Sayılı Yasa yürürlüğe girmeden önce çalışanların kuruma bildirmesi için işverene bir aylık süre tanınmıştır. Bu süre kayıt dışı çalıştırma değil sigortalının geriye doğru bildirilebileceği sürenin şartı olarak ortaya çıkarmaktadır. Yapılan denetimlerde sigortalıların işyerinde aylardır çalışmasına karşın işini kaybetmemek işverene ters düşmemek gibi nedenlerle sigortalı kendi rızası ile işe yeni başladığını ifade ederek işvereni kayıt dışı çalıştırmanın idari ve parasal yaptırımından kurtarmakta idi.

4447 Sayılı yasa ile ilk defa kurulan işyerleri için bir aylık bildirim süresi tanınmış diğerleri için ise çalışmaların inşaat işleri hariç önceden bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle azda olsa denetim ve cezalardan çekinen işverenlerin kayıt dışı sigortalı çalıştırmasının önüne kısmen de olsa geçilmiştir.

³⁷ Söngü,s.71

Kamu sektöründe çalışanlar açısından geç bildirilme söz konusu olmayıp, geç bildirim daha ziyade özel sektörde 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na istinaden hizmet akdi ile çalışanlar açısından söz konusudur.

9- İkinci Bir İşte Çalıştığı Halde Kamu Kurumlarına Bildirilmeyenler

Ekonomik koşulların ağırlığı, kişileri asıl işleri dışında başka işlerde çalışmaya da zorlamaktadır. Ülkemizde bazı memur ve işçilerin çeşitli şekilde asıl işleri dışında kalan zamanlarda, ikinci bir işte çalıştıkları bilinmektedir. Türkiye'de ikinci bir işte kayıt dışı çalışma sonucunda elde edilen gelir kayıtlı istihdamdan elde edilen geliri aşmaktadır.³⁸

Bu konunun incelenmesine yönelik olarak yapılan araştırmalardan “Kentlerde imalat sanayinde ücretli olarak çalışan kesimin telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynakları” isimli araştırmada Bursa örneği ele alınmış araştırmada ücretli kesimin, işyerlerinden³⁹ elde ettikleri gelirler ile telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynakları ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir. Bursa kent merkezindeki imalat işçilerini temsil etmek üzere örnekleme yoluyla seçilmiş 15.000 kişiye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilen araştırmanın ikinci iş ile ilgili önemli sonuçları aşağıda verilmiştir.⁴⁰

Bursa imalat sektöründe çalışan ücretli kesimin %27'si ana işyeri dışında ikinci bir iş yapmaktadır. Ek iş yapanların yaptıkları işin niteliği incelendiğinde ise, %51'nin ücret karşılığı ikinci iş yaptıkları % 44'ünün kendi sermayesi ve emeği ile ikinci iş yaptıkları görülmektedir. Ek iş yapanların % 36'sı bu işi her gün, % 55'i bu işi sadece hafta sonlarında % 75'ü ise bu işi sadece bayram tatillerinde ve yıllık izin sıralarında yapmaktadır.⁴¹

Araştırma Bursa imalat sanayinde çalışan her dört kişiden yaklaşık birinin kira, faiz, kar payı, rant, menkul kıymet, altın alışverişi gibi fiilen

³⁸ Altuğ, Osman: Kayıt Dışı Ekonomi, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul 1999, s.12

³⁹ Uludağ Üniversitesinden Prof.Dr.Ercan Dülgeroğlu, Doç.Dr.Mustafa Aykaç ve Doç.Dr.Tahir Başyatmaz tarafından yapılmıştır

⁴⁰ TOBB, Ekonomi Forum, Ankara, Şubat 1999, s. 28

⁴¹ Süngü, s.13

çalışmayı gerektirmeyen ayrı bir gelir kaynağı olduğunu % 77'sinin böyle bir geliri olmadığını ortaya koymaktadır.

Araştırmanın ortaya çıkardığı en ilginç sonuç ise, imalat sanayinde çalışanların aylık ortalama net gelirinin yarıdan çoğunu asıl işyeri dışından tamamlayıcı ve telafi edici gelir şeklinde elde etmeleridir.⁴²

Ayrıca İstanbul başka olmak üzere büyük şehirlerde çalışan dar gelirlilerin birçoğunun ikinci hatta üçüncü iş yaptığı görülmektedir. İstanbul'da taksi şoförlerinin bir çoğunun özellikle gece vardiyalarında çalışanların bu işi ikinci iş olarak yaptıkları, diğer çalışanların Eminönü, Aksaray, Şirinevler gibi insan sirkülasyonunun yoğun olduğu yerlerde kısmen kendi adlarına kısmen mal sahibi adına seyyar işportacılık yaptıkları görülmektedir.

İstanbul gibi bazı şehirler de kiralara en düşük semtlerde bile 400-500 YTL'den aşağı olmadığı düşünüldüğünde, düşük maaşlı memurlar ile asgari ücretle özel sektörde çalışan sigortalıların, ikinci bir işte çalışmadan hayatlarını idame ettirmeleri neredeyse imkansız görülmektedir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası açısından sosyal güvenliği sağlanmış olsa dahi, ikinci bir işverenin işinde çalışan sigortalıların bu çalışmalarının da kuruma bildirilmesi yasal bir zorunluluktur. İkinci işte çalışmalarından dolayı elde etmiş oldukları prime esas kazançları eklenerek ilgili dönemde sigorta primine esas kazanç artmakta, çalışma gününde ise herhangi bir değişme meydana gelmemektedir.

Burada eğer her iki işyerinden ödenen sigorta primine esas kazanç, sigorta primine esas kazancın tavanını aşması durumunda, sigortalının müracaatı halinde sigortalı hissesi kendisine iade edilir ancak işveren hissesi müracaat olsa dahi işverene ödenmez.

Görüldüğü üzere sigortalılar çalışmış oldukları ikinci işin çalışma gün sayısına etkisi olmaması nedeni ile sigorta primine esas kazancın matrahını arttırmış olsa dahi ikinci çalıştıkları işte kayıt dışı kalmayı tercih etmektedirler.

⁴² **Süngü**, s. 14

II-ÇALIŞMALARI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA EKSİK BİLDİRİLENLER

1- Çalışmaları Ücret Yönünden Eksik Bildirilenler

Kuruma yapılan eksik bildirimlerin en önemlisi ücret yönünden yapılan eksik bildirimlerdir. İşveren, ücret üzerindeki vergi ve sigorta primi yükünden kurtulmak için, sigortalıların ücretini gerçekten vermiş olduğu ücret yerine asgari ücret seviyesinden bildirmeyi tercih etmektedir. Dolayısıyla fiili olarak işçiye yapılmış ücret ile kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilen ücret arasında bir fark oluşmaktadır. Bu kısım ücrette kayıt dışı kalmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun çıkarmış olduğu 2005 istatistik yıllığı incelendiğinde sosyal güvenlik kurumlarına bildirilenlerin, yaklaşık % 50 den fazlası asgari ücret seviyesindedir. Oysa buna karşılık sigorta primine esas kazancın tavanından bildirilenlerin oranı tüm çalışanların % 5'ini geçmemektedir. Asgari ücretin brütünün bile 600 YTL'yi bulmadığı günümüzde, alınan bu ücretlerle büyük şehirlerde yaşamının imkansız olduğu ve yine Sosyal Sigortalar Kurumu kayıtlarına göre bir aktif sigortalının kendisi ile birlikte toplam dört kişiyi geçindirdiği düşünüldüğünde, asgari ücret seviyesinde kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan bildirimlerin gerçekleri yansıtmadığı ortadadır.

Ancak, işverenler tamamen kayıt dışı çalıştırmanın iş kazası meslek hastalığı, hastalık v.b risklerini üstlenmek yerine asgari seviyeden bildirimlerini yaparak bu sigortalıların sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarının devlet tarafından karşılanmasına daha mantıklı olarak bakmaktadır.

Zaman zaman Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bağlı Sigorta Müfettişlerince yapılan asgari işçilik incelemelerinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekse ilgili oda ve sendikalardan alınan bilgiler doğrultusunda yapılan araştırma ve soruşturmalarda sigortalıların aldıkları ücretlerin çok üzerinde fiili ücret aldıkları tespit edilmektedir.

Özel Eğitim Kurumları Yasasının 33.maddesine göre özel okullarda yöneticilik ve eğitim-öğretim hizmeti yapanlara kıdemlerine göre dengi resmi

okullarda ödenen aylık ve sosyal yardım kapsamındaki ek ödeme tutarlarından az ücret verilemez.

Özel öğretim kurumlarındaki birisinin 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.⁴³

Tüm bu değerlendirmeler ışığında özel kesimde aynı iş kolunda bulunan bir işyerinden yapılan işçilik bildirimleri, yine aynı işkolunda yer alan kamu kuruluşunca yapılan işçilik bildirimlerinin bir hayli altında kaldığı görülmekte bu da özel okullarda, işverence ödenen fiili ücretin kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirildiğini akıllara getirmektedir.

Tablo 7. 2005 Yılında Eylül Ayı Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektörel Dağılımı.

Genel Toplam	İller	İşyeri Sayısı	Zorunlu Sigortalı Sayısı	Ortalama Günlük Kazanç (YTL)
	Daimi	814.093	5.7734.759	29.80
	Mevsimlik	130.891	1.143.846	21.59
	Kamu	31.198	680.500	57.75
	Özel	913.786	6.238.105	25.35
	Erkek	-	5.486.494	28.91
	Kadın	-	1.432.111	27.31
	Toplam	944.984	6.918.605	28.58

Kaynak: SSK Başkanlığı 2005 İstatistik Yıllığı Ankara Yayın No: 687,

Tablo 7'den de görüleceği üzere, kamu kesimine oranla özel sektörde daha çok aynı işkolunda işyeri olduğu ancak gerek daimi işyerlerinde gerekse mevsimlik işyerlerinde, özel sektör tarafından bildirilen sigortalıların ortalama

⁴³ **Karadeniz, Oğuz:** Türkiye'de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortalar Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1998

günlük kazançlarının daha düşük olduğu, Tablo 7'deki 2005 yılı Eylül ayı ortalama kazançlarına bakıldığında kamu sektöründe, sigortalı başına bildirilen günlük ortalama kazancın 57.75 YTL olduğu, oysa özel sektörden bildirilen günlük ortalama kazancın 25.35 YTL olduğu görülmektedir.

2- Çalışmaları Gün Yönünden Eksik Bildirilenler

Ülkemizde kaçak sigortalı istihdamı yanında çalışma gün sayılarının da eksik bildirilmesi yaygınlık kazanmıştır. Bunu önlemek üzere 25.08.1999 tarih ve 4447 Sayılı Yasa'yla 506 sayılı yasanın 79.maddeye 1.fıkrasına yapılan eklemeye göre "Ay içinde bazı iş günlerinde çalışmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların 30 günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim belgelerine eklenmesi şarttır denmektedir.⁴⁴

Aylık prim ve hizmet belgesi ile birlikte ay içinde (30) günden az çalışan veya eksik ücret ödenen sigortalılara ilişkin:

- İstirahatlı olduğunu gösteren resmi kuruluşlara ait sağlık raporu veya işyeri hekimince düzenlenmiş sağlık raporu,
- Ücretsiz izinli olduğunu kanıtlayan izin belgesi,
- En az işverenin imzasına havi puantaj kayıtları,
- Grev, Lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulduğunu veya işe ara verildiğini gösterir resmi makamlardan alınmış yazı örneği ile kanıtlamak zorundadırlar.⁴⁵

Tüm bunlara rağmen puantaj kayıtlarının sağlıklı olmaması ayrıca kısmi süreli yazılı iş sözleşmesinin sigortalının kabul etmesi durumunda, taraflarca rahatlıkla tanzim edilen bir belge olması nedeni ile çalışan ve işverenin bu noktada kayıt dışı kalıp kalmama konusunda birlikte karar verebilecekleri görülmektedir.

⁴⁴ Güzel/ Okur, s.183.

⁴⁵ Şakar, s.187

E-Bildirge projesi kapsamında prim belgeleri internet ortamında verilebildiği halde, eksik bildirimin nedenine ilişkin belge Bilgi Formu Ek-8’le birlikte prim belgesinin verilme süresinin sonuna kadar işverence verilmelidir. Ayrıca eğer sigortalı çalıştırmayacaksa bunu da yazılı olarak 1 ay içinde kuruma bildirmek zorunda olup, işveren diğer aylarda da bildirim yapmamaya devam edecekse her ay bu belgeyi tekrar vermek zorundadır.

3- Zorunlu Sigortalı Olduğu Halde İsteğe Bağlı Bildirilenler

Kayıt dışı istihdamın bir diğer durumu da işyerinde bir hizmet akdine istinaden zorunlu sigortalı olarak çalıştığı halde, isteğe bağlı sigortalı olarak Sosyal Sigortalar Kurumu’na prim ödeyenlerdir. Buna yol açan en önemli sebeplerden birisi, sağlık yardımlarını eşi üzerinden sağlayan bazı sigortalıların almış olduğu ücretler üzerinden değil de daha düşük prim oranlarından isteğe bağlı prim ödeyerek, buradan ücret olarak parasal bir avantaj elde etmesidir. Bu durumda isteğe bağlı sigortalı, kısa vadeli sigorta kollarının primlerini ödemek durumunda kalmamaktadır.

III- İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN KAYIT DIŞI BIRAKTIĞI ÇALIŞMALAR

Sosyal Güvenlik Yasaları, İş Kanunu ve Vergi Kanunlarının çeşitli nedenlerle kayıt dışı bıraktığı birçok çalışma vardır. Vergi kanunlarının sosyal amaç gözetilerek kapsam dışı bıraktığı bazı çalışmalarda sosyal güvenlik hukuku mevzuatının, aradaki ilişkinin mevzuat hükümlerine uymadığı gerekçesini öne çıkartarak kanun kapsamı dışına yani kayıt dışına itmiştir. Bu nedenlerle devlet açısından bir vergi ve prim kaybı oluşurken, çalışanlar açısından da bir sosyal güvenlik boşluğu oluşmaktadır.

506.Sayıli Sosyal Sigortalar Kanunu aşığıdaki çalışmaları kanun kapsamı dışında tutmuştur.

— Ancak sosyal güvenlik mevzuatı bazı çalışmaları tamamen kapsam dışı bırakırken bazı çalışmaları da kısmen kanun kapsamı dışına çıkarmıştır.

- 506.Sayıllı Sosyal Sigortalalar Kanunun 3.maddesinde ilk olarak 24.08.1977 tarih ve 2100 sayılı yasayla, ardından 24.10.1983 tarih ve 2934 sayılı yasayla yapılan değişiklikler sonucunda tarım çalışanlarından.
- Kamu kesimine ait tarım ve orman işlerinde ücretle.
- Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli.
- Tarım sanatlarına ait işlerde.
- Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde.
- Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık ve benzeri işlerinde çalışanlar dışındaki diğer tarım işlerinde çalışanlar 506.sayıllı yasa yönünden sigortalı sayılmamışlardır.
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi de 506.Sayıllı Sosyal Sigortalalar Kanunu açısından sigortalı sayılmamıştır. Burada kanun koyucu bir nevi işverenin eşinin çalışmasının kayıt altına alınıp alınmayacağı konusunda tercihi işverene veya eşine bırakmıştır.

Çünkü işverenin eşinin gerçekte fiilen ücret alıp almadığının tespiti, resmi evraklar dışında fazlaca mümkün görölmektedir. 506.Sayıllı Yasa'nın işverenin eşini kayıt dışında bırakmasına neden olan yasal düzenlemelerden bir tanesi de Medeni Kanununun 151.maddesidir. Bu maddeye göre, eşlerin birbirlerine karşı yardım yükümlölüğü olduğu belirtilmekte, bu durumda da ücret almaması durumunda hizmet sözleşmesi oluşmamaktadır. Zira hizmet akdinde ücret bir kurucu unsur değilken, buradaki ilişki de en önemli nokta olarak ücret karşımıza çıkmaktadır.

Eşinin sigortalı olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi durumunda bile kurum eşin gerçekten ücret alıp almadığına ve bir iş karşılığı bu ücret alınmış ise de bilgi,eğitim ve yeterlilik açısından eşin bu işi yapıp yapamayacağı irdelenmektedir. Yasa adeta arada bir sözleşme oluşmadığı gerekçesi ile çalışan eşi kanun kapsamı dışına yani kayıt dışına itmektedir.

Eşin ücret alıp almadığı, işyeri kayıtları, ticari defterler ve bu defter kayıtlarıyla mutabakat halinde ücret ödeme bordrosu ve ücret ödeme pusulaları gibi kayıtlarla tespit edilmelidir.⁴⁶

— Ev hizmetlerinde çalışanlar yasa kapsamı dışında bırakılmış olup 506.Sayıli Yasa'nın 3/1.maddesi 27.11.1977 tarihinde değiştirilerek “Ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar” yasa kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla ev işlerinde çalışıp çalışması süreklilik arz etmeyenler ve bu sürekli çalışma karşılığı ücret almayanlar Sosyal Güvenlik Mevzuatı açısından kanun kapsamı dışında bırakılmışlardır. Bu çerçevede ev hizmetlerinden sayılan, bulaşıkçılık, aşçılık, çocuk bakıcılığı, çamaşırcılık, oto hizmetleri, hizmetçilik v.b işleri sürekli yapmayanlar kayıt dışı bırakılmışlardır. Burada işin sürekliliği açısından yapılan işin 30 gün ve daha fazla sürmesi gerekmektedir, aksi takdirde işin sürekliliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

— Aynı konutta birlikte yaşayanların da bazı durumlarda çalışmaları kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. 506. Sayılı Yasa'nın 3.maddesinin 1/C fıkrasına göre “Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmayarak bu konut içinde yapılan işlerde çalışanların” sigortalı sayılmayacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla konut yapımında birlikte çalışan ve belli bir dereceye kadar akraba olanların çalışmaları, kanun kapsamı dışında olup kayıt dışı çalışma olarak ortaya çıkmaktadır.

— Gönderildikleri ülkede sigortalı olduğunu beyan eden, Yabancı uyruklularda ülkemize yurtdışına kurulu bir işyerinin işlerini yürütmek için geldiğini ve yurt dışında sigortalı olduğunu belgelemesi durumunda, 506.Sayıli Yasanın 3.maddesinin 1/6 fıkrası gereğince kanun kapsamı dışında tutulmuşlardır. Bu durumda olanların Türkiye'deki herhangi bir çalışması veya bu çalışma karşılığı oluşan istihdam ilişkisini kayıt altına almak mümkün olmamaktadır.

— Ceza ve ıslah evlerinin içerisinde bulunan atölyelerde çalıştırılanlarda

⁴⁶ **Evcil Cahit, Geçer, Bekir:** Sosyal Sigortalar İşveren Rehberi, Yaklaşım Yayıncılık Eylül 2004,s.70

— Yapılan, işin nitelik itibariyle hizmet akdine uymadığı gerekçesi ile kayıt dışı bırakılmış olup sosyal güvenlik mevzuatı açısından kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

— Çocuk işçiler daha çok küçük sanayi sitelerine ve tekstil işkolunda Borçlar Kanununa göre çıraklık sözleşmesi yapılarak kayıt dışı çalıştırılmaktadır. Bu şekilde çalıştırılan çocukların 200.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir.

Çocuk işçi çalıştırma eğiliminin çok fazla olduğu “3 ve daha az kısmın çalıştırıldığı küçük esnaf ve sanatkârlara ait işyerleri” ile “ev hizmetleri kapsamındaki işler” iş kanunu kapsamına girmemektedir. Buradaki çalışan çocuklar iş kanunun koruyucu hükümlerinden yararlanamamaktadır Çalışanların Sosyal Koruma alanının dışında olması ise kayıt dışılığın artmasına neden olmaktadır.⁴⁷

— Ayrıca orman işlerinde çalışan işçilerin özellikle orman içi istifleme, sürütme, ağaçlandırma gibi işlerde vahidi fiyat adı altında ücret ödenmekte aradaki hukuki ilişki hizmet akdi yerine istisna akdi olarak yorumlanmaktadır.

Dolayısıyla bu şekilde çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında değerlendirilmemekte ve kayıt dışı olarak çalışmaktadırlar. Sosyal Güvenlik bakımından toplumun en fazla mağdur olan kesimi olarak karşımıza çıkan bu grup çalışanlar genelde orman bölgelerinde yaşayan köylülerdir.

Bu bağlamda son ekonomik gelişmelere paralel olarak çalışma ilişkileri de değişmiş fason üretim, evde montaj ve eve iş verme gibi kavramlarla toplumumuz tanışmıştır. Son zamanlarda özellikle mahalle aralarında kurulmuş özellikle fason imalat yapan tekstil atölyeleri sabahları araçlarla işlenecek malları evlere dağıtmakta ve akşamları da tekrar toplamaktadır. İşyeri merkezinde yapılması gereken birçok işi “eve verme” şeklinde yaptırılmakta böylece çalışanların vergi ve sigorta yükümlülüklerinden kurtulmakta yapılan işlerde kayıt dışında kalmaktadır.

⁴⁷ Yareli/ Karadeniz, s.88

— 506. Sayılı Yasa’nın 3.maddesi 1.fırkası h bendi gereğince “Resmi meslek ve sanat okulları ile yetkili resmi makamların müsaadeleriyle kurulan mesleki veya sanat okullarında tatbiki mahiyette yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler” sigortalı sayılmamaktadırlar. Sanat okullarının yapım ve üretim işlerinde çalışanlar öğrencilik vasıfları devam ettiği sürece sigortalı kapsamında değerlendirilmemektedirler. Dolayısıyla bunların çalışmaları da kanundan kaynaklanan nedenlerden kayıt dışı olarak devam etmektedir.

— Ayrıca işverenin 18 yaşından küçük çocukları ücret alsa da almasa da kanunun, uzun vadeli sigorta kolları kapsamı dışında değerlendirilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN NEDENLERİ VE ÖNLENMEYE YÖNELİK POLİTİKALAR

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kayıt dışı istihdam önemli bir sorun ve karmaşık bir yapıdadır. Bu nedenle de kayıt dışı istihdamın ülkemizde birçok nedeni vardır. 1950’li yıllardan sonra başlayan göçler, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve her geçen gün artan yoksulluk, artan nüfus ve kırsal kesimden kentlere göçün yol açtığı işsizlik, işverence yüklenilen ücret üzerindeki gerek vergi gerekse sigorta primlerinin Dünya ve Avrupa ortalamasının bir hayli üzerinde olması, yeni çalışma ilişkileri ve küreselleşmenin yol açtığı işyerleri arasındaki amansız rekabet, bürokratik işlemlerin karmaşıklığı ve toplumun bu işlemlere olan bakış açısı, kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği, Sosyal Güvenlik Kurumlarının hizmetlerinden çalışan kesimin memnun olmamasının yol açtığı sosyal güvenlik kurumlarına güvensizlik, devletin uygulamış olduğu denetim sisteminin verimsiz çalışması ve ceza müessesinin amacına ulaşmaması, siyasi iktidarların daha fazla oy alabilmek ve seçmenlerini olumlu mesaj vermek amacıyla prim ve vergi borçlarına ilişkin olarak çıkartılan af ve taksitlendirmeler, sosyal güvenliği olmayanlara devletin sağlık hizmetinden yararlanabilmesi için vermiş olduğu yeşil kartlar gibi kayıt dışı istihdama yol açan ve bunu arttıran birçok neden saymak mümkündür.

Kayıt dışı istihdam toplumun geçmişten gelen kültürel yapısı moral ve ahlak değerleriyle, çalışanların eğitim seviyesiyle doğrudan ilgilidir.

Moral ve ahlaki değerlerin ve eğitimin kayıt dışılıkla ilgisi bireylerin kayıt dışı faaliyette bulunmaya ve özellikle, yasadışı kayıt dışılığa karşı olan tavırlarıyla ilgilidir. Yapılan düzenlemelerle bireylere yüklenen ekonomik külfetlerin, yasak ve sınırlamaların akılcı, adil ve etkin olduğunu veri kabul edersek, moral ve ahlaki değerler ile eğitim seviyesinin yüksek olduğu

toplumlarda devlete olan itaat ve devlet faaliyetlerini taktir etme, destekleme ve katılma eğilimi daha yüksek olacaktır.⁴⁸

§ 1 TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ

I- SOSYO-EKONOMİK NEDENLER

Ülkemizde kayıt dışılığın nedenlerinin başında sosyo-ekonomik nedenler gelir. Türkiye’de yıllık nüfus artışı % 2’nin üzerinde olup, buda ülkedeki istihdam yapısını ve kalkınma politikalarını doğrudan etkilemektedir. Artan nüfus ve beraberinde kırsal kesimden kentlere 1950-60’lı yıllardan itibaren artarak devam eden göçün sonucu olarak, büyük bir işsiz kitle ortaya çıkarmıştır. Siyasi iktidarlar, işsizlerden gelen yoğun baskılar ve oy telaşı ile gerekli ve gereksiz birçok işsizi kamu kuruluşlarında istihdam etmekte ve bunların maaşlarını da ödemek için devletin en önemli gelir kaynağı olan vergiler arttırılmakta, bunun doğal sonucu olarak artan vergiler nedeni ile işverenler işlerini devam ettirebilmek ve sektörde rekabet edebilmek için kayıt dışı istihdama yönelmektedirler.

Hiç şüphesiz kayıt dışılığın en önemli nedeni ekonomiktir. Kendi bireysel kar ve fayda maksimizasyonunu rasyonel biçimde yapabilen birey, kayıtlı olup olmama konusundaki tercihini de kendi rasyonalitesine göre yapmaktadır.⁴⁹

1- Yoksulluk ve Gelir Dağılımı Adaletsizliği

Kayıt dışı istihdama yol açan sosyo-ekonomik faktörlerden bir tanesi de gelir dağılımındaki adaletsizlik ve bunun neticesinde ortaya çıkan yoksulluktur. Yapılan araştırmalar neticesinde ülkemizde gelir dağılımının oldukça adaletsiz olduğu ve toplam nüfusun % 50 sinden fazlasının yoksulluk sınırının altında yaşadığı bilinmektedir.

Yoksulluk sınırının altında yaşayan kişiler ihtiyaçlar hiyerarşisininde bir gereği olarak sosyal güvenlik ihtiyaçlarından daha önce, karnını doyurmak gibi en temel gereksinim olan fizyolojik ihtiyaçlarını karşılama telaşındadırlar. Bu nedenle, iş bulabilmek veya biraz daha fazla ücret alabilmek için kayıt dışı

⁴⁸ İlgin, s.31

⁴⁹ Yereli/ Karadeniz, s.88

çalışmayı gönüllü olarak kabul etmektedir. Ancak bir süre bu şekilde çalışmakta daha sonra bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerinden birisinin yahut kendisinin hastalanması neticesinde almış olduğu ücretin bir kısmını tedavi ve sağlık giderleri için harcamak zorunda kalmakta bunun sonucu olarak biraz daha yoksullaşmakta, tekrar hayatını devam ettirebilmek için kayıt dışı çalışmaya devam etmek zorunda kalmakta, çalışan için bu durum bir kısır döngüye dönüşmektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsünün 2002 yılı verilerinden ülkemizde çalışanlar arasında, en yoksul kesimin % 45 ile yevmiyelerinin oluşturduğunu, daha sonra % 29.9 ile kendi nam ve hesabına çalışanların geldiği görülmektedir.

Yoksulluğun beraberinde getirdiği en önemli sorun kayıt dışı çalışanların bu yasa dışı durumu yetirince algılayabilecek eğitim durumuna sahip olmaması ayrıca yoksulluk nedeni ile kayıt dışı çalışma konusunda açılacak davalara ilişkin maliyetleri üstlenememesidir.

Yoksul kesimin eğitim seviyesinin düşük olması nedeni ile kendisini yeterince eğitemediği ücretine artı bir değer katamaması nedeniyle büyük ve kurumsallaşmış işyerlerinde iş bulma olasılığın az olduğu bir gerçektir. Bu tarz işyerlerinde iş bulamayan kişiler daha az kurumsallaşmış hatta hiç kurumsallaşmamış birkaç kişinin çalıştığı nitelik gerektirmeyen merdiven altı olarak tabir ettiğimiz işyerlerinde kayıt dışı çalışmak zorunda kalmaktadırlar.

Türkiye gelir dağılımı açısından AB ülkeleri açısından en kötü durumda olan ülkedir. Bunun temel nedeni de kayıt dışı ekonominin büyümesidir. Hatta o kadar ki, çoğu kez siyasal iktidarlar kayıt dışı ekonominin büyümesine ortam hazırlamışlardır.⁵⁰

⁵⁰ **Kılıçdaroğlu**, Kemal: Dosya Kayıt Dışı İstihdam, TÜRK-İŞ Dergisi Mart-Nisan 2004 Sayı 360

**Tablo 8.Kayıt Dışı İstihdamın Eğitim Durumuna Göre Dağılımı,
2003.**

Eğitim Durumu	Kişi (Bin)			Yüzde			
	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Küm.Toplam
Okuryazar olmayan	1.025	387	1,412	72,6	27,4	12,9	12,9
İlkokul	2.451	4.213	6.664	36,8	63,2	60,8	73,7
Ortaokul	167	775	942	17,7	82,3	8,6	82,2
Lise	135	501	636	21,2	78,8	5,8	88,0
Yüksekokul/Fakülte	46	138	184	25	75,0	1,7	89,7
Diğer	378	749	1.127	33,5	66,5	10,3	100,0
Toplam	4.202	6.763	10.965	38,3	61,7	100,0	

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu 2004 Verileri.

Tablo 8'in incelenmesinde, özellikle kayıt dışı çalışmanın en çok eğitim seviyesi düşük olan, aynı zamanda daha yoksul olan okuryazar olmayanlar ile ilkokul mezunları arasında daha fazla bir oran oluşturduğu, bu oran eğitim seviyesi yükseldikçe belirgin bir şekilde düşmektedir. Ancak bu tablonun üzücü olan tarafı, azda olsa yüksekokul mezunlarından da kayıt dışı olarak çalışanların mevcudiyetidir.

Avrupa Birliği'nde ki gelir farklılıklarının genişleme ile birlikte daha da artacağı üye ve aday 28 ülke arasında en bozuk gelir dağılımının Türkiye'ye ait olduğu, Avrupa komisyonunca yayınlanan "Avrupa'da Yaşam Kalitesi Raporuna" göre 28 ülkenin toplamında 740.65 Euro olan ortalama hane halkı geliri Türkiye'de ise ancak 196.9 Euro olarak belirtilmiştir.

Böylece hane halkı gelir açısından Türkiye 28 ülke arasında 22.sırada yer almaktadır.⁵¹

⁵¹. **TÜRK-İŞ** Dergisi,Dosya Kayıt Dışı İstihdam, Nisan 2004 Sayı 360,s.7

2- Kırdan Kente Göç ve Hızlı Nüfus Artışı

Türkiye nüfusu yaklaşık yılda % 2 oranlarında bir artış göstermektedir. Bu da ülkenin kırsal kesimden kentsel kesime iş bulma arzusu ve isteğiyle insanların göç etmesine yol açmaktadır. Çünkü, nüfus artışı oransal olarak kırsal kesimde kentsel kesime göre daha yüksektir. Hızlı nüfus artışı neticesinde, kırsal alandaki tarımsal faaliyetlerin orada yaşayan nüfusu besleyemez hale gelmesi göçe neden olmakta beraberinde büyük kentlerde gecekondulaşma ve çarpık kentleşmeye neden olmaktadır.

Kırsal kesimden kentlere göç edenlerin, daha çok nüfusun yaş ortalaması olarak genç kesimi olduğu, göç edenlerin eğitim seviyesinin düşük olduğu ve kentsel alandaki işlerle ilgili olarak herhangi bir tecrübeye sahip olmaması nedeniyle, ancak kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerde ve küçük işyerlerinde iş bulabildikleri bilinmektedir.

Ülkemizin batısı ile doğusu arasında gelişmişlik farkı her geçen gün daha da artmaktadır. Genç nüfusun iş bulamadığı Doğu ve Orta Anadolu'da yaşayan insanların, başta İstanbul, İzmit ve Trakya olmak üzere göç ettikleri sermayenin ve emeğin sürekli olarak doğudan batıya aktığı, bunun da doğu batı arasındaki gelişmişlik farkını daha da arttırdığı görülmektedir.

İş bulma ve daha rahat koşullarda yaşamak amacıyla, göç eden genç nüfusun istihdam edecek kadar işyerinin olmaması nedeniyle daha alt seviyede ve kayıt dışı çalışmayı kabul eden kişilerin daha kolay iş buldukları, ayrıca memleketinden kopup gelen insanların, kayıtlı veya kayıtsız olsun ilk amaçlarının temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir işe girmek olduğu bir gerçektir.

Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, ülkemizde en fazla göç alan illerin sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa olduğu en fazla göç veren illerin başında ise sırasıyla, Kars, Erzurum, Sivas, Ağrı'nın olduğu görülmektedir. Bu veriler incelendiğinde göç alan yerlerin daha çok sanayileşmiş iller olduğu ve göç veren illerin de iş imkanlarının olmadığı, kırsal kesim olduğu anlaşılmaktadır.

Aynı şekilde, sosyo-ekonomik etkenlerin bir kolu sayılan çarpık kentleşmede kayıt dışı ekonominin oluşması açısından son derece önemli bir faktördür. Nüfusun hızla artmış ve dünyadaki kentleşme eğilimine paralel olarak, kırsal kesimde yaşayan ve faaliyet gösteren nüfus özellikle 1950'lerden itibaren, hızla kentlere göç etmeye başlamıştır. Ancak, Türkiye'de büyüme hızı kentleşme hızından düşük olduğundan, Batı Anadolu şehirlerine göç edenler kayıt dışı ekonomiye dahil olmuşlar ve ancak bu şekilde iş bulabilmişlerdir. Hızlı kentleşme sonucu ortaya çıkan bir takım ihtiyaçların karşılanması için, Türkiye'de yasal kurumlar yetersiz kalmaktadır. Bunların yetersiz kaldığı noktada da yasadışı kişi ve organizasyonlar (mafya gibi) devreye girmektedir. İnsanların hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli koşulları sağlamayı vaat etmekte böylece yasadışı ekonomi sürekli büyümeye devam etmektedir.⁵²

3- İşsizlik ve Enflasyon

Kayıt dışı çalışmanın en önemli sebeplerinden birisi, emek talebinin emek arzını karşılayamaması yani işsizliktir. Günümüzde Türkiye'de işsizlik oranları % 8-10 arasında değişmektedir. İşsizlik oranının kayıtlarda bu şekilde yansıdığı ancak özellikle tarım sektöründe çalışanların birçoğunun gizli işsiz durumunda olduğu dikkate alınırsa, işsizlik oranlarının açıklanan resmi oranlardan daha yüksek olduğu bir gerçektir. Son zamanlarda ailelerin parçalanması ile ailelerin kendilerine ait topraklardan geçimini temin edememesi sonucu, büyük şehirlere göç etmelerine neden olmuş bu da var olan işsizlik oranını da daha da arttırmıştır. Belli nitelik gerektiren alanlarda emek talebi olsa da göçle gelenlerin eğitim seviyesi düşüktür. Bu nedenle yeni işsizlerin bu talebi vasıf olarak karşılaması mümkün değildir. Bu durumda çalışmak için daha çok kayıt dışılığın olduğu işportacılık, seyyar satıcılık, otoparkçılık, taksicilik gibi alanlarda çalışmayı yahut bir işverenin yanında çalışacaksa da kayıt dışı çalışmayı kabul etmesi gerekmektedir.

İşsizlik oranların yüksek olması nedeniyle daha az ücretle sosyal güvenliği olmaksızın uygunsuz koşullarda çalışmaya razı olmaktadır.

⁵² Özer, Hande:Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu. Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İstanbul 1998,s.97

İşverenlerde kayıt altına alınmamış işçinin vergi ve sigorta prim yükünden kurtulmak için bu işçileri tercih etmektedirler.

Son yıllarda krizlere bağlı olarak artan işsizlik iş bulamayan insanları kayıt dışı işlerde çalışmaya sevk etmektedir. Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre tarım dışı sektörlerde işsizlik oranı % 10 civarındadır. Eksik istihdam da dikkate alındığında işsizlik oranı % 16'lara çıkmaktadır.⁵³

Fiyatlar genel seviyesinde sürekli bir yükselme olarak tanımlanan enflasyonun en önemli etkisi, sürekli zamlarla kişilerin satın alma güçlerini düşürmek ve enflasyon karşısında ücretlerin erimesinin sonucunda çalıştığı işte geçimini temin edemeyenlerin ya kayıt dışı çalışmaya ya da ikinci bir iş yapmaya başlaması olarak ortaya çıkmaktadır. Birinci işte kayıt altında olsa bile, ikinci çalışması mutlaka kayıt dışında kalmaktadır. Ayrıca enflasyonların yüksek olması nedeniyle, sürekli yükselen vergiler ve sigorta primleri karşısında işveren kayıt dışı işçi çalıştırmaya başlamaktadır. Zira uzun süre bu maliyetlere katlanması mümkün görünmemektedir.

Son dönemlerde enflasyon oranları üç ve iki haneliden tek haneli rakamlara düşmüş, ancak ücretlere yapılan zamlar konusunda gerek kamu kurumları gerekse özel sektörün enflasyonlarını baz alması ücret artışı olmamasına yol açmış, buda çalışanların satın alma gücünde bir değişim yaratmamıştır.

Enflasyon nedeniyle öz kaynak yetersizliği içindeki işletmeler yüksek faizle borçlanırken, bir süre sonra da bu borçlanmalar nedeniyle zor duruma düşmektedir. Yasal finansman kuruluşlarında borçlanamayanlar ise, acımasız hale gelmiş banka sektörünün de etkisiyle tefecilerin ellerine düşmektedirler. Türkiye ve benzeri ülkeler fiyatlar genel düzeyinin yükselmesi nedeniyle, bu sıkıntıları yaşamaya ve bedelini kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin bir parçası olmak şeklinde ödemektedir.⁵⁴

⁵³Yereli/ Karadeniz,s. 53

⁵⁴Özer, s. 102

4- Ücretler Üzerindeki Maliyetlerin Yüksekliği

Kayıt dışı istihdama yol açan en önemli nedenlerden birisi de istihdam üzerindeki mali yüküdür. Gerek sigortalı hissesi, gerekse işveren hissesi olarak yapılan kesintiler işsizlik sigortası kesintisi, damga vergisi ve gelir vergisi kesintisinin, işveren üzerinde önemli bir yük olduğunu kabul etmek gerekir. İstihdam üzerindeki vergi ve sigorta yükünün yüksek olması, işverenin kayıt dışı çalışan diğer işyerleri ile rekabet etmesini güçleştirmektedir. Bu bağlamda işveren tarafından istihdam edilen kişilere verilen ücret üzerinden gelir vergisi, damga vergisi, SSK Primleri ve işsizlik sigortası primi kesilmektedir.

Buradaki gelir vergisi ile SSK işçi payını çalışan kişilerin ödemesi gerektiği halde, bunların da ödenmesi konusunda da işveren sorumlu tutulmuştur. İşçilerin, brüt ücret üzerinden yapılan toplu sözleşmelere istinaden fazla kesinti yapıldığını ve eline geçen net ücretin düşük olduğu yönünde yakınmalarının olduğu, işverenin de ödemiş olduğu ücret üzerinden yapılan kesintilerin de brüt ücrete esas alınmasından yakınmaktadır. Kesintilerin miktarı Avrupa Birliği ülkelerindeki oranlardan daha fazla olup işçinin net ücretine yaklaşmaktadır.

Tablo 9.Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler (1 Ocak 2007- 30 Haziran 2007)

	16 Yaşından Büyükler İçin	16 Yaşından Küçükler İçin
Brüt ücret	562,50 YTL	476,70 YTL
SSK Primi İşçi hissesi	78,75 YTL	66,74 YTL
İşsizlik Sigortası Primi işçi Hiss.	5,63 YTL	4,77 YTL
Gelir Vergisi Matrahı	478,12 YTL	405,19 YTL
Gelir Vergisi	71,12 YTL	60,78 YTL
Damga Vergisi	3,38 YTL	7,86 YTL
Kesintiler Toplamı	159,48 YTL	135,15 YTL
Net Ücret	403,02 YTL	341,55 YTL

Kaynak: Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Kasım-Aralık 2006.

Tablo 9 incelendiğinde 01 Ocak 2007- 30.06.2007 tarihleri arasında 16 yaşından büyükler için belirlenen brüt asgari ücretin, 562,50 YTL olduğu net ücretin de 403,02 YTL olduğu görülmektedir.

Brüt ücret üzerinden 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunun 103.maddesine göre % 15 gelir vergisi kesilmektedir. Bu hesaplamada brüt ücretten SSK Primi işçi hissesi ve işsizlik sigortası işçi hissesi düşülerek, kalan kısım olan miktardan % 15 gelir vergisi kesilmektedir.

Brüt ücret- (SSK işçi hissesi+işsizlik sigortası işçi hissesi=vergi matrahı)

Vergi matrahı= 562,50- (78,75 +5,63)= 478,12 YTL

Gelir vergisi= 478,12 x % 15= 71,12 YTLdir.

Damga vergisi ise brüt ücretin % 0,06' sıdır.

Damga vergisi= 562,50 x % 0,06= 3,38 YTL dir.

İşveren, çalışana ödenecek brüt ücretten SSK primi işçi hissesini, işsizlik sigortası primi işçi hissesi, gelir vergisi ve damga vergisini düştüktan sonra kalan net ücreti çalışana ödemektedir. Bu da, 562,50-159,48= 403,02 YTL Net ücret ödemektedir.Bunlar dışında % 2 işverenden % 1 sigortalıdan olmak üzere işsizlik sigortası primi kesilmekte, bunu da yine işveren ödemektedir.

Tablo 10. 2007 Ocak Ücret Üzerinden Kesinti Miktarları.

	16 Yaşından Büyükler İçin	16 Yaşından Küçükler İçin
Brüt ücret	562,50 YTL	476,70 YTL
SSK Primi İşçi hissesi	78,75 YTL	66,74 YTL
İşsizlik Sigortası Primi işçi Hiss.	5,63 YTL	4,77 YTL
Gelir Vergisi Matrahı	478,12 YTL	405,19 YTL
Gelir Vergisi	71,12 YTL	60,78 YTL
Damga Vergisi	3,38 YTL	7,86 YTL
Kesintiler Toplamı	159,48 YTL	135,15 YTL
Net Ücret	403,02 YTL	341,55 YTL

İşverenin ödemiş olduğu gelir vergisi, damga vergisi, işçiye ait SSK payı ve işsizlik sigortası primi payı dışında kendisine ait % 19.5 SSK işveren hissesi ile yine % 2 oranındaki işsizlik sigortası işveren hissesi olarak her istihdam ettiği işçinin brüt ücreti üzerinde % 41 oranında bir mali yükü karşı karşıyadır.

Türkiye, gerek OECD ülkeleri, gerekse AB ülkeleri arasında istihdam üzerinde en yüksek mali yükün olduğu ülkelerin başında gelmektedir. Bu da işverenlerin bu maliyetlerden kurtulmak için istihdam ettiği işçileri kayıt dışı çalıştırmaya yöneltmektedir.

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 Zelanda	75.7	24.3
OECD Ort.	85.5	14.5	Finlandiya	75.5	24.5
AB ortalaması	82.9	17.1	Danimarka	69.7	30.3
Türkiye	71.65	28.35	Hollanda	69.2	30.8

Kaynak:İSMMMO., Türk Sosyal Güvenlik sisteminde Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma raporu, Şubat 2003, İstanbul, s:46.

Yukarıdaki tablodan anlaşıldığı üzere, diğer ülkelere göre ücret üzerinden yapılan kesintilerin yüksek olduğu görülmektedir. OECD ülkelerinde ortalama ücret üzerinden yapılan kesintinin % 14.5 olduğu, Avrupa Birliği ülkelerinde ücret üzerinden yapılan ortalama kesintinin % 17,1 olduğu, ancak ülkemizde çalışana ödenen ücret üzerinden yapılan kesintinin % 28.35 olduğu bu oranın OECD ülkelerin yaklaşık iki katı olduğu ve ülkemizdeki işverenlerin bu derece yüksek maliyetlerden kurtulmak ve uluslararası rekabet koşullarına dayanabilmek için çalışanların kayıt dışı çalıştırılmasına yönelmektedirler.

Diğer yandan faaliyetleri kayıtlara geçmeyen ekonomik birimler, vergi ve sosyal güvenlik primi benzer yükler açısından önemli bir avantaj elde etmekte ve rekabet konusunda bir adım öne geçmektedirler.

Ayrıca İSMMMO'nın Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporunda AB ülkeleri arasında, Türkiye % 57.4 katılım oranı ile finansmana en fazla katılan işveren, yine ülkemizdeki işverenlerdir.

Türk sosyal güvenlik sistemi istihdam üzerinde yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir. Sigorta primlerinin yüksek oluşu işveren açısından maliyet yükünün artmasına neden olmaktadır.

Tablo 12.SSK Prim Oranları

Sigorta Kolu	İşçi Payı (%)	İşveren Payı (%)	Toplam (%)
İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası	-	1,5-7	1,5-7
Analık Sigortası	-	1	1
Hastalık Sigortası	5	6	11
(Aday Çıracak ve Öğrenciler İçin)	2	2	4
Malullük,Yaşlılık ve Ölüm Sigortası	9	11	20
(Yer altı Maden işyerlerinde Çalışanlar İçin)	9	13	22
Sosyal Güvenlik Destek Primi	7,5	22,5	30

Kaynak: Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Kasım, Aralık 2006 sayı .40.

Tablo 12'den de görüldüğü üzere ücret üzerinde % 1.5-7 arasında iş kazası ve meslek hastalığı primi, % 1 oranın da analık sigortası primi % 11 oranında hastalık sigortası primi, % 20 oranında malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi kesilmektedir. Yaşlılık aylığı alan ve bir hizmet aktine istinaden bir işverenin emrinde çalışan sigortalılardan % 30 oranında sosyal güvenlik destek primi kesilmektedir.

Ayrıca yukarıda tabloda belirtilmeyen bir prim olarak işveren % 2 oranında kendisine ait işsizlik sigortası primi ödeyecektir. Yine işsizlik sigortası uygulaması açısından % 1 işsizlik sigortası işçi payını da yine sigortalı adına işveren ödemektedir.

Türkiye’de faaliyet gösteren işverenler toplam prim tutarları içerisindeki pay açısından Avrupa Birliği üyesi birçok ülkeden daha yüksek oranda bir katılım payı ödemektedir.

Tablo 13.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
Lüksemburg	10.54	18.62	29.16
Yunanistan	11.65	21.41	33.06
Türkiye	15	21.5-29	36.5-44*

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

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

Ülkemizdeki işçi ve işveren primlerinin, toplam prim tutarları içindeki payları dikkate alındığında, sigortalılarımız Almanya ve Avusturya’dan sonra prim tutarları içerisindeki en yüksek paya sahip sigortalılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşveren açısından ise bir kıyaslama yaptığımızda, ülkemizdeki işverenlerin İtalya ve Fransa'dan sonra toplam prim tutarları açısından en yüksek paya sahip işverenler olarak karşımıza çıkmaktadır. (iş kazası ve meslek hastalığı primi ile malüllük yaşlılık ve ölüm sigortası primleri hesabında taban primler esas alınmıştır).

Oransal olarak sigortalılarımızın, en düşük % 15 oranında toplam prim tutarı içerisinde bir paya sahip oldukları, işverenlerimizin ise toplam prim tutarındaki paylarının ise % 36.5 olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarına ödenen prim ortalaması % 35 iken, ülkemizde ise bu oran % 36.5-44 arası değişmektedir. Bu yüksek oranlı primlerde işverenleri kayıt dışı istihdama yöneltmektedir.

5- Eve İş Verme

Piyasada üretilen mal ve hizmetlerin ev içinde üretilmesidir. Eve iş verme sistemi içerisindeki çalışanlar üretimlerini iş yerlerinde değil bizzat kendi evlerinde yapmaktadırlar.⁵⁵

Eve iş verme, bir iş verenin veya taşeronun talebi üzerine ve işçinin kendisinin tercih ettiği bir yerde genellikle işçinin kendi evinde normal olarak işverenin doğrudan bir denetimi olmaksızın bir ücret karşılığında üretimin gerçekleştirilmesi veya hizmet sağlanmasıdır.⁵⁶

Genellikle bu tarz bir iş ilişkisinin işveren tarafından benimsenmesinin altında yatan nedeninin, bu işte çalışanların kadınlar ve çocuklar olmasıdır. Zira kadınlara ve çocuklara ödenen ücretlerin parça başı ve asgari ücretin oldukça altında olduğu, çalışanların da kayıt altına alınmaması nedeni ile işverenin sigorta primi ve vergi gibi mali yükümlülüklerden kurtulması olarak düşünülebilir.

Eve iş vermede en fazla tekstil sektörü ile karşılaşılmaktadır. Zira özellikle son zamanlarda inişli çıkışlı bir grafik çizen tekstil sektörü sürekli işçi istihdam etmenin maliyetine katlanamamakta, genellikle fason çalışma nedeni ile

⁵⁵. Yereli/ Karadeniz :s.110

⁵⁶. Koç, Yıldırım: Eve-İş-Verme, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara 2001,s.7

iş buldukça bunu işyerlerinin yakınlarındaki mahalle ve sokaklarda oturan ev kadınlarına dağıtmakta, akşam da aynı şekilde yeniden toplamaktadır. Bu da ciddi şekilde, üretim için katlanılan sabit giderlerden personel istihdam giderini düşürmektedir.

Ancak, ülkemizde ve dünyada bu tarz çalışma ilişkisinin varlığı, herkes tarafından kabul edilmekle birlikte, bu tarz işlerde kaç kişinin, ne kadar süre ile istihdam edildiği tam olarak bilinmemektedir.

Bu sistemde genelde çalışanlar esnek ve yoğun bir faaliyet göstermekte, ancak çok fazlaca makine ve alet kullanılmamaktadır. Tekstille ilgili olarak makas, iğne, iplik, düğme, boncuk, dikim yapılacaksa ve işverence sağlanmamışsa boncuk gibi sermaye değeri az makine araç ve gereçler kullanılmaktadır.

Burada şunu da gözden kaçırmamak gerekir; bu işte çalışan kadın ve çocukların sıcak ev ortamında ev işlerini de yaparak, az da olsa ev bütçesine katkı sağlaması nedeniyle gittikçe yaygınlaşmaktadır.

Eve iş verme ve evde oturarak iş yapmak sadece tekstil sektörü gibi birkaç sektöre yönelik olmaktan çıkmış artık insanlar bilgisayarlarının başına oturarak birçok ticari faaliyeti evlerinde yapmakta hatta son zamanlarda buna yönelik sanal siteler kurulmuş, sanal ortamda yüksek hacimli alım satıma yönelik ticari işlerin yapıldığı gibi bilgisayar siteleri kurmak, harita ve projeler çizmek, muhasebe programları yapmak gibi bir işverene bağlı işlerde evde yapılabilmektedir. Ancak bu tür faaliyetlerinin çoğunun kayıt dışı olduğu ve sosyal güvenlik hukuku açısından serbest kazanç elde etmeleri nedeniyle 1479 Sayılı Bağ-Kur Kanunu'na tabi olmaları gerekmektedir.

Diğer taraftan belli bir işveren tarafından, belli bir zaman dilimi içerisinde bir ücret karşılığı yapılan işlerde çalışanların sigortalı olup olmamaları konusu tartışmalı bir konudur.

Kişisel kanaatimce arada oluşan ilişkinin tam bir hizmet akdi niteliği taşımadığı daha çok 313 Sayılı Borçlar Kanunu'nda tanımı yapılan istisna akdine

daha yakın olduğu,zira yapılan işte işverenin emir ve talimatı olmadığı, işverenin bu işi başka birisine verme konusunda özgür olduğu, bu işi belli bir eve vermiş olsa dahi işin fiilen evin hanımı tarafından mı, çocukları tarafından mı, evdeki nine tarafından mı yoksa eve oturmaya, çay içmeye veyahut bu işe yardım etmek için gelen komşu kadının mı yaptığıнын tespiti oldukça güçtür. Bu açılardan değerlendirildiğinden kanımca bu tartışmalar daha uzun sürecek. Ancak yasal bir düzenlemenin zorlaması ile herhangi bir sosyal güvenlik kuruluğu ile ilişkilendirileceklerdir.

Ev işçiliğı daha çok ücretli işçiliğın maliyetini aşağı çekmek için uygulanmaktadır. İşveren açısından maliyetleri aşağı çekici ve rekabeti arttırıcı bir etkisi vardır. Bu yöntemde, işletmeler küçülürken işçilerin toplu pazarlık gücü ve sendikalaşması önleniyor, işçilerin sosyal güvenlik sistemi dışında çalışmasına yol açıyor.⁵⁷

6- Fason İmalat ve Taşeronlaşma

Öncelikle taşeronun 560 Sayılı Sosyal Sigortalar Yasasına göre tanımı yapmak gerekir. Yasanın 87.maddesinde taşeron “bir işte ya da işin bölüm ve eklentilerinden.işverenden iş alan ve kendi adına sigortalı çalıştıran üçüncü kişiye aracı denir” şeklinde tanımlanmış olup bu kavram oldukça karışıklığa yol açmaktadır. İşyerlerinin gerek yurtiçi gerekse uluslar arası rekabete dayanabilmek ayrıca yasal mevzuatın bazı yükümlölüklerinden kurtulmak amacıyla işyerlerinin taşeronlaşmaya yöneldikleri görölmektedir.

Örneğın; 50 kişiden daha fazla işçi istihdam eden işyerlerinin, işyeri hekimi çalıştırma, eski yükümlü, sakat, terör mağduru çalıştırma gibi bazı yükümlölüklerden kurtulmak amacı ile taşeronlaşmaya yöneldikleri bilinmektedir.

Ülkemizde 1980 sonrası yaygınlaşan, taşeron şirket uygulamalarında çoğu işverenin muvaazalı bir şekilde, işin bir bölümünü hemen hiç ihtiyaç yokken yeni kurdukları küçük şirketlere devrettiğı, bu şirketlerde de hiç bir şeyden haberi

⁵⁷ Altuğ, Osman: “Röportaj,İnternet Medya Ekonomi Dergisi, Ekim 1997,s.37

olmayan çaycı,işyeri odacısı, gibi kişilerin şirket müdürü yapıldığı, böylece kayıt dışı işçi çalıştırıldığına sıklıkla rastlanmaktadır.⁵⁸

Türkiye’de fason üretim 24 Ocak 1980 istikrar programı ile birlikte başlayan ihracat seferberliğinin bir parçası olarak gelişti. 1980 öncesi 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.⁵⁹

Türkiye 31.12.1995 tarihi itibarıyla Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği antlaşmasını imzaladı. Gümrük Birliğinden sonra Avrupa Birliği ülkelerinin ülkemize yaptığı ithalat hızla arttı. Birçok işletme bu ürünlerle rekabet edemedi. Bu durumda işgücü maliyetinin düşürülerek rekabet gücünün artırılması ön plana çıktı. Bunun en önemli yolu olarak da taşeronlaşma ve fason üretimi seçildi. Bu nedenle Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği süresi, ülkemizde özel sektörde taşeronlaşma ve fason üretim eğilimini daha da arttırdı.⁶⁰

Taşeronlaşma ve fason üretim sonuç olarak, kayıt dışılığı arttırmaktadır. Zira buradaki asıl amaç, sigorta prim yükü ve vergiler ile bazı yasaların yüklemiş olduğu yükümlülüklerden kurtulma çabasıdır. Sonucun da sigortasız çalıştırma eksik gün bildirimi, düşük ücret, sendikal faaliyetlere izin vermeme, daha zor koşullarda çalışma olarak ortaya çıkmaktadır.

7- İşgücünün Eğitiminin Yetersiz Olması

Kayıt dışı çalışmada en önemli etkenlerden birisi de çalışanların eğitim düzeyinin ve sosyal güvenlik konusunda bilinç oranlarının düşüklüğüdür.⁶¹

Türkiye’de özellikle bir hizmet akdine istinaden, bir işverenin yanında çalışanlarının oransal olarak yarısının okur yazar olmayan veya ilk okul mezunu olduğu dolayısıyla eğitim seviyelerinin düşük olduğu, bu nedenle kayıt dışı ve

⁵⁸ Yereli/ Karadeniz,s. 112

⁵⁹ Süngü, ,s. 44

⁶⁰ Koç, Yıldırım: Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler, TÜRK-İŞ Yayın No: 61 Ankara 2001,s.9

⁶¹ Yereli/ Karadeniz,s. 113

sosyal güvenlikten mahrum olarak çalıştıkları halde nereye, kime, ne şekilde başvuracaklarını bilmedikleri, başvurusalar dahi şikayetin işverence hoş karşılanmaması nedeniyle işten kovuldukları, düşük eğitim seviyesi ve bu düşük vasıflarla tekrar iş bulmanın güç olduğunu düşünerek, bu duruma rıza göstermek zorunda kaldıkları bir gerçektir.

Kayıt dışı çalışan ve eğitim seviyesi düşük olan bu kişilerin ileriye dönük herhangi bir plan ve projelerinin olmadığı ve günü kurtarma derdinde oldukları bu nedenle de kayıt dışı çalışmayı fazla önemsemedikleri de bilinmektedir.

II- KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDAN KAYNAKLANAN NEDENLER

1- Bürokratik İşlemlerin Çokluğu

Ülkemizde son yıllarda en fazla üzerinde durulan konuların başında öz ellikle bürokratik işlemlerdeki zorluk ve kargaşadır. Gerçek veya herhangi bir tüzel kişiliği hayata geçirmek için her kurum kendi yasaları çerçevesinde birçok belge istemekte, bu belgeleri daha önce verilen diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istemek yerine, bunu gerçek yahut tüzel kişiliklerin ortaklarından istemeyi tercih etmektedir.

Yapılacak işin niteliğine ve faaliyet konusuna bağlı olarak, başka Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumları, Çalışma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı gibi birçok kamu kurum ve kuruluşu kendi mevzuatlarının gerektirdiği belgeleri istemektedir. Bu da çok fazla bürokratik işleme yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak da fazla zaman ve emek maliyet ile karşılaşilmektedir.

Herhangi bir işyeri açılışında Vergi Daireleri, Belediyeler, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bölge Çalışma Müdürlükleri, işyerinin tesciline ilişkin belgeleri, bunlardan bazıları da sadece tescille ilgili belgeleri değil düzenli olarak da aylık yahut birkaç ayda bir mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde beyanname istemektedir. Burada en fazla göze çarpan sorun ise, kurumların aşağı yukarı istemiş olduğu belgelerin aynı tür belgeler olmasıdır.

Ülkemizde TİSK'in 2001 yılında yapmış olduğu bir araştırmaya göre, bir anonim şirketin kurulabilmesi için 24 adet belge, bir üretim fabrikasının kurulabilmesi için 123 belge ve onay, vergi dairesi, çalışma bölge müdürlüğü ve sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin olarak 38 belge, odalara zorunlu kayıt için ise 38 belge gerekmektedir.⁶²

Dünya ekonomik Forumu verilerine göre Türkiye devlet bürokrasisinin iş geliştirmeyi engelleyici etkisi yönünden 59 ülke arasında 10.sırada yer almaktadır. Uluslararası Para Fonu verilerine göre 50 ülke arasında 13.sırada yer almaktadır.⁶³

Sosyal Sigortalar Kurumu açısından bürokratik işlemlerin fazlalığını göz önüne sermek açısından, Sosyal Sigortalar İşlemleri Yönetmeliğinin 10.maddesinde yeni işyeri açan bir işverenin işyeri bildirgesi ile birlikte kuruma aşağıda belirtilen belgeler vermesi gerekmektedir.

a) T.C Kimlik Numarasını belirtir, nüfus cüzdanı örneği. Bu belge muhtarlıklara verilmektedir.

b) İkametgah belgeleri ve imza sirküleri.

c) Kayıtlı oldukları meslek kuruluşlarından alacakları belgeler.

d) Tüzel kişiliklerde hükmü şahsiyetin tescil edildiği ticaret sicil gazetesi ile imza sirküleri.

e) İşyeri açmak için almış oldukları ruhsat örneği.

f) Bağlı bulundukları vergi dairesinin adını ve vergi hesap numarasını gösterir bir belge.

g) Adi ortaklarda tüm ortakların onaylı T.C.Kimlik numaraları gösteren nüfus kayıt örneği ve ikametgah belgeleri.

h) İşveren vekilinin noterden onaylı vekaletnamelerini ve imza sirkülerini.

⁶²Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesine İlişkin 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi,s.6

⁶³Yereli/Karadeniz,s.116

i) Defter ve belgeleri düzenleyen ve 3568 Sayılı Serbest Muhasebecilik ve Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre yetki almış bulunan serbest muhasebeci veya serbest muhasebeci mali müşavirlerin EK-9'da belirtilen ilgili meslek kuruluşu tarafından onaylanmış belgesi.

j) Diğer kanunlar uyarınca tutmak zorunda oldukları defterlerin türünü gösteren resmi nitelikteki belge.

Görüldüğü üzere, sadece Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından 10 adet farklı mercilerden alınacak belge istenmektedir. Bu da işverenlerin uzun bir zamanlarını ve emeklerini harcamalarına neden olmaktadır.

Buradaki önemli sorunların başında, yerli sermayenin yatırım yapma konusunda büyük emek ve zaman kaybı oluşmakta, sermaye yatırımı yapmak üzere ülkemize gelen firmalar yoğun bürokratik işlemlere boğulmakta, bu işlemlerin çok uzun sürmesi gibi nedenlerle yatırım kararından vazgeçmesine neden olmakta, ulusal yatırımcıların da yatırım kararından vazgeçmezse bile kayıt dışı çalışmaya yönelmektedir.

İstanbul Ticaret Odası tarafından 2003 yılında işyerlerinin kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişki ile ilgili olarak yayınlanan bir araştırmada, kamu kurumlarına en fazla rahatsızlık yaratan uygulamalardan birinin çok fazla yahut gereksiz belge istenmesi olduğu, % 12.7 ile bu sorunun ilk sırayı teşkil ettiği, % 9.7 ile işlemlerin uzun sürmesi, % 9.6 ile gereksiz yere noter tasdiki istenmesi, % 9.6 ile işlemler ve belgeler hakkında yeterince bilgi verilmemesi, % 8.4 ile çok sayıda kurum ve kuruluştan belge istenmesi, % 8.9 ile zorunlu bağış istenmesi ve yasal olmayan ödemeler yaptırılması gelmektedir.⁶⁴

Bu yapının doğal sonucu olarak işyerlerin tamamen yatırımdan vazgeçmese de bir dönem kayıt dışı çalışmayı (işlemler bitene kadar) ya da ruhsatsız faaliyet göstermeyi tercih etmekte, bunun doğal sonucu olarak da

⁶⁴ **Kalcı, Ünal, Akgür, Muhsin, Zirek, Sevim, Usta, Halil:** İşyerlerinin Kamu Kuruluşlarının Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunları Araştırması, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2003/54, İstanbul 2003,s.23-24

Çalışanların ve yapılan faaliyetin kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesi ortaya çıkmaktadır.

2- Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasındaki Koordinasyon Eksikliği

Kayıt dışı istihdama yol açan en önemli sorunların başında kamu kurum ve kuruluşları arasında yeterince koordinasyon ve eşgüdümün olmamasıdır. Biraz önce yukarıda bürokratik işlemlerin fazlalığından bahsederken, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mevzuatları gereği sermaye yatırımı yapacak ve işyeri kuracak olan gerçek ve tüzel kişiliklerden, bir çok beyanname istendiğini bu beyannamelerin işyeri faaliyette olduğu sürece, çeşitli dönemlerde yenilendiği ve düzenli aralıklarla istendiğinden bahsetmiştik.

Sosyal Sigortalar Kurumu, Belediyeler, Vergi Daireleri, Çalışma Bölge Müdürlükleri v.b kamu kurumları işyeri ile ilgili olarak beyanname ile bildirilen yahut ilgili kurumlarca, işyerinde yapılan inceleme ve denetlemeler sonucunda elde etmiş oldukları bilgileri konu ile ilgisi olan diğer kamu kuruluşlarına hiç bildirilmemekte ve yahut zamanında bildirmemektedir. Örneğin işyeri açılışı sırasında Maliye Bakanlığının ilgili Vergi Dairesi yoklama memurlarınca yapılan yoklama tutanağında; çalışan kişilerin kimler olduğu, hangi tarihten beri çalıştıkları, işyerinin faaliyet konusu gibi önemli tespitler yapılmasına karşın, konunun aynı zamanda sosyal güvenlik hukuku mevzuatı çerçevesinde Sosyal Sigortalar Kurumunun ilgili ünitesine bildirmemekte, bu da çalışan sigortalıların geç, eksik yahut hiç bildirilmemesi sonucuna yol açmaktadır.

Sigorta Müfettişleri tarafından yapılan bir çalışmada, kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliği olmaması nedeni ile devletin bu eşgüdüm eksikliğinden dolayı, uğramış olduğu gelir kaybı hesap edilmeye çalışılmıştır. Söz konusu çalışmada sigorta primi ve vergi tahsilâtının % 75'nin yapıldığı 22 ilde Sosyal Sigortalar Kurumu ve Maliye Bakanlığına yapılan işçi bildirimlerinin çapraz kontrolü yapılmıştır.⁶⁵

⁶⁵. **Çalışkan, Ömer, Polat**, Celal: Kayıt Dışı İstihdamda Etkili Bir Yöntem SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu,Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl 4, Sayı:12, Aralık 2001,s.55

**Tablo 14. 22 ilde Sosyal Sigortalar Kurumu ve Maliye Bakanlığının
İşçi Kayıtlarının Karşılaştırılması**

SSK'ya Bildirilen İşçi Sayısı	4.593.387 kişi
Maliye Bakanlığına Bildirilen İşçi Sayısı	2.314.772 kişi
Vergi İstisnasında Olanların Sayısı (Kapıcılar, Çıraklar)	600.000 kişi
SSK'ya Bildirilip Maliye Bakanlığına Bildirilmeyen İşçi Sayısı	1.714.772 kişi
Bildirim Farklılığından Dolayı Tahmini Vergi Kaybı	308.000.000.000.000 TL

Kaynak: Çalışkan, Polat, a.g.m,s.55.

Tablo 12'den de görüldüğü üzere basit usulde vergilendirilerek muhtasar beyanname ile Maliye Bakanlığına toplam 2.314.772 kişinin bildirildiği, Sosyal Sigortalar Kurumu'na aylık prim belgesi ile aynı dönemde 4.593.387 sigortalının bildirildiği görülmektedir. Vergi istisnası nedeni ile (Konut Kapıcıları, çıraklar v.b) Maliye Bakanlığına bildirilmeyen 600.000 çalışanın Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilenlerden düşülmesi halinde bile arada 1.714.772 kişinin Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirildiği halde Maliye Bakanlığı'na bildirilmediği görülmektedir. Bunun da kamu kurum ve kuruluşları arasında otomasyon sistemi kurulduğu halde bile koordinasyonsuzluk ve eşgüdüm eksikliği olduğunu göstermektedir. Bunun sonucunda 308.000.000.000.000.- TL vergi kaybı olduğu anlaşılmaktadır. Bu koordinasyon ve eşgüdüm eksikliği işverenleri kayıt dışı istihdam konusunda daha da cesaretlendirmektedir.

3- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Karşı Duyulan Güvensizlik

Sosyal Güvenlik Kurumlarına karşı özellikle son yıllarda ciddi bir güvensizlik olduğu, bunun da en fazla sağlık hizmetleri sunumu ile yaşlılık sigortasından sağlanan haklardan kaynaklandığı görülebilmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağılı olarak faaliyet gösteren 587 sağıık tesisi ile yıllarca nüfusun yaklaşık yarısına hizmet vermeye çalışılması ve bu hizmet sunumu esnasında oluşan hastane kuyrukları, yanlış teşhis ve tedaviler, ilaç kuyrukları gibi sağıık sigortası açısından oluşan eksiklikler bu kurumlara bakış açısının olumsuz olmasına yol açmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'ndaki sorunlara ve çözümlere ilişkin olarak İSMMO'nca yayınlanan rapora göre; Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sağladığı yardımlar konusunda en çok sağıık hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliğinden yakınılmaktadır. Sağıık Sektöründe oluşan sorunlarının başında, kurumun ekonomik sıkıntılar nedeniyle gerekli finansman kaynaklarının ayrılamaması, sağıık tesisi ve istihdam edilen personelin yetersizliği yer almaktadır.⁶⁶

SSK tarafından 1996 yılında 640 kişi üzerinde yapılan bir araştırmada sigortalı ve emeklilerin % 85,2'sinin, işverenlerin % 87,3'nün, sendikaların ise % 96,2'sinin kurum sağıık hizmetlerinden hoşnut olmadığını ortaya koymaktadır.⁶⁷

Sosyal Güvenlik Kurumları kendilerine ait hastaneleri sağıık hizmetinin tek elden sağlanması amacıyla yasayla Sağıık Bakanlığı'na devretmiş ancak sosyal güvenlik hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin halk arasında ki olumsuz etkinin daha uzun süreceğı bir gerçektir.

Sigortalıların ödemiş olduğı primlerin devlet tarafından toplanarak işletilmesi, ancak değerlendirilememesi, aksine toplum tarafından hoş karşılanmayan (hayali ihracatlara, haksız kredi kullananlara, ekonomik ve sosyal katkısı olmayan alanlarda kullanılması v.b) alanlara aktarılması sonucu oluşan uygulamalar, prim ödeyenleri ve diğerk kesimleri rahatsız etmektedir.⁶⁸

Dolayısıyla, çalışanların kamu harcamalarının gerekçelerini yerinde bulmama ve beğenmeme durumunda, vergiye karşı ciddi bir direnci beraberinde

⁶⁶. İSMMO, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılandırma Raporu. İstanbul Şubat 2003,s.63

⁶⁷. Kılıçdaroğılu, Kemal: Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereğı, TÜZMOB Yayınları No:33, Ankara 1997,s.36

⁶⁸ Karadeniz, Oğuz, Soysal, İbrahim: Kayıt Dışı İşçilik ve sebepleri, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ekim-Aralık 1998,s. 64

getirmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sağlamış olduğu sosyal güvenlik hizmetlerinden hoşnutsuzluk kayıt dışı çalışmayı arttırmaktadır. Sigortalılar yine de tüm sonuçları ile sosyal güvenlik sisteminden çıkmak yerine, sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için gerekli asgari prim ödeme gününü doldurarak ücret ya da gün yönünden kısmen sistemin dışına çıkmayı benimseyebilmektedir.

Tüm bunlar dikkate alındığında, sosyal güvenlik hizmetinden faydalanan sigortalılar, ödemiş oldukları primlerin karşılığını yeterince alamadıklarını düşünmekte bu da kayıt dışı çalışmalarına yol açmaktadır.

Son dönemlerde Sosyal Sigortalar Kurumu'ndaki işlemlerde kısmen otomasyona geçilmesi, sigortalılık işlemlerinin daha doğru ve daha kısa sürede sonuçlanması, sigortalıların ilaçlarını diledikleri serbest eczanelerden alabilmeleri, anlaşmalı özel sağlık kuruluşlarından sağlık hizmeti alabilmeleri bu memnuniyetsizliği azda olsa düşürmüştür.

4- Denetim ve Cezaların Yetersizliği

Cezaların ve denetimlerin yetersizliği, ayrıca cezaların caydırıcı olmaktan uzak oluşu, kayıt dışı istihdamı arttırmakta işverenler sürekli bildirmektense denetim esnasında tespit edilenleri bildirmeyi mali yük açısından daha avantajlı görmektedir.

Öncelikle Denetim “Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili bilgilerin önceden oluşturulmuş ilkelere uygunluk derecesini belirlemek ve sonuçlarını bu bilgilerle ilgili olanlara bildirmek amacıyla, objektif olarak kanıt toplayan ve bu kanıtları değerlendiren sistematik bir süreçtir”⁶⁹ şeklinde tanımlanabilir.

Bu tanımdan denetimin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

- Mantıksal, planlanmış ve örgütlenmiş basamaklar veya prosedürlerden oluşmuş, sistematik bir süreç olmalı,
- Objektif olarak kayıtların toplanması ve değerlendirilmesi,

69 **Kardeş**, Seval: Denetimin Etkinliğinin Artırılmasında Analitik İnceleme Prosedürlerinin Kullanımı ve Türkiye'deki Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma. Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No:29, Ankara Mart 1996, s.6

- Denetimin konusunun, muhasebe sisteminden, bilgi sisteminden ve mali tablolardan elde edilen ekonomik faaliyet ve olaylara ilişkin bilgilerden meydana gelmesi,

- Elde edilen bilgilerin karşılaştırılabileceği standartların oluşturulabileceği (Bu kriter genel kabul görmüş, muhasebe ilkeleri ve devletin koyduğu kanunlardır),

- Denetim yapan kişinin, değerlendirmeleri sonucunda verdiği yargının bir denetim raporu ile ilgili bilgi kullanıcılarına iletilmesi.

Yukarıda belirtilen denetim ve özellikleri genel kabul görmüş denetimin tanımı ve özellikleridir. Ancak ülkemizde uygulanan denetimin bu özelliklere haiz olmadığı bilinmektedir.

İşyerlerinde yapılan denetimler esnasında farklı denetim kurumlarına ait denetim elemanları, yetkileri olduğu halde sadece kendi asıl denetim konuları hakkında inceleme yapmakla yetinmekte ve işyerinde diğer konularla ilgili kapsamlı denetim yapılmamakta bu da kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda, birinci derece yetkili olan Sigorta Müfettişlerinin sayısı 376 olup yerel olarak sigorta müdürlüklerinde görev yapan sigorta yoklama memurlarının sayısı da ihtiyaç duyulandan oldukça altındadır.

Ayrıca, ülkemizdeki Sigorta Müfettişleri bilgi beceri ve eğitimlerine paralel işler yerine daha az nitelik gerektiren işlerde çalışmaları nedeniyle son dönemlere kadar kayıt dışı istihdamla ilgili olarak etkin bir mücadele yapılamamıştır.

2005 yılı genel çalışma plan programı dahilinde Sigorta Müfettişlerinin yarısına yakını sadece kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik olarak asgari işçilik incelemelerinde bulunmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda kademeli denetim sisteminin olmayışı nedeni ile denetim konusu işlerin denetimi zamanında yapılamamaktadır.

Kayıt dışı istihdamla ilgili olarak bu güne kadar tam bir mücadele verilememesinin temel nedenlerinden birisinin de cezaların caydırıcılıktan uzak olmasıdır.

12.05.1993 tarihinde 506.sayıllı Yasa'da 3910 sayıllı Yasa'yla değışiklik yapılmış ve bu değışiklikle, tescilsiz sigortalı çalıştırmanın cezası sabit bir miktardan asgari ücrete endekslenmiş, böylece cezaların enflasyona yenilmesi kısmen de olsa engellenmiştir.

Bu doğrultuda ülkemizde yaygın olan kaçak (sigortasız) işçi çalıştırılmasının önüne geçmek için, 506.sayıllı Yasa'nın 130.maddesinde sırasıyla 20.06.1987 tarih ve 3995, 25.08.1999 tarih ve 4447 ve en son olarak 29.07.2003 tarih ve 4958 sayıllı Yasa ile değışiklik yapılarak işyerlerinin daha etkin denetlenmesi sağlanmak istenmiştir.⁷⁰

İdari para cezaları asgari ücretteki artışa bağlanmış böylece etkinlik artmış. Ancak 213 Sayıllı V.U.K'ta yer alan "işyeri kapatma cezası" gibi yetkileri verilmemiştir.

Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda görevli olan denetim birimlerinin kısmen yetki açısından kısmen de denetimi kolaylaştıracak araç gereç ve alt yapı hizmetlerinden mahrum olması, kayıt dışı istihdamla mücadeleyi zorlaştırmakta bu durumda kayıt dışı istihdam konusunda yatkınlığı olanların bu eğilimini arttırmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda denetim yapanlar Sigorta Müfettişleri, İş Müfettişleri, Vergi Usul Kanunu'nun 127.maddesine istinaden yoklamaya yetkili olanlar, sigorta yoklama memurları ile Genel ve Katma Bütçeli idarelerin denetim elemanlarıdır.

⁷⁰ Güzel/ Okur,s.159

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 1993 yılında 3917 Sayılı Yasa ile kurulmuş ve bu tarihten itibaren ülke düzeyinde teftiş kontrol ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedirler.

Tablo 13.Sigorta Müfettişlerinin 2000-2003 Dönemine İlişkin Faaliyet Sonuçları

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt Dışı Çalışanlar	Kayıtlı Çalışanlar	Toplam Çalışanlar
2000	36.870	30.870	217.240	248.110
2001	30.853	10.500	174.719	185.219
2002	29.498	7.452	119.141	126.593
2003	34.962	22.201	324.772	346.973

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Çalışma Raporları

Sigorta müfettişlerince yapılan incelemelerde tablodan da anlaşılacağı üzere ciddi anlamda kayıt dışı olduğu tespit edilmiş. 2001 yılında ve 2002 yılında tespit edilen kayıtlı ve kayıt dışı sigortalıların rakamsal olarak düşmesi ilgili yıllarda daha az işyerinin denetlenmiş olması ayrıca 2001 yılında meydana gelen ağır ekonomik kriz neticesinde işyerlerindeki kayıtlı ve kayıt dışı istihdam edilen sigortalı sayısının düşmüş olmasına bağlıdır.

Sigortasız işçi çalıştırılması,sigorta primine esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi konularında daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi anlamında çıkarılan 3917 Sayılı Yasa sigorta müfettişlerine belli koşul ve yöntemler kullanılarak, bir işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısı, çalışma süresini ve en az çalıştırılacak işçi sayısını belirleme yetkisi vermiştir. Devamında 616 Sayılı KHK ile bu yetkinin kaldırılması kurumu ağır bir zarara uğratmış ihale konusu işlerde ve özel bina inşaatlarında kayıt dışılığı arttırmıştır. 4958 Sayılı Yasa ile bu yetki tekrar alınmış aynı zamanda işyeri kayıtlarından tespit edilen her türlü bilgi ve kamu kurum ve kuruluşlarından alınan belgelerden işyerinde çalışanları tespit etme yolu açılmıştır.⁷¹

⁷¹ Öztürk, Ercüment, Süngü, Yakup: Kayıt Dışı Ekonomi Ciddi Şekilde Denetlenmeli.TÜRK-İŞ. Dergisi, Mart-Nisan 2004, Sayı 360,s.1

Türkiye’de iş müfettişliği 3008 Sayılı Yasanın 15.06.1937 tarihinde yürürlüğe girmesi üzerine devlet iş hayatının memleket menfaatlerine uygunluğunu takip,murakabe ve teftişine yönelik iktisat vekaletine bağlı olarak kurulmuştur. İş Müfettişleri işyerlerinde 4857 Sayılı İş Kanunu ve ilgili mevzuat hakkında denetimleri esnasında, kayıt dışı çalışanları tespit etmeleri durumunda bunu raporlarında belirterek gerekli işlemin yapılması için Bölge Çalışma Müdürlüklerine ve ilgili Sigorta Müdürlüklerine göndermektedirler.⁷²

Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşların kendi denetim elemanları da 506.sayıllı Yasa’nın 4958 sayılı Yasa ile değişik 130.maddesine istinaden, kendi mevzuatları yönünden yaptıkları denetimler esnasında, kayıt dışı çalışan işçileri tespit ederek sigortalıların kimlik bilgilerinin olduğu tutanağı ilgili Sigorta Müdürlüğüne göndermektedir.

Sigorta Yoklama Memurları 506.sayıllı Yasa’da 1999 yılında 4447 Sayılı Yasa ile, yapılan ekleme ile kurumun Sigorta Müdürlüklerinde istihdam edilmek üzere görevlendirilmişlerdir. İlk uygulamalarında kurum içinde görevli bulunan personelden seçilmiş, daha sonra ise sınavla açıktan atama şeklinde alınmışlardır. Sigorta yoklama memurları 4447 Sayılı Yasa’da işyeri açılış, kapanış ve sigortalıların şikayet ve yakınmalarını incelemek üzere görevlendirilmiş iseler de son dönemde yetkiler arttırılarak bilanço esnasına göre defter tutan mükelleflerin kayıtları dışında, diğer işyerlerinin kayıtlarını ve sigorta olaylarını inceleme yetkisi verilmiştir. Bu durum kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda önemli bir adım olmuştur.

Bu anlamda, kayıt dışılığın önlenebilmesi için denetim elemanlarının bu konuda yetkilerinin arttırılması denetimin daha caydırıcı duruma getirmektedir. Zira denetimin olmadığı alan ve sektörlerde kayıt dışı istihdam artacaktır. Ayrıca olayın birde mali boyutu yönünden denetimin eksik olmasının yol açtığı kayıt dışılık vardır.

Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca yapılan vergi incelemesinin toplam vergi mükellefi sayısına oranı % 1’dir. Denetim elemanlarının kadrolarının

72 Öztürk/Süngü,s.2

yaklaşık 3/4'ü boştur. Bu da kayıt dışı istihdam yapanların ortaya çıkarılmasının çok güç olmasına yol açmaktadır. Mükellefler kayıt dışı çalışırken bu nedenle yakalanma endişesi gütmemektedirler.⁷³

Maliye Bakanlığı bünyesinde Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri, Vergi Denetmenleri ve Maliye Yoklama Memurları gibi kademeli bir denetim sistemi olmasına karşın kadrolarının yarısından fazlasının boş olması nedeniyle, oransal anlamda çok az denetim yapılabilmekte, kayıt dışı istihdam konusunda denetimler yetersiz kalmaktadır.

Cari döneme ve geçmiş dönemine ilişkin denetimlerin etkin bir şekilde yapılmaması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artması ve mevcut kayıt dışı faaliyetlerinde tespit edilememesine neden olmaktadır. Kişi ve kuruluşların yasalara uygun çalışmasını sağlamayı amaçlayan denetim, mükellef ve işverenlerin bir gün denetlenebilecekleri bildiklerinden yasalara uygun çalışmasına neden olmaktadır.⁷⁴

Denetimden bir sonuç alınabilmesi için denetçilerin bu konunun uzmanı olması, objektif davranabilecek bireylerden oluşan ekiplerden oluşması ve denetimler sık aralıklarla yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, bu gün ülkemizde olduğu gibi, denetimler ciddiye alınmayacak kayıt dışı istihdam ve faaliyetlerle, kayıtlardaki yanlışlıklar yine naylon fatura, sahte belge gibi kayıt dışı işlemlerle örtülecek, gerçeklikten uzaklaşılarak ve bir sonraki kayıt dışı ekonomi rakamlarına katkıda bulunacaktır.⁷⁵

Denetimler gerek nicelik gerekse nitelik olarak daha etkin olmalı ki kayıt dışı istihdam üzerinde caydırıcı bir etkisi olsun.

⁷³**Kızılot, Şükrü:** Kayıt Dışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor, TÜRK-İŞ Dergisi, Mart-Nisan 2004, Sayı 360, s.4

⁷⁴**Özer,** s. 103

⁷⁵**Aydemir,**s.151

III-SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISINDAN KAYNAKLANAN NEDENLER

1- Af ve Borçlanma Yasaları

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamın önemli nedenlerinden birisi de vergi anlamında çıkarılan aflar ile Sosyal Sigorta ve Bağ-Kur prim borçlarına ilişkin geriye doğru yeniden yapılandırma ve borçlanma yasalarıdır.

Sosyal Sigortalar Yasası'na göre borçlanma, Sosyal Sigortalar Kurumuna, yasalar ile kurulu Emekli Sandıklarına, Bağ-Kur'a tabi olmaksızın bir hizmet aktine dayanarak geçen hizmetlerin uzun vadeli sigorta primleri ödenmek koşuluyla değerlendirilmesidir.⁷⁶

Çeşitli dönemlerde siyasi iktidarlarca geriye dönük borçlanma yasalarında, prim borcu olan sigortalıların borçlarına uygulanmış gecikme zamları kısmı affedilmiş ayrıca üzerinden uzun bir süre geçmesine rağmen ana para taksitlendirilmiştir. Siyasi amaçlar güdülerek popilist bir şekilde çıkartılan bu yasalar kurumun aktüarya dengesini bozmuştur. Sigortalılar bağlamında düşünüldüğünde borçlanma ucuz ve zahmetsiz olmaktadır.

Hizmet borçlanma yasalarında borçlanmaya ilişkin primler genelde borçlanma tarihindeki asgari ücret üzerinden ve % 20 oranında tahsil edilmesi öngörülmüştür.⁷⁷

Yıllarca kayıt dışı çalışan sigortalılar, rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştıkları (veya çalıştırıldıkları) sürelerin primlerini kısa bir sürede ödemekte ve emekli olarak ödemiş oldukları bu paraları çok kısa bir sürede geri almakta ve karlı duruma geçebilmektedirler. Sigortasız çalışanların yaygınlığı zaman içerisinde borçlanma taleplerinin artmasına neden olmaktadır. Sonuçta bu

⁷⁶**Kılıçdaroğlu**, Kemal: 35 Soruda SSK Gerçeği, SSK Genel Müdürlülüğü, Yayın No:575 Ankara 1995,s.4.

⁷⁷ **Sali**, Ali Osman: Yaşlılık Sigortası. Aktüel Hesaplamanın Hukuksal Çerçevesi. SSK Genel Müdürlülüğü Yayın No:476, s.67

talepler seçim malzemesi olarak kullanılmakta siyasi partilerde seçim vaatleri arasında yer alması nedeniyle borçlanma yasaları çıkartmaktadırlar.⁷⁸

Sık sık çıkan borçlanma yasaları “nasıl olsa yakın zamanda bir borçlanma yasası çıkar” düşüncesi meydana getirmekte ve kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir.⁷⁹ 1969 yılından 2006 yılına kadar 15 adet Sosyal Sigortalar Kurumu’nun sigortalıları için, 9 adet Bağ-Kur sigortalıları için borçlanma ve yeniden yapılandırma yasaları çıkartılmıştır.

2- Zorunlu Sigortalıktan İsteğe Bağlı sigortalılığa Geçiş

Kayıt altında olmasına karşın, kısmi olarak kayıt dışında olan isteğe bağlı sigortalılar kayıt dışı istihdam rakamlarını arttırmaktadır.

Zorunlu sigortalı olmasını gerektiren bir işte çalışmasına karşın sağlık yardımlarını eşi üzerinden sağlayan kadınlar ile bu kapsamda olup da yeşil kart kullananlar, prim oranlarının düşük olması nedeniyle isteğe bağlı sigortalılığa geçmektedirler.

İsteğe bağlı sigortalılık, zorunlu sigortalılık niteliğini yitirmiş veya bu niteliğin yitirilmesinden sonra herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi çalışamayan ve buralardan kendi çalışmalarından dolayı gelir ve aylık bağlanmamış olanlara, belli koşullarda sosyal sigorta ilişkisini devam ettirme olanağı veren bir yoldur.⁸⁰

İsteğe bağlı sigortalılıkta 24.06.2004 tarih ve 5198 Sayılı Yasa ile önemli değişiklikler yapılmış olup 1080 gün prim ödemiş olmak şartı ve prim oranının % 30’a çıkartılmış olması zorunlu sigortalılıktan isteğe bağlı sigortalılığa kaçış kısmen de olsa azaltmış olup kayıt dışı istihdamın azalmasında katkı sağlamıştır.

Ayrıca Bağ-Kur Yasası’nda da yer bulan isteğe bağlı sigortalılar sosyal güvenlik açısından kapsam dışı kalmış özellikle ev hanımları gibi kesimlerin

⁷⁸ Kılıçdaroğlu, Kemal: 35 Soruda SSK Gerçeği, s. 4

⁷⁹ Yereli/ Karadeniz, s.129

⁸⁰ . Güzel/ Okur,,s. 123

sosyal güvenliğinin (uzun vadeli sigortalarının) devam etmesini sağlamak amacı güdülmüş ancak amaçlanan hedefe ulaşamamıştır.

Genellikle, geçmiş yıllarda isteğe bağlı sigortalılık ve yeşil kart sayısındaki artış oranının, zorunlu sigortalılıktaki artış oranının kat kat üzerinde olması, düşük prim ödeyerek sosyal güvenliklerini sağlamak isteyen ve zorunlu sigortalılık kapsamına girmeyerek, kendilerini isteğe bağlı sigortalı gibi gösteren kayıt dışı çalışanların artmasına neden olmuştur.

İsteğe bağlı sigortalılık bu haliyle olsa dahi, zorunlu sigortalılıktan kaçış yolu olarak görülmesi kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır.

3- Yeşil Kart Uygulamaları

Ülkemizde sosyal güvenlik ve sağlık sistemine prim ödemedi sağlık hizmeti almak isteyenlerin en çok başvurduğu yöntem ise yeşil kart almak.

Yeşil kart, sosyal güvenlik açısından kapsam dışında kalmış ve mali açıdan sağlık hizmetine ihtiyaç duyduğu halde, bunu satın alma kudreti olmayanlara masrafların devletçe karşılanmasına yönelik olarak bölgenin mülki amirlerince, mali durumu araştırılarak verilmesi gerekmektedir.

Oysa son yıllarda bu olay vatandaşlar tarafından fazla suistimale uğratılmış, Türkiye koşullarında varlıklı sayılabilecek kişilerde başvuruda bulunmuş ve yeşil kart almışlardır. Örneğin Sağlık Bakanlığı kayıtlarından 2000 yılında 1.610.828 kişi yeşil kart başvurusu yapmış bunlardan 1.404.677 sinin başvurusu kabul edilmiş, 2001 yılında başvuran 1.674.706 kişiden 1.300.309 kişinin başvurusu kabul edilmiştir.⁸¹

Yeşil kart başvurusunda bulunanların bir çoğunun Bağ-Kur sigortalısı yahut bir işverene bağlı çalışması nedeni ile SSK sigortalısı olması gerektiği, ancak kayıt dışı istihdam edildikleri, bu uygulamanın da ihtiyacı olanlar için sosyal devletin gereği olarak sağlamış olduğu faydalar kadar ekonominin ve istihdamın kayıt dışılığını arttırdığı muhakkaktır.

⁸¹. Yereli/ Karadeniz, s.127

4- Emeklilik Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Sosyal Güvenlik Sisteminin kurumları olan Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun emeklilik açısından (yaşlılık aylığı) farklı şartları istemesi, belli nedenlerle kayıt dışılığına neden olmaktadır. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'da aralıksız 25 tam yıl (özel durumlar hariç) çalışma şartı aranırken Sosyal Sigortalar Kurumu'nda sigortalının ilk defa tescil tarihinden itibaren 25 yıl geçmiş olması şartı aranmakta, ayrıca prim ödeme günü açısından son değişikliklerden önce Bağ-Kur sigortalılarından 9000 gün prim ödemelerini isterken, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda prim ödeme gün sayısı olarak 5000 gün aranmakta idi.

Bu durum Sosyal Sigortalar Kurumu'nun emeklilik (yaşlılık aylığı bağlama koşullarını) şartlarının kolaylaşmasına neden olmakta ve SSK'ya tabi olan sigortalılar yaş ve yıl şartından önce prim ödeme gün sayısını doldurması nedeniyle beklemek zorunda olduğu sürelerde kayıt dışı olarak çalışmayı tercih edebilmekte ve bu da kayıt dışı istihdama yol açmaktadır.

Son düzenlemeler ile ödenen primlerin tamamı emeklilik hesabında dikkate alınırken daha önceki yıllarda ödenen primlerin ve maaşın hesabında son 5 yıl yahut son 10 yıl dikkate alınmakta idi. Bu sebeple de sigortalılar ve işverenler son 5 yıla kadar asgari ücret üzerinden ödeme yapılırken son yıllarda sigorta primine esas kazancın tavanına yakın ödeme yapılmakta, bu da ücretlerin kayıt dışılığına yol açmakta idi. Bu durumda 1999 yılında 4447 Sayılı Yasa ile düzeltilmiştir.

\$ 2- KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMESİNE YÖNELİK POLİTİKALAR

Kayıt dışı çalışma ve istihdam, özellikle istihdam edilenler açısından maliyetlerin düşmesi nedeniyle, piyasa rekabet koşulları açısından da kayıt dışı işçi çalıştırmanın lehine bozulmakta olup sigortalı açısından da sosyal güvenliğin ve sağlık hizmetinin olmadığı bir çalışma ortamı anlamına gelmektedir. Ayrıca kayıt dışı çalıştırma ve kayıt dışı istihdam nedeniyle ücretlerin kayıt altına alınamaması, devlet açısından ciddi vergi kayıplarına yol açmaktadır. Bu nedenle çeşitli

dönemlerde ülkemizde kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik yasal düzenlemelere gidilmiştir.

I- YASAL DÜZENLEMELER

1- 3917 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

Bu yasa 01.12.1993 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiş olup kayıt dışı istihdama yönelik olarak önemli kilometre taşlarından birisini oluşturmaktadır. Bu yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun taşra birimlerinde görev yapan, birbiri ile koordinasyonu olmayan, etkinliği düşük bir yapıda bulunan Sigorta Müfettişleri SSK Genel Müdürlüğü bünyesinde Sigorta Teftiş Kurulu olarak yeni bir teşkilat yapısına kavuşmuştur.

Bu yasanın kayıt dışı istihdamla mücadelede getirmiş olduğu en büyük yenilik, hiç kuşkusuz asgari işçilik incelemeleridir.

3917 Sayılı Yasanın 6.maddesine göre “ 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 bulunduğu saptaması halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançları toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanarak, kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerinin Sosyal Sigortalar Yasası'nın 80.maddesine göre tahsil olunacağı,

İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, iş yerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi hususlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişlerince saptanacağı” hususları belirtilmektedir. Böylece Sosyal Sigortalar Yasasının 79.maddesinde öngörülen, fiilen ve kayden tespit esasına dayanan ve bir aylık süre içerisinde belgelerin verilmemesi veya eksik verilmesi halinde, belgelerin resen düzenlenmesi biçiminde uygulanan yöntemden ayrı olarak;

Sigortalı işçi çalıştırma, prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi konularında daha etkin bir denetimin

gerçekleştirilmesi amacıyla, primlerin resen hesaplanması konusunda, yeni esaslar öngörülmüştür. Yeni düzenlemede öngörülen resen hesaplama işlemi, Sigorta Müfettişinin, kontrol ve denetimine bağlı kılınmıştır.⁸²

3917 Sayılı Yasa yürürlüğü girmeden önce Sigorta Müfettişleri kayıt düzenine ilişkin teftiş yaparken, bu yasayla beraber Sigorta Müfettişlerine resen prim tahakkuk etme yetkisi, yani yasada sayılan v.b gibi kriterleri kullanarak randıman incelemesi yetkisi verilmiştir. Burada önemli olan husus, işyeri kayıtlarının kuruma yapılan bildirimleri doğrulayıp doğrulamadığı değil, işyeri kayıtlarının durumu fiili durumu yansıtıp yansıtmadığıdır.⁸³

Bu yasada Sigorta Müfettişlerinin yetkileri sayılırken “işveren nezdinde, işle ilgili her türlü kayıt ve belgeyi incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak” gibi yetkilerin verilmiş olması ayrıca Sigorta Müfettişlerinin almış olduğu ifadelerle ve toplamış olduğu delil niteliği taşıyan belgelerle resen prim tahakkuku yapacağı anlamı çıkmaktadır.

Bu konuda en fazla incelemenin inşaat sektöründe olduğu bunun da nedeninin, inşaatın yapımı esnasında çok az kişi çalışmışçasına birkaç sigortalının kuruma bildirimini yapıldığı, ancak bu kadar büyük inşaatların yapımında asgari hesaplamada da dahi daha fazla sigortalı çalıştırılması gerektiği görülebilmekte idi. Bu yasa sonrasında Sigorta Müfettişleri işyerlerinin sigortalı sayısı yönünden, çalışma gün sayısı yönünden ve prime esas kazançları yönünden kuruma eksik beyanda bulunduğu şüphelenilen işyerlerini bu yasada belirtilen kriterler esas alınarak incelemeye almış ve resen prim tahakkukları hesaplanmıştır.

2- 3395 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

3395 Sayılı Yasa ile 506.Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası’nın 79.maddesi yeniden düzenlenmiş ve işverenin; sigortalının adını, soyadını, sigorta sicil numarasını ve çalıştığı süreyi gösteren ve örneği yönetmelikte belirtilen bir belgeyi işyerinde birden ziyade işyeri olması halinde her işlerinde ayrı ayrı olmak

⁸² Söğüt, s.81

⁸³ Kurt, Resul, Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ocak-Mart 1999.s. 73

üzere işçiler tarafından görülebilecek bir yere asması zorunluluğu getirilmiş. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverenlere, aynı kanunun 140.maddesine göre idari para cezası tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır. Burada amaçlanan, sigortalıların istedikleri zamanda işverenin kendilerini kuruma bildirip bildirmediğini, bildirmiş ise gün veya ücret eksikliği var mı bunun kontrolünü sağlamaktır.

3- 3910 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

506.Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda verilen para cezaları 12.05.1993 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3910 Sayılı Yasaya kadar sabit bir miktar iken, bu tarihten sonra asgari ücrete baz alınarak uygulanmaya başlanmış bu da cezaların enflasyonist ortamda değer yitirmesini kısmen engellenmiş bu da kayıt dışı çalışma ve istihdam da uygulanan cezaların kısmen de olsa caydırıcı olması sağlamıştır.

4- 4447 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

506. Sayılı Yasa'da 25.08.1999 tarihli ve 4447 Sayılı Yasa ile yapılan değişiklikler ile kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi amaçlanmış ancak çok fazla başarı elde edilebildiğini söylemek mümkün değildir. Burada kayıt dışı istihdamı önlemeye ilişkin değişiklikleri 6 başlık altında toplamak mümkündür.

a- İşsizlik Sigortası

Günümüz de ülkemizin en önemli ekonomik ve sosyal sorunu işsizliktir. Bu sorunun ortaya çıkardığı ekonomik olumsuzluklardan belki de daha önemlisi sosyal bünyede yaptığı tahribattır.⁸⁴

Kayıt dışı istihdam sorununun kaynağı çalışanın kendini güvende hissetmemesi ve geleceğini pazarlık konusu yapmaya, işsiz kalmaması için razı olmasıdır. Bu anlamda işsizlik sigortası işsiz kalınan sürede uğranılan geçişi gelir kaybını bir ölçüde ortadan kaldırırken, işsizlere mesleki eğitim verilmesi ile

⁸⁴Şakar, s.302

işgücünü kalifiye yaparak ekonomiye katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası ile kişiler kendilerini güvende hissedebilmektedir.⁸⁵

Ülkemizde de bu benimsenmiş ve gecikmeler de olsa, işsizlik sigortası kurulması kabul edilmiş bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının kurulması yönünde çabalar uzun bir tarihi geçmişe sahiptir.⁸⁶

Oysa, işsizlik sorununun çözümü için sürekli erken emeklilik politikalarına bel bağlanmıştır ki bu sorunu çözmediği gibi sosyal güvenlik sistemini felce uğratan bir girişim olmuştur.⁸⁷

Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına dair 102. Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel 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 Yasa ile işsizlik sigortasının kabulü, onu son derece önemli bir konuma getirmekte ve giderek Türkiye'nin uluslararası standartlara yaklaşması açısından önemi artmaktadır.⁸⁸

İşsizlik sigortasının bir diğer temel özelliği de zorunluluk ilkesidir. Anılan ilke, sigortalı, işveren ve kurum arasında emredici hükümlerde düzenlenmiş bir hukuksal ilişki ortaya çıkarır.⁸⁹

4447 Sayılı Kanunun 47/I.d hükmü bu kanun açısından sigortalının tanımını yapmış 4447 Sayılı Kanunda 31.05.2000 tarihinde yapılan 4571 sayılı kanunla değişik 47.maddesinde sigortalı sayılan düzenlenmiştir. Bu kanuna göre ödenen primlerin % 1'i sigortalı hissesi % 2'si işveren hissesi % 1'i de devlet hissesi olarak ödemektedir.

Ayrıca işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için önemli koşulların biriside, hizmet sözleşmesinin kanunda belirtilen nedenlerle sona ermiş olması ve

⁸⁵ **Süngü**, s. 99

⁸⁶ **Güzel / Okur**, s.436

⁸⁷ **Şakar**, Müjdat,s.303

⁸⁸ **Centel**, Tankut, İşsizlik Sigortası Kanununa Eleştirsels Yaklaşım. İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Mayıs 2000,s.4

⁸⁹ **Güzel/Okur**,s.438

sigortalının belirli bir süre içerisinde belirli gün sayıları kadar işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekmektedir.

Kayıt dışı çalışma ve kayıt dışı istihdam açısından bakıldığında, çalışan sigortalıların bu kanundaki şartları sağlamak ve kanunda belirtilen belli prim ödeme gün sayısını doldurarak işsiz kalmaları durumunda, asgari geçimlerini geçici de olsa da sağlamak için kayıt altında çalışmaları amaçlanmıştır. Uygulama da işsizlik sigortası ödeneği alan sigortalıların ödenek aldıkları dönemde geçimlerini temin etmek için tekrar çalıştıkları ancak işsizlik ödeneğinin kesilmemesi için bu sürede kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler. Beraberinde Türkiye İş Kurumu tarafından çalışmaları tespit edilmekte ve idari para cezalarına maruz kalarak büyük mağduriyetler yaşamaktadırlar.

b- Sigortalının Kendisini Kuruma Bildirmesi

4447 Sayılı Yasa'nın Ek- 40. maddesi 506.Sayılı Yasa'nın 2.maddesine göre sigortalı sayılanların çalışmaya başladıkları tarihten itibaren 30 gün içerisinde kendilerini Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Burada amaçlanan işe giren sigortalıların işveren tarafından hiç bildirilmemesinin yahut geç bildirilmesinin önüne geçmekti, ancak bu yükümlülüğü yerine getirmeyen sigortalıya karşı kurumca herhangi bir mueyyide öngörülmemesi bu maddenin amacı olan çapraz kontrolü engellenmiştir.

Bu düzenlemenin amacına ulaşmamasının altında birçok neden olmakla birlikte, en önemli nedenlerin sigortalının bildirim sonucu işverence işten çıkartılma korkusu, sosyal güvenlik bilincinin olmaması, eğitim seviyesinin düşüklüğü ve sigortalıların ilgili hak ve yükümlülükten haberdar olmamaları olarak sıralanabilir. Bu düzenlemenin uygulanabilmesi için ancak bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen sigortalıya idari para cezası uygulanması gerekir. Bu durumda yapılan bildirim karşısında işverenlerin yaklaşımı da daha ılımlı olacaktır.

c- İşverenlerin Ay İçerisinde 30 Günden Az Çalışan Süreleri Belgeleme Zorunluluğu

Kayıt dışı istihdam konusunda kuruma hiç bildirilmeyenler kadar çalışma günlerinin eksik bildirilenlerin de önemli bir yer tuttuğu muhakkaktır. 4447 Sayılı Kanun ile bazı işverenlerce çalışma sürelerinin eksik bildiriminden kaynaklanan prim kayıplarının önüne geçilebilmesi amacıyla, ay içinde bazı iş günlerinde çalıştırılmayan sigortalılar için işverence, sigortalıların neden 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu'na kişi başına bildirilen aylık ortalama gün sayısı 23'den 25'e yükselmiştir.⁹⁰

Bu uygulama sonucunda 4447 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, SSK'nın prim gelirleri önemli ölçüde artmış ve SSK'nın hazineden 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 hazineden yardım almamıştır. Fakat daha sonra aktif sigortalı sayısının azalması nedeniyle kurum tekrar Hazine yardımı almaya başlamıştır.⁹¹

İşverence ay içerisinde 30 günden aşağı çalışanların eksik bildirmelerine ilişkin gerekçeli belgeyi, kuruma vermekte ancak verilen belgelerden puantaj kaydının sağlıklı olmaması, çağrı üzerine sözleşme kıst hizmet sözleşmesi gibi belgelerin sigortalı ve işveren olarak ortak düzenlenebilmekte çoğu zaman sigortalı, bu sözleşmeyi imzalamaya gönüllü olmasa da işten altıma gibi korkularla eksik bildirimine rıza göstermektedir. Burada yapılan düzenlemenin kayıt dışı çalışmadan ziyade, eksik bildirimin önüne geçilmesi amaçlanmış olup, yapılan bu düzenleme prim ödeme gün sayısını doldurmakta güçlük çeken sigortalıya yaramış gibi gözükse de yaş ve yıl şartından önce gün şartını dolduran sigortalıların tamamen kayıt dışına çıkarak, kayıt dışı istihdama yol açtıkları da görülmektedir.

⁹⁰ Yereli/ Karadeniz,s. 438.

⁹¹ Söğüt,s.101-102

d- İşverenin İşyerini ve Sigortalıyı Önceden Bildirme Yükümlülüğü

En son 506.Sayıli Yasa'nın 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 Sayılı Yasa ile değişik 8/I.maddesinde "işveren örneği kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini en geç sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarihte kuruma doğrudan vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür" şeklinde değiştirilmiş ayrıca şirketler ile ilgili olarak 11.06.2003 tarihli 4884 Sayılı kanunla 506.Sayıli Yasa'nın 8/II.fıkrasında "şirket kuruluş aşamasında, sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarihi ve çalıştıracağı sigortalı sayısını beyan eden şirketlerin ticaret sicil memurluklarına yaptıkları bu bildirimler, ticaret sicil memurluklarınca, on gün içinde ilgili kurum ünitesine gönderilir ve bu bildirim işverence kurum ünitesine yapılmış sayılır. Bildirimin bu süre içerisinde kuruma gönderilmemesi halinde ilgili ticaret sicil memurluğu hakkında bu kanunun 140.maddesinin (a) fıkrası uyarınca işlem yapılır" şeklinde değişiklik yapılmış olup bu değişiklikle tescil konusundaki farklı yorumlar ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca 4447 Sayılı Yasa'da işverene işe aldığı sigortalıyı işe başlatmadan önce kuruma bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Özellikle, sigortalıların 4447 Sayılı Yasa ile 506. Sayılı Yasa'nın 9.maddesinde yapılan değişiklikle önceden işverence bildirilecek olması, daha önceleri iş kazasına uğrayanların yeni işe başlamış gibi birkaç gün geriden bildirilerek kurumun zarara uğramasının ciddi şekilde önüne geçilmiştir. Denetimler esnasında çalışan sigortalıların "işe yeni başladım" demesinin işverenlerin de "işe yeni aldım, bir aylık süre dolmadı" demelerinin böylece önüne geçilmiş oldu.

4447 Sayılı Yasa öncesinde var olan bir aylık bildirim süresi sigortalı ve işveren açısından kaldırılmış, böylece yasa koyucunun iyi niyetle koymuş olduğu bu maddenin işverence istismarının önüne geçilmiş oldu.

İşverenin sigortalıyı önceden bildirme yükümlülüğünün ihlali durumunda yaptırım, her bir sigortalı için bir asgari ücreti olarak belirlemiştir Denetimler esnasında, işyerinde görülen ve tescilsiz olarak çalıştığı saptanan her bir

sigortalının işe ne zaman girdiğinin önemi olmaksızın, işe giriş bildirgesinin kuruma verilmemesi nedeniyle bir asgari ücret ceza uygulanmaktadır.

e- Sigorta Primine Esas Kazançlarda Değişiklik

4447 Sayılı Yasa ile getirilen bir yenilikte, 506.Sayıli Yasanın 78.maddesinde yapılan değişiklikle 01.01.2000 tarihinden sonra prime esas kazançların alt sınırları asgari ücretle eşitlenmiş ve işveren üzerindeki asgari ücretle sigorta primine esas kazanç arasındaki farktan kaynaklanan prim yükü kaldırılmıştır.

f- Kademeli Denetim Sistemine Geçiş

Kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli konulardan biri, istihdamın ciddi şekilde denetlenmesidir. Bunun da ancak ciddi ve kademeli bir denetim sistemi ile yapılması mümkündür.

4447 Sayılı Yasa ile 506. Sayılı Yasa'nın 130.maddesinde yapılan değişiklikle, işyerlerinde daha etkin ve sık denetim yapılabilmesi amacıyla kurum yönetim kurulunca görevlendirilen kurumun memurlarına ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da işyerlerinde durum tespiti yapma yetkisi verilmiştir.

Kanunda genel ve katma bütçeli kuruluşların denetim elemanların durum tespiti yapmasına ilişkin eklenen maddede:

“Genel Bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları, kendi mevzuatları gereğince işlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadıklarını da tespit ederek sigortasız çalıştıranları kuruma bildirmek zorundadırlar. Kurum bu bildirimler üzerine gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakkı saklıdır. Uygulamanın usul ve esasları altı ay içinde çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” denmektedir.

4447 Sayılı Yasa’da kayıt dışı istihdamla mücadele için kurum yönetim kurulunca kurum içinden belirlenecek memurlara durum tespiti yetkisi verilmiş ancak son döneme kadar sayıları çok az olan sigorta yoklama memurları bu

konuda bekleneni verememiş olsa da son dönemlerde nitelik ve sayı olarak artış gösteren sigorta yoklama memurları, kayıt dışı istihdam anlamında önemli görevler üstlenmişlerdir.

Öte yandan kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarına verilen yetkiden beklenen verim sağlanamamıştır. Bunun en önemli nedeni de Sosyal Sigortalar mevzuatına yeterince hakim olamamaları ve bir kısım denetim elemanın da bu tespitle uğraşmamak istemesidir. Ancak kanımca yine böyle bir yetkinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarına da verilmiş olması kayıt dışı istihdam açısından işveren üzerinde caydırıcı etki yaratmıştır.

5- 4306 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

16.08.1997 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilerek 18.08.1997 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 4306 Sayılı Kanunla temel eğitim süresi 5 yıldan 8 yıla yükseltilmiş ve eskiden ortaokul olarak kabul edilen okullarla ilkokullar birleştirilerek ilköğretim adını almıştır.⁹²

Daha önceleri zorunlu eğitimin 5 yıl olması nedeni ile ilkokul sonrası, maddi imkansızlık veya ailelerin izin vermemesi nedeniyle çocuklar işyerlerinde çalışmaya başlamaktaydılar.

Bu düzenleme ile 11 yaşında temel eğitimi tamamlayan çocuklar 14 yaşında temel eğitimi tamamlamaya başlamışlardır. Bu da kayıt dışı istihdamda fazlaca görülen çocuk işçilerin kısmen de olsa azalmasına yol açmıştır.

6- 4325 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

23 Ocak 1998 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4325 Sayılı “Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁹³ ile Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yatırımı ve istihdamı arttırmalı amacı ile 31.10.1997 tarihinden önce kuruma verilen en son dört aylık sigorta

⁹²4306 Sayılı Yasa, <http://www.kentli.org/Yasa/4306.htm>, 16.03.2007

⁹³4325 Sayılı Yasa [http://www.alomaliye.com/4325 sayili kanun htm](http://www.alomaliye.com/4325_sayili_kanun.htm), 16.03.2007

primleri bordrosunda bildirildikleri işçi sayısına ek olarak yeni işe aldıkları ve bu işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler için 506.Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 72. ve 73.maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden tahakkuk ettirilerek primlerin işveren payının hazinece karşılanacağı belirtilmiştir.⁹⁴

Bu düzenleme ile işveren üzerindeki mali yük kısmen olsa da azalmış olup, kayıt dışı istihdamı önleyeme yönelik çok az da olsa bir etkisi olmuştur.

7- 4958 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

4958 Sayılı Yasa, kayıt dışı istihdam konusunda Sosyal Sigortalar Kanunu'nda önemli değişiklikler getirmiştir. 06.08.2003 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren kanunla 506 Sayılı Yasanın 130.maddesine eklenen fıkra ile “Sigorta Müfettişlerince görevleri sırasında saptanan kurum alacağına doğuran olay ve bu olayla ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir” denmekte ayrıca metnin devamında “Bu maddenin uygulamasında teftiş kontrol ve denetleme yetkisine sahip olanlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir” denilmektedir.

Bu maddenin uygulanması açısından bu yetki sadece Sigorta Müfettişlerine verilmemiş 4447 Sayılı Yasa ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ile kurum yönetim kurulunca görevlendirilen yoklama memurlarına da verilmiştir.

Ayrıca 4958 Sayılı Yasa'nın 130.maddesine istinaden Sigorta Müfettişlerinin Asgari işçiliğe ilişkin usul ve esasları belirlenmiş olup, Sigorta Müfettişleri bu kanunun uygulanması açısından işin yürütümü için gerekli asgari işçilik miktarını saptarken, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı ve kamu kurum ve kuruluşlarından alınan bilgileri esas alır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek için işyerlerinde yapılan asgari işçilik incelemelerinin önemi çok büyüktür.

⁹⁴ **Yereli/ Karadeniz**, s. 157

8- 4817 Sayılı Yasa İle Yapılan Düzenlemeler

27.02.2003 tarihinde kabul edilen ve 06.03.2003 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “Yabancıların çalışma izinleri hakkında kanun” çıkartılmış ve bu konu yasal bir zemine oturtulmuştur.⁹⁵

Türkiye’nin taraf olduğu ikili veya tek taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe yabancıların Türkiye’de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerekir. En çok bir yıl, bir yıllık kanuni çalışmasından sonra aynı işyeri veya işletmede veya aynı meslekte çalışmak üzere çalışma süresi üç yıla kadar uzatılabilir. Üç yıllık kanuni çalışmasının sonunda aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere çalışma süresi altı yıla kadar uzatılabilir.⁹⁶

Kanun kapsamında işverenlerin bu kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği konusunda aynı kanunun 20.maddesine istinaden Bakanlık İş Müfettişlerinin ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Müfettişlerinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

Kanunun 21.maddesinde çalışma izni olmaksızın çalışan yabancıya Beşyüz Milyon Lira (500 YTL) ceza verilir denmektedir. Aynı kanunun 21.maddesinin 3.fıkrasında çalışma izni olmaksızın yabancı işçi çalıştıran işverenlere işçi başına 2 Milyar (2000 YTL) ceza ön görülmekte, ayrıca yabancıların ve varsa eş ve çocuklarının konaklama, ülkelerine dönmek için gerekli olan yol masraflarını ve sağlık harcamalarını ödeme yükümlülüğü getirmiştir.⁹⁷

Yabancı kaçak işçi istihdamına ilişkin olarak verilen müyyidelerin ve para cezalarının artırılması, izinsiz çalışan yabancıların istihdamını azaltacağından kayıt dışı istihdama olumlu yansıyacaktır.

⁹⁵.4817 Sayılı Yasa, <http://www.ç.s.g.b.tr/mevzuat.16.03.2007>

⁹⁶. Söngü, s.108

⁹⁷.4817 Sayılı Yasa, <http://www.ç.s.g.b.tr/mevzuat.16.03.2007>

9- 5073 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

22.01.2004 tarihinde kabul edilerek 28.01.2004 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 5073 Sayılı “Devletin Sigorta Primleri Açısından İşverenlere Katkısı Hakkında Kanun”un 13.maddesi ile 506.sayılı Kanuna eklenen geçici 90. maddenin 1.fıkrası ile 01.01.2004-30.06.2004 tarihleri arasındaki tahakkuk eden sigorta primine esas kazanç ile asgari ücret arasındaki farkın belgelerin en geç 02.08.2004 tarihine kadar verilmesi koşuluyla hazinece ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Eskiden beri, asgari ücret ile sigorta primine esas kazanç arasında iş verenin aleyhine bir fark oluşmakta bunu da iş veren ödemekte idi.01.01.2004-30.06.2004 arasındaki farkın hazinece karşılaşmasından sonra, şu anda sigorta primine esas kazancın tabanı asgari ücretle eşitlenerek bu sorun tamamen çözülmüştür.⁹⁸

10- 5084 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

5084 Sayılı Yasa’nın 3. maddesi ile 31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere 2. maddenin (a) bendi kapsamındaki illerde 01.10.2003 tarihinden önce yeni işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son 4 aylık sigorta prim bordolarında bildirdikleri işçi sayısına ilave olarak yeni işe aldıkları ve bu iş yerinde, fiilen çalıştıkları işçilerin üzerinden hesaplanacak gelir vergisinin, organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı diğer yerler için %80’i verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilir. Terkin edilecek tutar yeni işe alınan işçi sayısı ile asgari ücret üzerinden ödenmesi gereken verginin çarpımı sonucu bulunacak tutarın organize sanayi ve endüstri bölgelerindeki iş yerlerinde tamamını, diğer yerlerdeki iş yerlerinin de %80 ini aşamaz hükmü getirilmiştir.⁹⁹

01.04.2005 tarihli 5350 Sayılı Yasa ile 5084 Sayılı Kanunda belirtilen illere ilaveten (Kilis, Tunceli, Kastamonu, Niğde, Kahramanmaraş, Elazığ,

⁹⁸ 4817 Sayılı Yasa, <http://www.alomaliye.com/5073-sayili-kanun-htm> 16.03.2007

⁹⁹ **Yereli/Karadeniz**,s.169

Çorum, Artvin, Kütahya, Trabzon, Rize, Nevşehir, Karaman) başka illerde eklenmiş ve yasanın kapsamı genişletilmiştir. Yasa koyucunun burada amaçladığı yatırımın ve istihdamın bu bölgelere yayılmasını sağlamaktır.. Ayrıca sağlanan gelir vergisi, sigorta primi, işveren hissesi ile enerji desteği sayesinde bu bölgedeki kayıt dışı istihdamda azalma olduğu gözlenmektedir.

Eski mevcut 49 ilde eski işyerlerinin işçi sayılarını % 20 arttırmaları ve asgari 30 işçi çalıştırmaları koşulu ile arttırdıkları işçi sayısını iki katı oranında, mevcut eski işçilerinin de teşvikten yararlanması sağlanmıştır.

11- 5198 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

5198 Sayılı Yasa ile sigorta primini esas kazanan tabanı ile asgari ücretin arasındaki fark giderilmiş olup sigorta primine esas kazanç tabanı asgari ücret ile eşitlenmiştir. Buna göre 506 Sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile “Bu kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödenekleri hesabına esas tutulan günlük kazancı alt sınırı 4857 Sayılı Kanunun 39.maddesine göre 16 yaşından büyükler için belirlenen günlük asgari ücrettir; üst sınırı ise günlük asgari ücretin 6,5 katıdır” hükmü getirilmiştir. Böylece sigorta primine esas kazanç alt sınırı ile asgari ücret eşitlenmiş oldu. Bu nedenle işveren üzerindeki asgari ücret ile sigorta primine esas kazanç arasındaki fark kadar mali yükte bir azalma olmuştur.

İşveren üzerinde yapılan yasal düzenleme nedeniyle azalan mali yük, kayıt dışı istihdamın azalmasına yol açmaktadır.

Ayrıca bu kanunun 8.maddesi ile 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 8.maddesinin sonuna eklenen bir fıkra ile “ Valilikler, Belediyeler ve Ruhsat vermeye yetkili diğer merciler yapı ruhsatı verdikleri inşaatları ruhsat tarihinden itibaren 1 ay içerisinde kuruma bildirmekte yükümlüdür” hükmü getirilmiştir.¹⁰⁰ Böylece kurumun bilgisi dışında yapılan ve burada kayıt dışı çalıştırılan sigortalıların kayıt altına alınmasını yasal olarak yolu açılmış oldu.

¹⁰⁰ **Yereli/ Karadeniz**,s 171.

II-SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNCA YAPILAN ÇALIŞMALAR

Ülkemizde kayıt dışı istihdamı önlemek ve kayıtlı sigortalı sayısını arttırmak ve sigortalıların çalışma gün sayılarını ve kazançlarını kuruma tam olarak bildirilip bildirilmediği, sigortalıların hak ve yükümlülükleri gibi daha çok bilgilendirme, bilinçlendirme ve kişileri eğitmeye yönelik olarak başta Sosyal Güvenlik Kurumları başkanlığı olmak üzere kuruma bağlı birimlerce çalışmalar sürdürülmektedir.

1- İnternet Sitesi (www.sgk.gov.tr)

Dünyamızın hızla teknolojik açıdan geliştiği adeta dev bir sanal ortama dönüşen bilgi ağlarına ve kişilerin sosyal güvenlikleri ile ilgili gerek kişisel gerekse genel bilgilere ulaşabilmesi için kurulan internet sitesi, ülkemizde en fazla ziyaretçisi olan sitedir.

2007 yılı başlarına kadar sadece hizmet akdine istinaden çalışanlar, hak sahipleri, emekliler gibi 506 Sayılı Yasa kapsamındaki kişilere hizmet veren internet sitesi şu anda 506 Sayılı Kanuna tabi olanların yanı sıra Emekli Sandığına tabi olanlar, 1479 Sayılı Bağ-Kur Kanununa tabi olanlar ve 2022 Sayılı Kanun kapsamındaki kişilere de bilgi vermektedir. Sitede kişiler sosyal güvenlik numaralarını, hizmetlerini, işe giriş tarihlerini, hangi iş yerlerinden bildirimlerinin yapıldığını, kuruma verilmiş olan evrakların takibi, maaş hesaplamaları gibi, sigortalıları ilgilendiren konular dışında işverenlerin merak ettikleri birçok sorunun cevabını da bulmak mümkün olmaktadır.

Ayrıca, kurulan bu site ile işyerleri kurumun ünitelerine gitmeksizin kendilerine verilen şifreyi kullanarak, ev yahut ofis ortamından işlerini halledebilmekte, bu anlamda ciddi zaman ve emek tasarrufu sağladığı gibi kırtasiyeciliği ve bürokratik karmaşayı da en aza indirmektedir..

Kurum açısından da iş yükü ve memur sayısında ciddi azalma olmuştur. Bu erişim kolaylığı ve sigortalıların bir nevi bu siteyi oto kontrol olarak

kullanmaları neticesinde, kayıt dışı istihdam konusunda önemli bir gelişme olduğu ve etkilerini zamanla göstereceği bir gerçektir.

2- Telefonla Bilgi Edinme

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı internet sitesinin yaygınlaşması ve çok kullanılmasına paralel olarak çok fazla ihtiyaç duyulmasa da telefonla bilgi hattı (0312.435 13 13) numarasından sigortalıların işyerlerinden bildirimini yapıp yapılmadığına ve ne kadar çalışmaları olduğunu öğrenme imkanı getirilmiştir.¹⁰¹

3- Bilgilendirme Toplantıları

Sigorta Müdürlükleri ve Sigorta İl Müdürlükleri tarafından ilköğretim ve lise öğrencileri ile askerliğinin bitimine az bir süre kalmış er ve erbaşlara sosyal güvenlik bilinci ile sigortalıların hak ve yükümlülükleri konusunda 2003 yılı boyunca eğitimler verilmiştir.¹⁰²

Ayrıca, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bağlı Sigorta Müfettişleri son birkaç yıldır yıllık çalışma plan ve programı çerçevesinde her ilde (o yıl ilk giden müfettiş tarafından) bilgilendirme toplantıları yapılmakta bu çerçevede mülki amirler, belediye başkanları, oda ve borsaların temsilcileri, meslek kuruluşları, sendikalar v.b. kişi ve kurumlarla görüşülmekte ve ziyaret edilmekte, talep gelmesi durumunda da sosyal güvenlik kanunu ve bu kanunda meydana gelen güncel değişiklikler hakkında bilgilendirilmekte bu bilgilendirme toplantılarına yerel gazete ve televizyonlar da ilgi göstermektedir. Bu şekilde sosyal güvenlik bilincin oluşması için ciddi bir bilinçlendirme çalışması yürütülmektedir.

4- Bilgilendirmeye Yönelik Afiş, Broşür ve El İlanları

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı bünyesinde bulunan taşra ve merkez birimlerde sosyal güvenlik bilincinin geliştirilmesi amacıyla, son yıllarda çok sayıda broşür basılarak dağıtılmakta, ayrıca kurumca bastırılan afişlerle sosyal

¹⁰¹ Yereli /Karadeniz, s. 178.

¹⁰² Yereli/ Karadeniz, s. 177.

güvenlik kanununda topluma mesajlar verilmeye çalışılmaktadır. Son örneği 2005 yılında çıkan sosyal güvenlik borçlarının yeniden yapılandırılması sırasında kurum çok sayıda afiş, broşür ve el ilanı basarak dağıtmıştır.

Kurumun bu çabaları sadece bilinçlendirme ve bilgilendirmeye yönelik olmayıp, temelinde kayıt dışılığın azalması ve toplumun tamamını sosyal güvenlik şemsiyesi kapsamına almayı amaçlamaktadır.

5- Televizyon Programları

Bilgilendirme ve bilinçlendirme çerçevesinde bir dönem sosyal güvenlik kurumunun yöneticileri katılımı ile TRT, GAP TV de programlar yapılmış ancak sonrasında daha fazla izlenebileceği düşünülerek sigortalı, emekli ve hak sahiplerine, hak ve yükümlülüklerini anlatan ve altışar dakikadan oluşan” zoraki komşular” isimli 52 bölümlük spot drama yapılmıştır. Bu dizi TRT 1 ve TRT GAP’ta yayınlanmış ve izlenme oranları (TRT için) % 5.1 iken dizi % 9’luk izlenme oranı olarak aynı saatte yayınlanan tüm programlardan daha fazla izlenme oranı yakalamıştır.¹⁰³

Bu nokta sosyal güvenlik konusunda ne kadar bilgi ihtiyacı olduğunun tespiti açısından önemli olup, bu programlar 300 kadar yerel ve ulusal televizyon ile kurum ünitelerinin bekleme salonlarında vatandaşlarımıza izletilmiştir.

Ayrıca son dönemlerde ulusal televizyonlarda ve ulusal yazılı basında Sigorta Müfettişlerinin yapmış olduğu sigortalılara yönelik televizyon programları ile sigortalıların sorunlarına eğilen gazete köşe yazıları artmış, toplum bu konuda bilinçlendirmeye çalışılmıştır.

III- DİĞER DÜZENLEMELER

Kayıt dışı çalışmayı ve kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik olarak son dönemlerde birçok düzenleme yapılmıştır. Bunların başında ise, Belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki inşaatlara yapı ruhsatı verilirken, bu ruhsatı alan ruhsat sahiplerinin ruhsat veren belediyelerce Sosyal Sigortalar Kurumu’na

bildirilmesi ve bir şekilde bildirilmemiş yahut yapı ruhsatı alınmaksızın yapılan inşaatların yapı kullanım ve iskan ruhsatı için başvurulması sonucu ulaşılan bilgileri yine Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca bunların dışında, 2006/28 Sayılı Kayıt dışı istihdamla mücadeleyle ilişkin olarak Başbakanlıkça yayınlanan genelge doğrultusunda yürütülen çalışmalar kayıt dışı istihdama ilişkin önemli düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

1- Asgari İşçilik Değerlendirmesi ve İlişkisizlik Belgesi Verilmesi

Asgari işçilik uygulamaları sosyal güvenlik sistemimizde 4792 Sayılı Yasanın 6.maddesini değiştiren 3917 Sayılı Yasa ile girmiştir. Bu düzenlemeden önce ise 506 Sayılı Yasanın 79.maddesinde prim belgeleri ve ölçümleme başlığı altında düzenlenen Sosyal Sigortalar Kurumunca çalışan sigortalı sayısı, çalışma gün sayısını ve prime esas kazanç tutarlarını belli koşulların varlığı durumunda resen hesaplanmasını ifade eden, ölçümleme sisteminin benzeri olmakla birlikte, aralarında birçok farklılıklar vardır. Ölçümleme sistemi belli koşulların varlığı halinde, sigortalının çalışma süreleri ile prime esas kazanç tutarlarını resen hesaplaması iken asgari işçilik uygulanması ihale konusu işlerde ve inşaat işlerinde belirli bir oranda işçilik bildiriminde bulunulması durumunda herhangi bir ihbar ve yakınma olmaması durumunda kurumca ilişkisizlik belgesi verilmesine yönelik bir idari işlemdir.¹⁰⁴

Asgari işçilik incelemesinin temelinde yatan en önemli neden, kayıt dışı istihdamın en yoğun olarak yaşandığı inşaat sektöründe bulunan prim kaybının önlenmesi, burada çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması, ayrıca hiç bildirimde bulunmayan yahut eksik bildirimde bulunan işverenlerin denetlenerek, bildirimde bulunan işverenlerin aleyhine neden olan haksız rekabeti önlemek ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bu kayıt dışı çalışma nedeni ile uğramış olduğu prim kaybını önlemektir.

¹⁰³ **Olgaç**, Cüneyt: Sosyal Sigortalar Kurumunda Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri. Yayınlanmamış Kitap Çalışması, s. 116..

¹⁰⁴ **Süngü**,s.119

Kanunun ilk uygulamalarında geçici olarak açılan işyeri dosyalarını (özellikle inşaat ve ihale konusu işler) kapatılması esnasında, mutlaka işyeri dosyaları Sigorta Müfettişlerince incelenmekte ve bir rapora istinaden kapatılmakta idi. Ancak, zamanla işyerlerinin sayılarının artması, buna paralel olarak incelemeyi yapacak Sigorta Müfettişlerinin sayılarının azalması sebebiyle, bu uygulamadan vazgeçilmiş, şu anda uygulamada ihale konusu işle ilgili olarak belirlenen asgari işçilik miktarını Sosyal Sigortalar Kurumunun ilgili ünitesine yatırılması durumunda dosya ilgili üniteye kapatılmakta, ancak Sigorta Müfettişlerince yeterli işçilik bildirmediği ancak yapılan işle ilgili olarak faturalarının olduğunu belirtilen işyerleri ile diğer sorunlu işyerlerinin dosyaları incelenmektedir. Tüm dosyaların incelenmesi durumunda özellikle ihale konusu işlerde işverence kurumda ilişkisizlik belgesi almak uzun sürmekte, sonucunda da işverence teminatlar geç veya hiç alınamamaktadır.

Asgari işçilik incelemesine yönelik olarak 07.07.1994 tarihinde Sosyal Sigortalar Kurumunca 16-86 Ek sayılı genelge çıkarılmış olup, ilk uygulamalar bu genelge doğrultusunda yapılmıştır. 3917 Sayılı Yasa uyarınca işverenlerin “emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısını çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarlarını” altında bildirimde bulunduğu saptandığında sigorta primine esas tutulacak kazançların toplamı Sosyal Sigortalar Kurumunca resen hesaplanacaktır. İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının saptanmasında yararlanılmak üzere ilgili meslek kuruluşlarında görüşleri ışığında 506 Sayılı Yasanın 83.maddesinde sözü edilen işler ile inşaat işçileri için işçilik oranları belirlenmiştir. Bu duruma göre kuruma bildirilen prime esas kazançların toplamını ihaleli işlerde istihkak bedeline ve özel bina inşaatlarında da yaklaşık maliyet bedeline uygulanacak işçilik oranları sonucunda hesaplanan işçilik tutarından az olması durumunda Sigorta Müfettişlerinden asgari işçilik incelemesi istenecek ve düzenlenen raporun sonucuna göre işlem yapılacaktır. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi müfettiş sayısının az ve işyeri sayısının her geçen gün artması nedeniyle bu incelemeler uzun sürmektedir.

Yapılan ön değerlendirme sonucunda Sosyal Sigortalar Kurumuna eksik işçilik bildirdiği tespit edilen işverenler, eksik işçilik miktarın kurumun ünitesine inceleme olmaksızın ödemek istemeleri durumunda, 26.02.1995 tarih ve 22214 Sayılı Resmi Gazete yayınlanan 12 seri nolu genel tebliğ doğrultusunda uygulanan işçilik oranı % 25 azaltılarak uygulanmaktadır. İhaleli işlerde işçilik uygulanacak istihkak bedeli olarak, müteahhide ödenen ve kesin hesap raporunda kayıtlı bulunan toplam istihkak tutarı esas alınacaktır.¹⁰⁵

Bu tür asgari işçilik incelemelerinde teknolojik gelişime paralel olarak sürekli yeni iş alanları ve tanımları oluşmakta olup, bu tip işlere uygulanacak işçilik oranlarında ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yayınlanan listedeki benzeri yapıların veya iş tanımlarının maliyet bedeli esas alınarak hesaplama yapılacaktır. Asgari işçilik incelemelerinde önemli hususlardan birisi de özellikle, ihale konusu işler dışında kalan özel bina inşaatlarında faaliyetin yani sigortalıların çalışmaya başladığı tarihin ve işin bitim tarihinin belirlenmesidir. Ama faaliyet döneminin uzun olması işverenin oldukça yüksek idari para cezaları ile karşılaşmasına yol açmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu işverenlerin çalışma döneminin tespitini, öncelikle işverenin belgelenmesini istemektedir. şayet işveren işin başlangıç ve bitiş tarihlerini belgeleyemiyorsa bu durumda işin başlangıç tarihi; özel bina inşaatları için yapı ruhsatının tarihi, işin bitiş tarihi içinde yapı kullanma izin belgesine başvuru tarihi olarak kabul edilmektedir.

İhale konusu işlerde ise ihale makamının yazısında belirttiği işin fiilen başlama tarihi (sigortalı çalışmaya başladığı tarih) kabul edilmekte olup işin bitim tarihi açısından da kesin kabul yahut noksansız geçici kabul tarihi esas alınmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nın 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 yürütölmesi için gerekli olan sigortalı sayısının,

¹⁰⁵ **Kurt**, Resul: Sosyal Sigortalarda Denetin ve Özel Bir Denetim Yöntemi Olarak Asgari İşçilik Uygulaması. M.Ü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul 1999,s.73.

çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptamaları halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının, sigorta müfettişi raporuna dayanarak kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerini Sosyal Sigortalar Yasasının 82.maddesine göre tahsil olunacağı, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarının yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzeri işletmelerde çalışan işçi sayısı ilgili meslek veya kamu kuruluşları gibi unsurlar dikkate alınarak sigorta müfettişlerince hesaplanacağı.

Kurumca resen tahakkuk ettirilerek tebliğ edilen prim borçlarına karşı, işverenin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde kuruma itiraz edebileceği, itirazın takibi durduracağı kuruma itirazın reddi halinde işverenin kararın tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde yetkili mahkemeye başvurabileceği mahkemeye başvurulmasının prim takip ve tahsilâtını durdurmayacağı hükmü getirilmiştir.

Yukarıda belirtilen yetkiler doğrultusunda sigorta müfettişleri asgari işçilik incelemesi yapmaktadırlar. Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik uygulanmasında esas aldıkları kurallar:

- Yerel denetim, nitelik, nicelik, tespit tutanaklarına göre saptama,
- Benzer işletmelerde tespit edilecek bilgilere göre saptama,
- Meslek ve 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,
- İşyerinin yasa kapsamına alınmasına esas olan tespit tutanağına göre saptama¹⁰⁶ olarak sıralanmıştır.

¹⁰⁶ SSK Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı. Ankara 2000, s.326,

3917 Sayılı Yasa yürürlüğe girmeden önce, Sigorta Müfettişleri kayıt düzenine ilişkin teftiş yaparken, bu yasa ile beraber resen prim tahakkuk etme yetkisi, yani yasada sayılan ve benzeri kriterleri kullanarak randıman incelemesi yetkisi verilmiştir. Burada önemli olan husus işyeri kayıtlarını kuruma yapılmış bildirimleri doğrulayıp doğrulamadığı değil, kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç tutarı, sigortalı sayısı ve çalışma gün sayısını gerçeği yansıtıp yansıtmadığıdır.¹⁰⁷

Bu nedenle 3917 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen sigortalı sayısında ciddi artışlar olmuştur.

Buradan ortaya çıkan iki sonuç şudur. Kamu kurum ve kuruluşların arasındaki bilgi akışı ve eşgüdüm Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen özel bina inşaatı işyeri sayısını arttırmış ve kuruma belli tutarın altında işçilik bildirilemeyeceğini belirten prim güvenlik tedbirleri, özel bina inşaatlarından kuruma bildirilen sigortalı sayısını arttırmıştır.¹⁰⁸

2- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda, tüm kurumların katılması bakımından en önemli düzenleme ve çalışma 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe konulan kayıt dışı istihdamla mücadele (KADİM) projesidir.

Bu konuya ilişkin çıkartılan genelgede;

“ Dünyada özellikle belge düzeninin ve kontrol mekanizmasının yeterince gelişmemiş olduğu ülkelerde, kayıt dışı ekonominin toplam ekonomi içerisinde büyük bir yer işgal ettiği bilinmektedir. Genel ekonomik dengeler, işsizlik ve toplumsal duyarlılık yabancı işçi çalıştırılmasını ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla planlı koordineli etkin sürekli ve tüm kesimlerin katıldığı çalışmaları zorunlu kılmaktadır. Ülkemizde kayıt dışı istihdamla mücadele için öncelikli mükellefleri kayıt dışılığa iten nedenlerin iyi bilinmesi; bu

¹⁰⁷Kurt, a.g.t s..73

¹⁰⁸Yereli/ Karadeniz,s. 175

amaçla toplumsal uzlaşma ve hareket birlikteliği sağlanması ve buna uygun politikaları koruma olarak uygulanması gerekmektedir” denmektedir.

Böylece kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ciddi bir adım atılması, bu mücadelede de tüm kamu kurum ve kuruluşların ilgili olarak katılması ön görülmüştür. Bu projenin yürütümü için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı Bünyesinde kayıt dışı istihdamla mücadele koordinatörlüğü kurulmuştur.

Bu projenin icrasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yanı sıra İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı görevlendirilmiş olup, bu proje yürütülürken meslek kuruluşları ile sendikalar ayrıca sosyal tarafların görüşlerine de dikkat edileceği belirtilmiştir.

Genelgeye göre projenin il düzeyinde valiliklerin koordinasyonunda özellikle SSK, Bağ-Kur, İş-Kur ve Maliye Bakanlığı’nın çalışmalara aktif olarak katılması ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının denetim birimlerinin denetim elemanlarının da denetim anlamında destek olmaları gerektiği belirtilmiştir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele koordinatörlüğünü yürüten Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığınca projeye ilişkin olarak bastırılan kitapçıkta kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak;

— Mali ekonomik nedenler; enflasyon, gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk, vergi yapısı, vergilerin yüksekliği, defter tutma hadleri,

— Hukuki nedenler; yasaların basit ve açık olmaması, yasaların sık değişikliğe uğraması, cezaların caydırıcı olamaması, takip edilemeyen kamu alacakları, hukuki boşluklar, istisna ve muafiyetler, yasalara güveninin azalması,

— İdari nedenler; vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması,

— Sosyal nedenler; vergi ahlakı, mükellef psikolojisi ve tarihsel nedenler belirtilmiştir. Yine aynı projede

“ Kayıt dışı ekonomi kavramı ana başlık içerisinde ele alındığında bu genel kavramın birinci ve en ağırlıklı başlığının kayıt dışı istihdam olduğu, çünkü kayıt dışında üretilen mal ve hizmetleri büyük ölçüde kayıt dışı çalışanlar veya kayıt dışı çalıştırılan işçiler tarafından üretilmektedir” denmektedir.

Bu proje kapsamında yapılan değerlendirmede Sosyal Güvenlik Kurumlarına bildirim yapılmadan kaçan çalışan veya çalıştırılanların aynı zamanda kanun dışı çalışanlar olduğu bunların da daha ziyade yabancı kaçak işçiler ve çocuk işçiler olduğu kaçak çalışan çocuk işçilerin % 57.6’sını tarım sektöründe, % 21.8’ni sanayi sektöründe çalıştığı, % 10.2’nin ticaret sektöründe çalıştığı ve % 10.4’nün de hizmetler sektöründe çalıştığı belirtilmekte olup, çalışan çocuk işçilerin % 58.8’nin ücretsiz aile işçisi olduğu, % 23.7’sinin ücretli, % 15.7’sinin yevmiyeli ve % 1.9’nun kendi nam ve hesabına yahut işveren olarak çalıştığı belirtilmekte olup, önemli olanın ekonomik boyuttan çok sosyal boyutun olduğu, okul çağında olan ve okula gitmesi gereken çocukların çalışıyor olması, ayrıca işverenlerin de ucuz işgücü olarak bunları tercih etmesinin daha önemli bir boyut olduğu vurgulanmaktadır.

Yabancı işçilerin çeşitli nedenlerle ülkemize geldiği, göç veren ülke konumundan göç alan ülke konumuna geldiği bu nedenle özellikle son dönemlerde doğu bloğu ülkeleri ile Ortadoğu ülkelerinden yoğun yabancı kaçak işçinin geldiği, bu gelen işçilerin bir kısmının hem girişinin hem çalışmasının kanunsuz yani kaçak olduğu, bir kısmının ülkeye girişinin yasal olduğu ancak çalışma müsaadesi almadan çalıştığı, yabancı kaçak işçilerin daha ziyade küçük ve orta ölçekli işletmelerde, özellikle inşaat, hamderi, tekstil, plastik, tarım, gemicilik, yükleme boşaltma, temizlik, tezgahtarlık, otelcilik v.b işlerde çalıştıkları çalışan yabancı kaçak işçilerin yoğun olarak Marmara, Ege, Akdeniz ve Doğu Karadeniz bölgelerinde iş buldukları ifade edilmektedir.

Projenin amacı olarak kuralları ve kurumlarıyla uluslararası kabul görmüş, gelişmiş ekonomiler düzeyine ulaşma çabalarının, ekonominin tüm

katılımcıları ile birlikte yürütülmesi, toplam kayıt dışı istihdam çerçevesinde kayıt altına alınabilecek kısmın kayıt altına alınmasının sağlanması ve yabancı küçük işçi çalıştırılmasının önlenmesidir.

Projenin hedefinin “kayıt dışı ekonominin toplam ekonomik büyüklük içerisindeki oranının mümkün olan en düşük seviyeye indirilmesi çalışmalarının desteklenmesi kayıt dışı istihdamın uzun dönemde yaratacağı sosyal ve ekonomik olumsuzluk konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesidir” şeklinde ifade edilmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele projesi kapsamında, ülkemizde çalıştığı tahmin edilen asgari 100.000 kişilik yabancı kaçak işçi istihdamının 24 aylık proje sonunda en az 50.000 kişilik yabancı kaçak istihdamın önlenerek yerine yerli istihdam yapılması durumunda yaklaşık 5,7 Milyar YTL’lik bir kazanç elde edileceği varsayılmaktadır.

Kayıt dışı istihdam projesi kapsamında çalışmalar bazında başlamış olup toplantılar devam etmektedir. Toplantılar sonunda çizilecek yol haritası ile fiili olarak kayıt dışı istihdamla mücadele başlayacaktır.

İllerde kayıt dışı istihdamla mücadele projesi kapsamında il valiliklerinin koordinasyonunda aşağıda belirtilen faaliyetler yürütülecektir.

— Projenin kamuoyuna tanıtımı ve kayıt dışı istihdamla mücadele kampanyasının başlatılacağına duyurulması,

— Valilik, kamu kurum ve kuruluşları ile taraflar arasında kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ortak hareket edilmesi,

— İlgili kamu kurum ve kuruluşları arasında bilgi akışı ve paylaşımı hakkında koordinasyon sağlanacaktır,

— Çalışma ve Sosyal Güvenlik Başkanlığının merkez ve taşra teşkilatı her türlü imkan ve kaynakları ile çalışmalara katılacaktır.

— Sosyal Güvenlik bilincinin yükseltilmesi için ilk ve orta öğretimde şiir kompozisyon ve resim yarışmaları yapılacaktır.

— Yerel, ulusal yazılı ve görsel medyada proje ile ilgili tanıtıcı yayınlar yapılması sağlanacak kayıt dışı çalışanların mahrum kaldıkları hak ve hizmetlerin anlatılmasına yönelik tanıtıcı programlar yapılması,

— Spor müsabakalarında pankartlarla sosyal güvenlik ve sigortalı çalışmaya yönelik çalışmalar,

— Yeşil kart uygulamaları sıkı takip altına alınacağı gibi birçok faaliyet konusu benimsenmiş. Konu ile ilgili çalışmalar İstanbul ilinde 2007 Şubat ayı başlarında başlamıştır. Kayıt dışı istihdamla mücadele projesinin teorik olarak öngördüğü faaliyetlerin gerçekleşmesinin ülkemizde kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir çığır açacağı bir gerçektir. Ancak bu projede belirtilen çalışmaların uygulanmasının kolay olmadığı, topluma yeterince anlatılıp anlatılamayacağı, kurumlardan yeterince destek görüp görmeyeceği tartışma konusudur.

Ancak proje ülkemizde kayıt dışı istihdamın ciddi anlamda ele alındığının göstergesi olması anlamında, Başbakanlık Düzeyinde bir genelge çıkartılmış olması önemli bir gelişmedir.

IV- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEK İÇİN YAPILMASI GEREKEN DÜZENLEMELER

1- İstihdam Üzerindeki Mali Yükün Azaltılması

Sosyal Güvenlik Sisteminin üzerindeki prim yükünün ve vergi yükünün yüksek olduğu konusunda, toplumda ve işçi, işveren taraflarında genel bir mutabakat söz konusudur. İşveren üzerindeki mali yükün fazla olması kayıt dışı istihdamı ciddi şekilde etkilemektedir.

Vergilerin ve sosyal güvenlik katkı paylarının yüksek olması, kayıt dışı ekonominin ve beraberinde kayıt dışı istihdamın büyümesinde en önemli rolü oynamaktadır.

Bu anlamda prim oranlarının seviyesi, kayıtlı çalışma ve sigortalıları bildirme arasındaki ilişkinin geçerliliğini test etmek için, prim oranlarının

düşürülmesi üzerinde durulması, hangi sektörler için nasıl ve ne zaman uygulanacağı ile ilgili yöntemler kapsamlı olarak tartışılmalıdır.¹⁰⁹

Bu konuda işveren tarafının, SSK primleri işveren hissesinin makul bir geçiş dönemi içerisinde, aşamalı bir şekilde, işçi hissesi oranı olan % 14'lük orana düşürülmelidir.¹¹⁰

Mükellefleri ve işverenleri kayıt dışı işleri yapmaya zorlayan nedenlerden birisi de yüksek vergi oranlarıdır. Özellikle iki tarafın çıkarlarının birleştiği noktalarda kayıt dışılığa başvurulması çok daha yaygın olmaktadır.¹¹¹

5084 Sayılı Yasa ile kalkınmada öncelikli bölgeler ile sonradan eklenen 22 ilde yatırımları ve beraberinde istihdamı arttırmak amacı ile primlerde indirim yapılmış ve kayıt dışılığı azaltmıştır. Ancak genel anlamda, ülkemizde sigorta primleri ile ücret üzerinden alınan vergi oranlarının düşürülmesi pek fazla mümkün olmamaktadır. Çünkü, prim oranlarının 1 puan bile düşürülmesi, mevcut finansal sorunları üst seviyede olan Sosyal Güvenlik Kurumlarının aktüarya dengesini bozacaktır.

Sosyal güvenlik prim oranlarının azaltılarak, işveren üzerindeki yükün azaltılmasının maliyetinin altından devletin kalkması çok olası görünmemekte olup, oranların düşürülmesi ancak bazı tüketim mallarının veya hizmetlerin üzerine konulacak sosyal güvenlik vergileri ile finanse edilmesi durumunda mümkün olabilecek.

Sigara ve alkol gibi ürünlerin üzerine konulacak vergi, bu ürünlerin kullanımını da azaltacağından bu alanda kullanıcı sayısının azalması ve buna paralel olarak, bunların yol açtığı sosyal güvenlik harcamalarının düşmesine neden olacaktır. Ayrıca bu alanda sağlık harcaması yapan kullanıcılar da bir nevi bu finansmana katılmalarına sebep olacaktır.¹¹²

¹⁰⁹. **Alper**, Yusuf: Kayıt dışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor. TÜRK-İŞ Dergisi, kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam. Dosya Eki,s. 60.

¹¹⁰ **TİSK**, Artan İşgücü Maliyetleri ve Sonuçları, Ekim 2004, Ankara,s.26

¹¹¹ **Kızılot**,a.g.m,s.46

¹¹² **Yereli/Karadeniz**,s.221.

2- Bürokrasinin Azaltılması

Gerek işveren gerekse sigortalı açısından, kayıt altına girmek için veya işyeri açmak ve bir işyerinde çalışmak için birçok bürokratik işlem ve beraberinde evraklar gereklidir. Bu da kayıt dışılığı ciddi şekilde arttırmaktadır.

Ülkemizde işyeri açılışı ve istihdamla ilgili olarak birden çok kamu kurumunun olması ve her kamu kurumunun birkaç farklı evrak dışında aynı evrakları istediği (nüfus cüzdanı sureti, ikamet ticaret sicil kaydı, vergi belgeleri vb) düşünüldüğünde, tüm kurumları gezip bu belgeleri tek tek dolaştırıp imzalatmak, gerçek anlamda hem ciddi bir zaman hem de ciddi bir emek kaybına yol açmaktadır.

Oysa işyeri açılışları ve istihdamlarla ilgili olarak tek bir devlet kurumunun evrakları takip etmesi ve diğer ihtiyaç duyulan kamu kurum ve kuruluşlarına, kurulacak ortak bir bilgi-işlem merkezinden ulaştırılması bu anlamda, çapraz kontrolleri sağlayacağı gibi işveren ve sigortalı açısından da ciddi bir kolaylık olacaktır.

Bu tür bürokratik işlemlerin yoğunluğu ve fazla zaman gerektirmesi zaman zaman ülkemize yönelen veya yatırım için gelen, yabancı firmaların yatırım kararlarından vazgeçmesine neden olmakta, bu da istihdam alanını daraltarak kayıt dışı istihdama yol açmaktadır.

3- Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyon ve Eşgüdümün Sağlanması

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan vergi ve sigorta primi kaybının en önemli sebeplerinden birisi de kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliğidir. Farklı Bakanlıklar arasında (Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi) koordinasyonsuzluk olduğu gibi aynı bakanlık bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kurumları arasında bile koordinasyonluk vardır. Ancak Sosyal Güvenlik Kurumlarının 5502 Sayılı Yasa ile tek çatı altına toplanması bu koordinasyonsuzluğu azda olsa gidermiştir.

Bu koordinasyon ve eşgüdüm eksikliğinin bariz bir örneği olarak bazı işyerlerinin, maliye yoklama fişlerinde çalıştırdığını beyan ettiği sigortalı sayısı ile Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirmiş olduğu sigortalı sayısı arasında ciddi farklar oluşmakta; bu da kamu kurumlarının bazılarına bildirildiği halde diğer kamu kurumu açısından kayıt dışı olarak gözükmektedir.

Ancak son dönemde İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülen nermis projesi ile tüm vatandaşlara T.C.Kimlik Numarası verilmiş olup, ileri ki aşamada kişilerin vergi numaraları ile sosyal güvenlik numaralarının da T.C Kimlik numarasına dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca 2007 yılı başında adrese dayalı nüfus sayımının TÜİK tarafından yapılması, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlanmasına yönelik çabalar olarak görmek mümkündür.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği olmaması nedeniyle, büyük bir kaynak israfı söz konusudur. Tüm kurumların nüfus yoğunluğu az olan bölgelerde ayrı hizmet vermeleri, bir kurumun hizmetinin diğeri tarafından sunumunun olmaması gibi bir durumla karşılaşacaktır. Özellikle SSK ve Bağ-Kur’a tabi olan sigortalıların yanlış kuruma bildirimde bulunmaları hizmetlerin iptal edilmesine yol açmakta idi.¹¹³ Ancak Sosyal Güvenlik Kurumunun çıkarmış olduğu 2007-8 Sayılı genelge ile kurumlar arası mahsuplaşmanın yolu açılmıştır.

5502 Sayılı Yasa ile Sosyal Güvenlik Kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi mükerrer sağlık yardımı almayı engelleyecek olması bakımından ve eşgüdüm açısından önemlidir.

4- Mevzuatların Kayıt Dışı Bıraktığı Çalışmaların Mevzuat Kapsamına Alınması

İşverenin eşi, on sekiz yaşını doldurmamış çocukları, aynı konutta birlikte çalışan 3.dereceye kadar olan hısımlar, cezaevlerindeki atölyelerde çalışan hükümlüler v.b mevzuatın kayıt altına almadığı bir işte çalışanlar ile kendi adına

¹¹³ Söngü, s.165

ve namına çalışan işportacılar, seyyar satıcılar, boyacılar v.b birçok çalışan kesim mevzuatın kendilerini herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilişkilendirmemesi nedeni ile isteseler de sosyal güvenlik sistemine katılamamakta, ancak bunların çalışma yaşamını ve istihdamlarının ilişkilendirileceği bir sosyal güvenlik yasası çıkartılabileceği gibi genelev kadınları, tiyatro ve sinema sanatçıları gibi bir ek madde ile 506. Sayılı Yasa ile ilişkilendirilebilirler.

Ayrıca son dönemlerde çalışma ilişkilerinde meydana gelen ilişkiler neticesinde “eve iş verme” sistemi kapsamında çalışan birçok insanın durumunun mevzuat açısından açıklığa kavuşturularak, kanun kapsamına alınmaları gerekmektedir.

5- Çalışanların Eğitilmesi ve Bilinçlendirilmesi

Kayıt dışı istihdam konusunda; taraflar (işveren-sigortalı) yazılı ve görsel basında kullanılarak kayıt dışı istihdamın zararları ve yararları ile sosyal güvenliğinin öneminin ön plana çıkarıldığı bir anlayışla bilinçlendirilmelidir.

Ayrıca ülkenin genel politikalarından birisi de, genç nüfusun, çocuk yaştan itibaren sosyal güvenlik bilincini kazandırılarak eğitilmelidir.

Zira eğitim seviyesinin genel olarak düşük olması, kayıtlı çalışma ile ilgili bilgi eksikliği kayıt dışı istihdamı yaratan en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Özellikle eğitim seviyesinin düşük olduğu ülkemizde, işgücünün bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı istihdam edilenler arasında, eğitim seviyesi düşük olanların oldukça yüksek bir oran teşkil ettiği düşünüldüğün de kişilerin ihbar mekanizmasını işletmedikleri, yahut 506.Sayıli Sosyal Sigortalar Yasası’nda belirtilen sigortalının işyerinde çalışmaya başladığında kuruma kendisini bildirme yükümlülüğünden haberdar olmadığı anlaşılmaktadır.

İşyerlerinin yoğunlukta olduğu sanayi şehirlerine ve o şehirlerdeki sanayi bölgelerine sosyal güvenlik hizmeti vermek ve çalışanları hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirecek danışma büroları kurulması, ayrıca sendikalarla koordineli şekilde eğitim çalışmalarının yürütülmesi gerekmektedir.

Çalışanların eğitim seviyelerinin düşük, yaş ortalamalarının genç olması, kişilerin sürekli sağlıklı olacaklarını, sosyal güvenliğe ihtiyaçlarının olmayacağı gibi yanlış düşüncelerin oluşmasına yol açmakta, bu da kişilerin kayıt dışı çalışma konusunda daha yatkın olmaları sonucunu doğurmaktadır.

6- Sosyal Güvenlik Kurumları Arasında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması

Sosyal Güvenlik Kurumları arasındaki prim ödeme gün sayısı, yıl ve bağlanan aylıklarda farklılık olması, kişileri çeşitli dönemlerde sosyal güvenlik kurumunu değiştirmeye itmekte, bu geçiş dönemlerinde yahut emeklilik için gerekli yaş ve yıl şartını beklerken kayıt dışı çalışmaktadır. Ayrıca farklı Sosyal Güvenlik Kurumlarında farklı prim miktarlarının olması, daha yüksek olan prim miktarlarının olduğu kurumdan kaçışı, ayrıca daha az prim ödediği halde daha fazla emekli maaşı verilmesi gibi durumlardaki madur gibi görünen sigortalıların, kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır.

7- Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi

Son dönemlerde özellikle Sosyal Güvenlik Kurumlarının hizmetleri başta olmak üzere kamu hizmetlerinden tarafların tamamı şikayetçidir. Son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle emeklilik yaşının ve prim ödeme gün sayılarının arttırılmasına karşın, sigortalıların emekli olduktan sonra sadece büyük şehirlerde ev kiralarını ödeyebilecek kadar emekli maaşı bağlandığı, üstelik emekli maaşının bağlanmasının haftalar sürdüğü ayrıca sağlık hizmetini gereği gibi alamadıkları bir gerçektir.

Kişiler, devletin sosyal güvenlik kurumlarına tek taraflı, rıza aranmadan kayıt yapılmakta ve primleri devlet alacağı şeklinde takip ve tahsil edilmektedir. ancak sigortalıların sağlık hizmeti alabilmek için günlerce hastane kuyruklarında beklemekte yahut anlaşma yapılan özel bir sağlık kuruluşuna fark ödeyerek gidebilmektedir. Bu da kamunun sunduğu hizmetten memnun kalmama sonucunu doğurmakta ve kayıt dışı istihdamı arttırmaktadır.

Hizmet sunan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel; sigortalı ve işverenleri müşteri zihniyetiyle görmeli ve bu doğrultuda daha özenli ve çözüme yönelik yaklaşmalıdır.

Son dönemlerde, gerek bireysel sağlık ve bireysel emeklilik sistemlerinin yaygınlaşması ileriye dönük kamudan alınan hizmetten memnun olmama sonucu çalışanları kayıt dışılığına yöneltecektir.

8- Yatırımların Artırılarak İşsizliğin Azaltılması

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın en önemli sebebi; işsiz oranının yüksek olmasıdır. Doğum oranlarının yüksek olması ve genç nüfusun istihdam talebinin karşılayabilecek iş alanlarının ve yatırımların oluşmaması, işsizliğe yol açmakta bu da istihdam talebinde bulunan işsiz sayısının çoğalmasına ve daha düşük ücretle daha kötü koşullarda çalışmaya razı olan, yeni işsiz bir gurubun oluşmasına yol açmaktadır.

TÜİK 2006 Mayıs ayı Türkiye'deki Gelir Dağılımı verilerine göre, en düşük gelir düzeyindeki % 20'lik kısım, gelirin % 6.04'ünü, en yüksek gelir düzeyindeki % 20'lik bölümde, gelirin % 46,17'sini almaktadır. Dolayısıyla, gelirden çok az pay alan yoksul ve işsiz kesim, hayatını devam ettirebilmek için kayıt dışı çalışmayı göze almaktadır çünkü öncelikle karnını doyurması gerekmektedir.

Ülkemizde yatırımlar artırılarak genç nüfusa iş sağlanmadığı sürece, işsizlik oranı artacak ve kayıt dışı çalışmanın engellenmesi mümkün olmayacaktır.

9- Denetimlerin Daha Etkin Hale Getirilmesi

Denetim, kayıt dışı istihdamla mücadelede çözüm açısından tek başına yeterli olmamakla birlikte, kayıt dışılığı önlemenin etkin yollarından birisidir.

Burada, Sosyal Güvenlik Kurumlarının finansal yapısının bozulmasının en önemli nedenleri, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılarak daha geniş kriterlerin kapsama alınamaması ile kayıt dışı istihdamın yaygın olmasıdır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda Sosyal Sigortalar Kurumunda Sigorta Müfettişleri ile Sigorta Yoklama Memurları, Çalışma Bakanlığına İş Müfettişleri Vergi Usul Kanununun 127.maddesine göre yoklamaya yetkili olan Yoklama Memurları ve 4447 Sayılı Yasa'ya istinaden yetki verilen Genel ve Katma Bütçesi İdarelerin denetim elemanları görülmektedir.

Sigorta Müfettişleri, sigortasız çalışmanın önlenmesi, sigortalık kapsamanın yaygınlaştırılarak sosyal güvenliğin tüm çalışan kesime yansıtılması, gelirlerin arttırılıp yeterli finansman sağlanabilmesi için saygın, etkin ve sürekli bir denetim gerçekleştirilmesi amacıyla Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3917 Sayılı Yasa ile 1993 yılında kurulmuş bu tarihten itibaren, ülke düzeyinde teftiş kontrol ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedir.¹¹⁴

Tablo 14. Sigorta Müfettişlerinin 2000-2003 Dönemine İlişkin Faaliyet Sonuçları

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt Dışı Çalışan	Kayıtlı Çalışan	Toplam Çalışan
2000	36.870	30.870	217.240	248.110
2001	30.853	10.500	174.719	185.219
2002	29.487	7.452	119.141	126.593
2003	34.962	22.201	324.772	346.953

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Çalışma Raporu

Tablo 14 incelendiğinde kayıt dışı çalışanların, rakamsal olarak 2001 ve 2002 yıllarında ciddi şekilde azaldığı görülse de, bu kayıt dışılığın azaldığı anlamına gelmediği, aynı yıllarda kayıtlı çalışanların sayısında az olduğu ve 2001 ekonomik krizi ve sonrasında denetlenen işyeri sayısının azaldığı ve bu işyerlerinde çalışan kayıtlı ve kayıt dışı çalışan sayısının azaldığı gözlenmektedir.

3917 Sayılı Yasa ile Sigorta Müfettişlerine verilen asgari işçilik incelemesi, kayıt dışı istihdamla mücadele anlamında çok önemli bir adım olmuş,

¹¹⁴ Öztürk/Süngü, s.63.

ancak bu yetki 616 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış ve neticesinde özellikle inşaat işyerleri ile ihale konusu işlerde kuruma bildirilen sigortalı sayısında ciddi düşüşler olmuştur. Bunun üzerine 4958 Sayılı Yasa ile asgari işçilik incelemesi ve yemin dışında her türlü bilgi ve belge ile çalışanların çalışmalarının ispatı yetkisi verilmiş, bu da kayıt dışı istihdam anlamında önemli bir yetkidir.

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 2005 ve 2006 yıllarında denetim gerekçesine dayalı çalışma oranını düşürerek, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu belirlenen sektörlerde, kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik genel denetimlere ağırlık vermiştir.

Sigorta Yoklama Memurları 08.09.1999 tarihli 4447 Sayılı Yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumunun taşra birimlerinde görev yapmak üzere kurulmuşlardır. 4447 Sayılı Yasada görevleri; işyeri açılışı, işyerlerinin kapanması, ihbar ve şikayetler konusu iken son dönemlerde bilanço esasına göre kayıt tutan işverenlerin kayıtları dışında kalan tüm kayıtları ve sigortalı olaylarını incelemektedirler. Bu nedenlerle kuruma yapılan ihbar ve şikayetlere daha kısa sürede el atılmakta ve işyerlerinin sık sık denetlenmesini sağlamaktadırlar.

Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin denetim elemanlarına 08.09.1999 tarihli 4447 Sayılı Yasa ile 506.Sayılı Yasanın 130.maddesine eklenen fıkra ile Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin denetim elemanları, kendi inceleme ve soruşturmaları sırasında işyerlerinde kayıt dışı çalıştığını saptamış oldukları çalışanları, kimlik bilgilerini ve ne zamandan beri çalıştığını içerecek şekilde düzenleyecekleri tutanağı ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu üntesine ileteceklerdir.

Ancak verilen bu yetki amacına ulaşamamış olup hem işyerlerinde çok az sayıda inceleme yapıp tutanak tanzim edilmiş hem de düzenlenen tutanaklardan bilgilerin yetersiz olduğu ve tespitlerin çoğunun Sosyal Sigortalar Mevzuatına uygun olmadığı anlaşılmış bu anlamda verilen yetki sonuç vermemiştir.

İş Müfettişleri 3008 Sayılı Yasa ile 15.06.1937 tarihinde iş hayatının memleket menfaatine uygunluğunu takip ve teftişe yönelik iktisat vekaletine bağlı olarak kurulmuştur.

İş Müfettişleri 4857 Sayılı İş Kanunu mevzuatı açısından işyerlerinde yaptıkları denetimlerde, çalışanların Çalışma Bölge Müdürlüklerine bildirilip bildirilmediğini ayrıca çalışanların Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilip bildirilmediklerini denetleyerek, bildirilmeyenler var ise, bunları düzenledikleri tutanaklar ile ilgili Çalışma Bölge Müdürlüklerine ve Sigorta Müdürlüklerine bildirirler. Bu anlamda Sigorta Müfettişleri ile birlikte kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda önemli bir görev yürütmektedirler.

Denetimlerin arttırılmasının kaçak işçi çalıştırılmasının önüne kısmen de olsa geçilebileceği açıktır. Ancak, salt denetim kayıt dışı istihdamı ortadan kaldırmada pek etkili olmayacaktır. Bunun için sendikaların gönüllü denetim işini üstleneceği uygun bir ortama gereksinim vardır.¹¹⁵

Denetimler yapılırken, işverenler aynı konuda genellikle mükerrer denetime maruz kaldıklarından şikayet etmektedirler. Maliye Bakanlığı Denetim Elemanları, İş Müfettişleri, Sigorta Müfettişleri arasında yeterli koordinasyonun olmaması neticesinde kısa aralıklarla farklı denetim birimlerince aynı işyerlerinin denetlenmesine yol açmaktadır. Hatta aynı bakanlık bünyesindeki denetim birimleri arasında da koordinasyon olmadığı görülmektedir.¹¹⁶

Halen yürütülmekte olan işçi, işveren bazlı denetim yetersiz kalmaktadır. Zira, işyerlerinin kapasite büyüklüğü, bildirilen sigortalı sayısı, faaliyet konusu gibi birçok özelliği aynı olmasına karşın bazı işyerleri farklı yahut aynı denetim birimlerince birden çok denetlendiği halde, bazı işyerleri yıllar yılı denetlenmemektedir.

Bu anlamda, kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda denetim birimlerinin çalışma sistemleri değiştirilmeli, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörler ve bölgeler belirlenerek diğer denetim kurumlarının denetim elemanları ile koordineli bir şekilde, cezalardan ziyade eğitim ve rehberlik yaklaşımının ön planda tutulduğu, gerek işverenlerin gerekse işçilerin kayıt altında çalıştırma ve

¹¹⁵ Yereli/Karadeniz,s.225

¹¹⁶ Ç.S.G.B.Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi, s.14.

Çalışma konusunda ikna edilmesine yönelik bir çalışma planının benimsenmesi gerekmektedir.

Ayrıca, sigortalıların yaklaşık % 80'i civarındaki işyerinden ayrıldıktan sonra ihbar veya şikayette bulunduğu düşünüldüğünde, sigortalıların haklarını çalışırken aramaları gerektiği, aksi taktirde geçmişe yönelik çalışıldığının tespitinin tanık ve belge yönünden zor olduğunun bilincine ulaşmaları, hak arama ve ihbar müesseselerinin ciddi şekilde işlerlik kazanması gerekmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

\$ 1- TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI VE ETKİLERİ

Kayıt dışı istihdam hem çalışanlar, hem devlet hem de işverenler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bir takım işverenlerin istihdam ettikleri kişileri kayıt dışı çalıştırmak suretiyle, kanunların kendilerine yüklemiş olduğu sorumluluktan kaçarken, diğer işverenlerde bu haksız rekabet koşulları nedeniyle, ekonomik açıdan olumsuz etkilenmektedir Devlet açısından olaya bakıldığında da devletin kayıt dışı çalışma nedeniyle ciddi şekilde vergi ve sigorta primi kaybına uğradığı görülmektedir.

Kayıt dışı çalışanlar açısından ise en önemli sonucu, insanlar için çok önemli olan sosyal güvenlik güvencesinden yoksun olarak hayatlarını sürdürmeleridir.

I- ÇALIŞANLAR AÇISINDAN SONUÇLARI VE ETKİLERİ

Bu kapsamda kayıt dışı olarak çalışan ücretliler ile, bir işverene tabi olarak hizmet akdi ile çalışanlar kayıt dışı istihdamdan en fazla etkilenen kesim olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, kayıt dışı çalışmaları neticesinde Sosyal Güvenlik Kurumlarının sağlamış olduğu sağlık hizmeti ve emeklilik hizmetlerinden geç yahut hiç yararlanamama ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Sadece çalışanların kendileri değil, bakmakla yükümlü oldukları aileleri de sosyal güvenlik haklarını kullanamamaktadır. Çalışan ücretliler açısından, kayıt dışı istihdam, çalışmalarının hiç bildirilmemesi, çalışmaların gün olarak eksik bildirilmesi ve çalışmaların ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlikten yoksun olarak çalışan ücretliler, sağlık

hizmetlerini karşılamak amacıyla, almış oldukları ücretlerin önemli bir kısmını harcamakta, bu da ciddi bir harcama kalemi olarak önemli bir yer tutmaktadır.

1- Kamu Kurumuna Hiç Bildirilmeyenler Açısından Sonuçları

Ücret karşılığı bir işverene hizmet akdi ile bağlı olarak çalışan kişilerin, kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi, çalışanlar açısından çok önemli ve olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Çalışanlar, çalışma hayatını düzenleyen başta 4857 Sayılı İş Kanunu ve 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun kendilerine tanıdığı güvence ve haklardan yararlanamamaktadır.

Bunun devamında kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyen kişiler açısından çok önemli olan sosyal güvenlik hakkından yararlanamamaktadır.

Kayıt dışı çalışan ücretliler, kayıt dışı çalışma neticesinde hastalandıklarında doktora gidememe ve tedavi görememe, çalışmadığı sürece geçici iş göremezlik ödeneği alamama, iş kazası ve meslek hastalığına uğraması durumunda bu sigorta kolundan sağlanan yardımlardan yararlanamama, işsiz kaldığı dönemde işsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği alamama ve nihayet prim ödemesi olmaması nedeni ile emekli olamama ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

Çalışanların kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi, genelde daha küçük, merdiven altı olarak tabir edilen, çalışma ortamları kötü olan işyerlerinde rastlanmakta olup, çalışanların buralarda çok kötü şartlarda, daha az ücretlerle çalıştıkları, kanun kapsamında olmamaları nedeni ile de devletin koruyucu ve düzenleyici denetiminden uzak kalmaktadırlar.

Olayı sadece çalışan kişi açısından değil, onun bakmakla yükümlü olduğu ailesi açısından önemli sonuçları ortaya çıkmakta bunun sonucunda sağlık hizmeti alamamaları ve sağlık hizmetini kendi bütçelerinden karşılamak zorunda olmaları nedeni ile birçok konuda fedakarlık etmek zorunda kalmaktadırlar.

Sadece başka bir işverene bağlı çalışanlar açısından değil, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışan, özellikle küçük esnaf ve zanaatkarların kendilerinin çalışmasının kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan tespitler nedeni ile vergi, prim

borcu, faiz, gecikme zammı idari para cezası gibi birçok mali yükümlülükle karşılaşmaktadırlar. Ayrıca, bu dönemde kendileri ve aileleri sağlık hizmeti alamamakta uzun yıllar geçmesine rağmen, özellikle bağımsız çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumu olan Bağ-Kur'un Sosyal Sigortalar Kurumu'na göre daha fazla prim ödeme günü istemesi nedeni ile emekli olamamaktadırlar.

2- Çalışmaları Ücret Açısından Eksik Bildirilenler Açısından

Sonuçları

Çalışmaları ücret açısından eksik bildirilenler, bu açıdan iş kazası geçirmesi ya da hastalanması durumunda alacakları, geçici iş göremezlik ödeneği veya sürekli iş göremezlik gelirinün çalışana daha az ödenmesi.

Analık Sigortası kapsamında, doğum nedeni ile doğumdan önce ve doğumdan sonra istirahatlı kalınan süreye ilişkin, geçici iş göremezlik ödeneklerinin az olması.

Çalışan kişinin işsiz kalması durumunda alacağı işsizlik ödeneğini düşük olması.

Ölüm halinde eşine, çocuklarına ve bakmakla yükümlü olduğu anne ve babasına bağlanacak ölüm aylığı miktarının düşük olması.

Çalışan kişinin emekli olması durumunda kamu kurum ve kuruluşlarına ücretleri eksik bildirilmiş ise bu durumda bağlanacak emekli aylığı da düşmektedir.

3- Çalışmaları Gün Açısından Eksik Bildirilenler Açısından

Sonuçları

506 Sayılı Yasa'da 08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 Sayılı Yasa ile yapılan düzenleme ile kısmen bu yönde kayıt dışı istihdam azaltılmıştır. Bu durumu önlemek amacıyla, 25.08.1999 tarih ve 4447 Sayılı Yasa'nın 79.maddesine eklenen yeni bir fıkra hükmüne göre "Ay içinde bazı günler çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az

çalışıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim belgelerine eklenmeleri şarttır”¹¹⁷ denilmektedir.

506 Sayılı Kanunun 79.maddesinde yapılan ekleme ile kısmen eksik bildirimin önüne geçilmiş, ancak puantaj kayıtlarının düzenlenmesinin kolay olması, belirsiz süreli ya da kıst hizmet sözleşmelerinin işçi ve işveren tarafından tanziminin kolay olması, hala çalışanların ay içerisinde çalıştıkları halde 30 günden az bildirilmelerine neden olmaktadır.

Çalışan ücretlilerin, çalışma gün sayılarının kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirilmesi neticesinde sosyal güvenlik hizmetlerini ya zamanında alamamakta ya da hiç alamamaktadır.

Örneğin; sigortalıların sağlık yardımlarından yararlanabilmeleri için kendileri için 90 gün, bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocukları ile ana ve babaları için 120 gün prim ödeme şartı bulunmakta olup, eksik bildirildiğinde bu hizmeti daha geç almakta ya da hastalık nedeni ile çalışamayacak duruma geldiğinde, prim ödeme gün sayısını doldurmaması nedeni ile bu sağlık hizmetinden hiç yararlanamamaktadır.

Çalışan sigortalının aynı şekilde yurt dışında tedavi görebilmesi için gerekli şartlardan birisi de, hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde 300 gün hastalık sigortası primi ödemiş olması şartıdır.¹¹⁸

Bu durumda kuruma, sigortalının çalışmalarının eksik bildirilmiş olması, yurt dışında tedavisi mümkün olsa bile, prim ödeme şartına bağlı olması nedeni ile bu şart yerine getirmeyen sigortalının tedavisinin yapılamamasına neden olmakta, çalışan sigortalının aynen kuruma hiç bildirilmeyen kayıt dışı sigortalılar gibi geç yahut hiç emekli olmaması sonucuna yol açmaktadır.

Özellikle son dönemde sigortalının hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanması konusunda, ortalama 180 gün şartını kaldırarak 5 yıldan beri sigortalı olmak ve en az 900 gün prim ödeme şartına bağlanması nedeni ile erkek

¹¹⁷ **Güzel/Okur**,s. 183.

¹¹⁸ **Şakar**, ,s. 232

sigortalıların ortalama 540-720 gün arası askerlik yaptıkları düşünöldüğünde geriye kalan 200-300 günün doldurulması için birkaç günün bile önemi unutulmamalıdır.

II- KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN YABANCI KAÇAK İŞÇİLER AÇISINDAN SONUÇLARI

Yabancı kaçak işçilerin genellikle, kendi ölkelerine kıyaslandığında daha yüksek paralar kazanabildikleri ölkeleri tercih ettikleri görölmektedir. Amaçları, burada kısa vadede ciddi paralar kazanmaktır. Bu durum onları sağlıksız, iş sağlığı ve güvenliğinin olmadığı, çalışma koşullarının ve süresinin uzun olduğı sosyal güvenlik yasalarının sağladığı korumadan uzak iş ortamlarında çalışmaya itmektedir.¹¹⁹

Yabancı kaçak işçilerinin o ölkede çalışma mevzuatı açısından, çalışma izni olmaması hatta ikamet izni de olmadığı ve yakalandığı zaman sınır dışı edileceklerini bilmeleri bu neden ile, tüm bu kötü koşulları isteseler de kamu kurum ve kuruluşlarına bildirememektedir.

Bu durum sadece kötü çalışma koşullarıyla sınırlı kalmamakta, insan tacirlerinin eline geçen bu korumasız kesim köle gibi satılmaya başlanmakta hastalanması ya da kaza geçirmesi durumunda yurda kaçak yollarla girmişse hastaneye dahi gidememektedir.

Çalışmaları kurum ve kuruluşlara bildirilmediğı gibi bazen çalıştıkları işlerle ilgili ücretlerini alamamakta sadece boğaz tokluğuna çalıştırılmaktadırlar.

III- KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN GELİR VE AYLIK ALANLAR AÇISINDAN SONUÇLARI

Sosyal Sigortalar Kurumundan emekli olanların tekrar çalışmaları durumunda Sosyal Güvenlik Destek Primi ödemeleri gerekmede olup kayıt dışı olarak çalıştığı tespit edilen emeklilerin kurumca aylıkları kesilmekte iken yapılan düzenleme ile kayıt dışı çalıştığı tespit edilen emeklilerin, tercihleri sorulmadan aylıkları kesilememektedir. Düzenleme öncesi birçok emekli sigortalının kayıt

dışı çalışması nedeni ile emekli aylıkları çalışmaya başladığı tarihte kesilmiş ve yasal faizi ile geri istenmiş, bu durum emeklilerin ciddi anlamda mağduriyet yaşamalarına neden olmuştur.

Yetim aylığı alan kişiler, bu aylıklarının kesilmemesi için kayıt dışı çalışmayı göze almakta bu durumda yetim aylığı olarak çalışanların daha düşük ücret ve kötü şartlarda çalışmalarının sonucunda hastalanmalarına yahut iş kazası geçirmeleri veya meslek hastalığına uğramalarına yol açmaktadır.

IV-KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN EVDE ÇALIŞANLAR VE ÇOCUKLAR AÇISINDAN SONUÇLARI

Genelde tekstil sektörü başta olmak üzere evlerde temizlik işlerinde çalışanlar ile eve iş verme modeli yönünden, evlerde parça başı iş yaparak kayıt dışı çalışanlar açısından en önemli sorun, herhangi bir sosyal güvenliklerinin olmamasıdır.

Bu tarz işlerde çalışanların, genelde düşük ücret aldıkları çalışma koşullarının kötü olduğu herhangi bir kaza yada hastalık karşısında sosyal güvenceden eksik oldukları görülmektedir.

Evde çalışanların çalışma koşullarının yanı sıra yaşamış oldukları en önemli sorunların başında da çalışma sürelerinin çok uzun olması gelmektedir. Evde iş verme sistemi içerisinde çalışanların, evde birkaç saatlik uyku dışında tüm günü çalışarak geçirdikleri bilinmektedir.

Çocuk işçilerin çalıştırılmasının altında da ucuz işgücüne işverenlerin duymuş olduğu ihtiyaç yatmaktadır. Çocukların kayıt dışı çalışması nedeni ile daha kötü şartlarda ve daha uzun saatlerde çalıştırıldıkları, çalışma şartlarının kötü olması nedeni ile sık sık hastalandıkları ve kaza geçirdikleri, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, İş Kanunu ile Sosyal Güvenlik Mevzuatının kendilerine verdiği hakları kullanmamaktadırlar.

Sadece çocukların çalışmasının ekonomik boyutlu değil, sosyal boyutu da çok önemlidir. Zira geleceğimizi emanet edeceğimiz çocuklarımızın, çalışma

¹¹⁹ Yereli/Karadeniz,s.137

hayatına genç yaşta girmeleri nedeni ile eğitimde geçirecekleri süreyi çalışarak geçirdikleri bunun da ülkemizin geleceği açısından çok ciddi olumsuz sonuçlar doğurduğu muhakkaktır.

V- GENEL EKONOMİ VE GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ SONUÇLARI

Kayıt dışı istihdamın ekonomi üzerindeki önemli bir etkisi haksız rekabete yol açması nedeni ile kayıt altındaki işyerlerinin de kayıt dışına yönelmesine yol açmasıdır.

Kayıt dışı istihdam ile üretim yapan işyerleri, ücretlerin düşüklüğü, sosyal güvenlik ve vergi yükünün olmayışı, sosyal güvenlik ve iş hukukunun kendilerine yüklemiş olduğu yükümlülükleri yerine getirmemesi nedeni ile diğer işyerleri aleyhine avantaj elde etmekte, üretmiş olduğu malı daha düşük maliyetlerle üretmekte bu da diğer kayıtlı çalışan işyerlerinin rekabet gücünü kırarak bu işyerlerinin de kayıt dışı ekonomiye ve kayıt dışı istihdama yönelmesine yol açmaktadır.

Kayıt altında çalışan ve istihdam yapan işyerleri kayıt dışı çalışan işyerleri ile rekabet edebilmek ve kanunların emrettiği yükümlülüklerden kurtulabilmek için taşeronlaşmaya ve küçülmeye ya da yeni iş ilişkileri doğrultusunda fason üretim yapmaya, eve iş vermeye başlamakta bu da dolaylı olarak kayıt dışı istihdama yol açmaktadır.

Kayıtlı çalışanların devlete sigorta primi ve vergi ödediği oysa kayıt dışında olanların herhangi bir prim ve vergi ödemediği, bu durumda kayıtlı istihdam içerisinde yer alan kişilerin vergi ödediği yeni kamu harcamalarına kaynak sağladığı oysa kayıt dışı çalışanların herhangi bir ödeme yapmadığı aynı zamanda kamu harcamalarının dağılımı ve devlet harcamalarının dengeli yapılmasını engellediği görülmektedir.

Kayıt dışı ekonomi nedeniyle kişilerin ve işyerlerinin gerçek ekonomik durumlarının ortaya çıkmaması nedeni ile ülkenin GSMH'nın düşük görünmesine

buna bağlı olarak başta milli gelir hesaplamalarının yanlış yapılmasına yol açmaktadır.

VI-EKONOMİK VE MALİ YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kayıt dışı istihdamın en önemli sonuçları ve etkileri devletin yani, Sosyal Güvenlik Kurumları ile Maliye Bakanlığının kayıt dışı istihdam nedeni ile uğramış oldukları sigorta primi ve vergi kaybıdır.

2005 yılı verilerine göre devletin 22 Milyon 46 Bin kişilik istihdamdan % 50.1'ne denk gelen, 11 milyon 45 Bin kişinin kayıt dışı çalışması nedeni ile uğramış olduğu vergi ve sigorta prim kaybı, yaklaşık 23.5 Milyar YTL'dir.¹²⁰

TÜİK verilerine göre, 2005 yılında Türkiye'de çalışanların yaklaşık 11 Milyonu SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve diğer sandıklara kayıtlı bulunmaktadır. Geriye kalan yaklaşık 11 Milyon 45 Bin kişinin kayıt dışı çalıştığı öngörülebilir. Bunların 3 Milyon 361 binin ücretsiz aile işçisi olduğu ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Hesaplamaya göre, geriye kalan 7 Milyon 684 Bin kişinin ya kendi adına bağımsız çalışması nedeni ile Bağ-Kur sigortalısı, ya da bir işverene bağlı olarak çalışması nedeni ile SSK sigortalısı olması gerekmektedir. Bu nedenle bu çalışanların Bağ-Kur ve SSK'ya kayıtlı olmamasının asgari rakamlar dikkate alındığında, devlete 23 Milyar 553.3 Milyon YTL prim ve vergi zararı olduğu görölmektedir.

Aynı şekilde Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre Türkiye'nin 2006 Yılı (Temmuz-Ağustos-Eylöl) rakamları¹²¹ dikkate alındığında nüfusun 72.724.000 olduğu, istihdam oranının % 45, işsizlik oranının % 9.1, işgücüne katılma oranının ise % 49.5 olduğu görölmekte olup, toplam istihdamın 23.279.000 olduğu, bu oranlara göre işsiz nüfusun da 2.343.000 olduğu anlaşılmaktadır.

¹²⁰ TÜBA-Türkiye Bilimsel Akademisi, Haber Bülteni, TÜBA/İİÇB-.28.08.2006

¹²¹ TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu, 2006 Temmuz, Ağustos, Eylöl verileri, <http://www.turk.gov.tr>. 21.03.2007.

2006 TÜİK verilerine göre 4.274.574 kişinin kayıt dışı ücretli ve yevmiyeli olduğu, 3.796.331 kişinin kendi hesabına kayıt dışı çalışan olduğu, ücretsiz aile işçilerinin de 3.669.128 kişi olduğu düşünüldüğünde, kayıt dışı çalışanların 11.740.033 kişi olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu rakamlar değerlendirildiğinde 2005 yılına oranla kayıt dışılığın artarak % 50.5'e ulaştığı görülmektedir.

Tablo 15.Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam

Türkiye Nüfusunun 72.724.000		İstihdam Oranı % 45	İşsizlik Oranı % 9.1	İşgücüne katılma Oranı % 49.5	
Kayıt Dışı Ücretli ve Yevmiyeli			4.274.574		
Kayıt Dışı Kendi Hesabına İşveren			3.796.331		
Kayıt Dışı Ücretsiz Aile İşçisi			3.669.128		
Toplam Kayıt Dışı İstihdam			11.740.033		
Toplam İstihdam			23.279.000		
Kayıt Dışı Oranı			% 50.5		
SSK Kapsamına Alınması Geren Kişi Sayısı	Ücretli	2.613.670	Bağ-Kur kapsamına alınması gereken kişi sayısı	İşveren	350.405
	Yevmiyeli	1.660.904		Kendi Hesabına	3.445.926
	Toplam	4.274.574		Toplam	3.796.331

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu 2006 Temmuz Ağustos Eylül verileri

Tablonun incelenmesinde SSK kapsamına alınması gereken kişi sayısının 4.274.574 olduğu ve Bağ-Kur Kapsamına alınması gereken kişi sayısının, 3.796.331 kişi olduğu düşünüldüğünde kayıt dışı çalışan SSK'lıların en az asgari ücret olan 531.00 YTL aldıklarını varsayarak, Sosyal Sigortalar Kurumunun 1 aylık prim kaybının ve Maliye Bakanlığının vergi kaybının 1.131.522.483 YTL olduğu yıllık kaybında yaklaşık $1.131.522.483 \times 12 = 13.578.269.802$ YTL olduğu ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca Bağ-Kur'lu olması gereken 3.796.331 kişinin asgari basamaktan prim ödeyeceğini varsayarsak, buradaki devletin aylık yaklaşık kayıp miktarının 1.046.800.309.94 YTL olduğu, bu durumda devletin vergi ve prim kaybının 2006 yılı Temmuz, Ağustos, Eylül verileri dikkate alındığında yaklaşık 12.561.603.719.28 YTL olduğu görülmektedir..

Devletin Sigorta Primi ve Vergi olarak kayıt dışı istihdam dolayısıyla 2006 verileri dikkate alındığında uğradığı zarar yaklaşık 14.834.987.352 YTL olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kayıtlı veriler dikkate alındığında toplam istihdamın 23.279.000 olduğu, bunun 11.740.033 kişinin kayıt dışı çalıştığı kayıtlı oranına bakıldığında yaklaşık 11.538.967 kişinin 72 Milyonluk nüfusa baktığı, bununda yaklaşık 1 kişinin kendisi ile birlikte 6.5 kişiye baktığı sonucuna götürür ki kayıt dışı istihdamın boyutlarının hangi aşamada olduğunu göz önüne sermek açısından önemlidir.

Yukarıdaki yaptığımız hesaplar, ödenecek asgari tutarlar dikkate alınarak yapılmış olup, Sosyal Sigortalar Kurumuna 2006 yılında sigortalıların ortalama yıllık kazancının 1.314.00 YTL olarak bildirildiği düşünüldüğünde, Sosyal Sigortalar Kurumunun ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğünün (5502.Sayılı Yasa ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı adı altında birleştirilmiştir)¹²² prim kaybının 20 Milyar YTL civarında olduğu görülebilmektedir.

Ülkemizde 2007 yılı yılında Sosyal Güvenlik Sisteminin yaklaşık 31.589 Milyar YTL açık vereceği¹²³ düşünüldüğünde kayıt dışı istihdamın sadece Sosyal Güvenlik Sisteminin aktüarya dengesini bozmadığı, tüm devletin yapısını etkilediği, oluşan bu finansman açıklıklarının kapatılması için devletin iç veya dış borçlanmaya gittiği bu borçların da tüm kesimlerden toplanan vergilerle ödendiği düşünüldüğünde, kayıt dışı istihdamın devlet ve devletin bütün kesimlerini olumsuz etkilediği görülmektedir.

Yine kayıt dışı çalışanları kayıt altına almayı başardığımızda, Sosyal Güvenlik Sistemi vermiş olduğu açıklardan kurtulacak ve devletin Sosyal Güvenlik Sisteminin açıklarını kapatmak için kullandığı kaynakları yatırımlara yönlendirecek yatırımların artması ile çarpan etkisi¹²⁴ sonucu milli gelirimizi

¹²² Bu yasa 16.05.2006 tarihinde T.B.M.M.de kabul edilerek 20.05.2006 tarih ve 26173 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

¹²³ **Aydemir**, Birol, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl.9 Sayı.40 Kasım-Aralık 2006,s. 69.

¹²⁴ Otonom harcamalardaki bir birim artış kendisinin birkaç katı gelir artışına neden olmasını ifade eder. Tamer, İşgüder, Rona Turanlı, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü Genişletilmiş 2.Baskı, Bilim teknik Yayınevi, s. 59.

arttırarak, devletin artan gelirden aldığı payı artmasına ve devlet yatırımlarının artması sonucu işsizliğin azalmasına neden olacaktır.

Dünyadaki mevcut Sosyal Güvenlik Sistemlerinin düzenli işleyebilmesi için aktif pasif oranının 1/4 olması yani 4 aktif sigortalının çalışması 1 pasif sigortalıya bakması olayı bu açıdan değerlendirdiğimizde ülkemizde çalışan bir sigortalının kendisi ile birlikte ortalama 4 kişiye baktığı ve sosyal güvenlik hizmeti aldığı, bu sosyal güvenlik hizmeti alanların birçoğunun kayıt dışı çalıştığı düşünüldüğünde, bunların kayıt altına alınmasının sadece prim ve vergi gelirinden ziyade bunlara yönelik prim ödemedikleri halde yapılan giderlerden Sosyal Güvenlik Kurumları da kurtulacaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumları ile Maliye Bakanlığının sigorta prim kaybı ve vergi kaybı sadece kayıt dışı çalışanlardan değil aynı zamanda ücretlerin eksik bildirilmesinden de kaynaklanmaktadır.

İşyerlerinde çalışan sigortalılar, günümüz koşullarında asgari ücretin üzerinde ücret almakta ancak SSK'ya almış oldukları fiili ücret üzerinden değil, asgari ücret üzerinden bildirilmektedirler. Fiili ücret ile asgari ücret arasında oluşan farkta sigorta primi kaybı olarak kaşımıza çıkmaktadır.

Ücretlerin eksik bildirilmesi ancak isteğe bağlı sigortalılarda görülmektedir. Zira isteğe bağlı olarak SSK'ya ya da Bağ-Kur'a bildirim yapılmakta, ancak piyasa koşullarında kayıt dışı çalışan ve yüksek ücret alan sigortalılar kendilerine tanınan sigorta primine esas kazanç tabanı ile tavanı arasında sürekli olarak sigorta primine esas kazancın tabanından kuruma bildirim yapmaktadırlar.

Sigortalıların gerçek ücretler üzerinden değil de, Sosyal Sigortalar Kurumu'na en az bildirilmesi gerekli olan sigorta taban ücreti üzerinden bildirilmesi nedeni ile SSK'nın sigorta prim kaybı 2000 ve 2001 yılları için 3 Katrilyonu aşmaktadır.¹²⁵

¹²⁵.Süngü,s.84

Ancak isteğe bağı sigortalılığın şartları 4842 Sayılı Yasa¹²⁶ ile zorlaştırılmış, isteğe bağı sigortalı tescili yaptırabilmek için sadece sigortalının tescil olması yeterli görülmemiş, en az bu tarihten önce 1080 prim ödenmiş olma şartı getirilmiş, bu da 2002 yılında 942 bin 24 olan isteğe bağı sigortalı sayısını 2005 Ağustos ayı itibariyle % 250 azaltarak 268 Bin 98'e düşürmüştür. Burada borçlarını 3 ay üst üste ödemeyen sigortalıların isteğe bağı sigortalılıklarının iptali de etkili olmuştur.¹²⁷

Sosyal Güvenlik Kurumlarının kayıt dışı istihdamdan aktif olan sigortalılardan dolayı, pasif yani bakmakla yükümlü oldukları kişilere sağlanan sağlık yardımları ve diğer giderler nedeni ile etkilenmekte, ancak burada kayıt altında oldukları halde eksik ücret ya da eksik gün bildirimi nedeniyle oluşan kayıpların da çok ciddi olduğu dikkat çekmektedir.

VII-SOSYAL VE PSİKOLOJİK ETKİLERİ

Kayıt dışı ekonominin Sosyal Güvenlik Sistemi üzerindeki sosyal ve psikolojik etkileri oldukça önemlidir. Sosyal Güvenlik Hizmeti sunucularının kayıt dışı istihdamın yüksek olması nedeni ile, aktif-pasif dengesinin etkisi sonucu sigortalılarına hak ettikleri düzeyde sağlık hizmeti, sigortacılık hizmetleri ile emekli aylıkları verememekte bu da psikolojik olarak sigortalıların ya da kayıt dışı çalışanların kayıt dışına çıkmasına ya da kayıt dışında kalmalarına yol açmaktadır.

Çalışabilme gücüne ve kudretine sahip olan insanlar sağlıklı günlerinde sosyal güvenlik kapsamına girerek, yaşlandıklarında bir aylık almayı ya da bir kaza geçirdiklerinde sosyal güvence sahibi olmayı isterler. Ancak, genel ücret seviyelerinin düşüklüğü ve hayat şartları onları kayıt dışı çalışmaya yöneltmekte zamanla bu işveren ve çalışanlar açısından alışkanlık haline gelmektedir.

¹²⁶ 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda isteğe bağı sigortayı düzenleyen 85. maddesi 24.04.2003 tarih ve 25088 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 4842 sayılı Yasa ile isteğe bağı sigortalı tescili için gerekli gün sayısı açısından 1080 malüllük,yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödenmiş olma şartına bağlanmıştır.

¹²⁷ İsteğe Bağı Sigortalılıkta Düşüş,<http://www.kobifinans.com.tr>,23.03.2007

Sigortalıların psikolojik olarak SSK'nın ya da Bağ-Kur'un vermiş olduğu, özellikle sağlık hizmetleri başka olmak üzere, hizmetlerinden memnun olmaması sonucu kurumdan uzaklaşmaktadırlar.

Çalışanlar üzerindeki en önemli etkisi, sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanamamak, en fazla ihtiyaç duydukları dönemde sağlık hizmeti alamamak, yaşlandıklarında yaşlılık aylığı alamamak bu kişiler üzerinde çok derin psikolojik yaralar açmakta toplumdan sosyal olarak kopmalarına yol açmaktadır.

Bir başka boyuttan olaya bakıldığında ise, kayıt altında çalıştıkları halde birtakım hizmetleri alamama, ya da aldığı halde, aldığı hizmetten memnun olmayan kayıt dışı çalışanlar azda olsa, ücret yönünden avantajları nedeni ile kayıt dışına çıkmaya özenmektedirler. Sosyal Güvenlik Sistemine ödemiş oldukları primlerin yerini bulmadığını düşünmektedirler. Özellikle hak etmedikleri halde kanunsuz yollarla sosyal güvenlik kurumlarından gelir ve aylık alanların olduğu bilinmekte olup, bu gibi şahısların varlığı, düzenli prim ödeyenlerin primleri ile ilgili olarak, primlerin amacına ulaşmadığı yönünde düşünceler oluşmasına yol açmaktadır.

SONUÇ

1980’li yıllardan sonra özellikle, serbest piyasanın gelişmeye başlaması beraberinde dış dünyaya daha fazla açılma ekonomik yapının ciddi şekilde değişmesine, özel sermayenin piyasada daha fazla etkin olmasına neden olmuş, bu da kayıt dışı ekonomiyi ve kayıt dışı ekonominin çalışma ayağını oluşturan kayıt dışı istihdamın artmasına, kayıt dışı istihdamın artması da ekonomik yapıyı daha da sıkıntılı bir duruma getirmiştir.

Kayıt dışı istihdam nedeniyle devlet ciddi anlamda vergi ve sigorta primi gelirinden mahrum kalmış, bunun neticesi olarak da Sosyal Güvenlik Kurumları prim gelirlerinin düşmesi neticesinde ciddi açıklar vermeye başlamıştır. Sosyal Güvenlik primlerinin düşmesi neticesinde oluşan sosyal güvenlik açıkları genel bütçeden yani Hazine’den karşılanmaya başlamış, aktarılan bu Hazine yardımlarının da iç ve dış borçlanma ile sağlanması ekonomide ciddi mali sıkıntılara yol açmıştır.

Ülkemizde 5502 Sayılı Yasa ile mevcut üç sosyal güvenlik kuruluşu olan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı adı altında birleştirilmiş olup, bu üç sosyal güvenlik kurumunun 1990’lı yıllardan itibaren ciddi sosyal güvenlik açıkları verdikleri, ayrıca bu kurumların verdikleri sosyal güvenlik hizmetinden sigortalıların memnun olmadıkları bu nedenle de ciddi olarak yıprandıkları bir gerçektir.

2006 yılı Mart-Nisan-Mayıs aylarına ilişkin TÜİK verileri dikkate alındığında ülkemizin nüfusunun 72.406.000 olduğu istihdam oranının %43 olduğu ve işgücüne katılma oranının %47.7 olduğu görülmektedir.

Bu veriler baz alındığında ülkemizde Toplam istihdamın 22.172.000 olduğu, kayıt dışı istihdamın toplam 10.655.000 olduğu ve kayıt dışı oranının da %48.1 olduğu ortaya çıkmaktadır.

Görüldüğü gibi toplam istihdamın % 48.1'nin kayıt dışında çalıştığı bir diğer anlatımla çalışan her iki kişiden birinin kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmediği, bu rakamlar devletin almış olduğu vergi ve sigorta priminin yarı yarıya düştüğünü göstermesi açısından önemlidir. Burada kayıt dışı çalışanlar kadar bir diğer önemli konu, kayıt altında olmasına karşın ücret veya gün yönünden eksik bildirilenler oluşturmaktadır.

2006 yılı verileri dikkate alındığında, kayıt dışında çalışan 10.655.000 kişinin asgari ücret üzerinden vergi ve sigorta primi ödediği varsayılırsa devletin vergi ve sigorta primi kaybının 15 Milyar \$ bulunduğu görülmektedir. Bu vergi ve sigorta prim kaybı neredeyse devletin net kaybıdır. Zira kayıt dışı çalışanların birçoğu sağlık hizmetlerini eş, anne, baba ve çocukları üzerinden almakta ya da yeşil kart alarak devletin karşılamasını sağlamaktadır.

Kayıt dışı istihdamın mali kayıplarının yanı sıra, haksız rekabet gelir dağılımına olumsuz etkisi, yoksulluk gibi sonuçları nedeni ile toplumsal yapının bozulmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın önlenmesi için öncelikle mükellefleri ve çalışanları kayıt dışına iten sebeplerin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla toplumsal uzlaşma ve hareket birliğinin geliştirilmesi, işveren ve çalışanların bu konuda eğitilmesi ve ciddi şekilde ikna edilmesi gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için özellikle işveren boyutundan bakıldığında istihdam üzerindeki maliyetlerin düşürülerek devlet bürokrasisinin azaltılması, çalışanlar açısından da sosyal güvenlik hizmetlerinin iyileştirilerek daha cazip hale getirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

1. ALTUĞ, Osman, Kayıt Dışı Ekonomi, Cem Ofset Matbaacılık İstanbul 1999.
2. ALTUĞ, Osman, Kayıt dışı Ekonomi, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1994.
3. Ç.S.G.B. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM) Ankara, Ekim 2006
4. DERDİYOK, Türkmen, Türkiye’de Kayıt dışı Ekonominin Tahmini, Türkiye İktisat, Mayıs 1993.
5. EVCİL, Cahit, GEÇER Bekir, Sosyal Sigortalar İşveren Rehberi, Yaklaşım Yayıncılık,Ankara, Eylül 2004,
6. GÜZEL Ali, OKUR Ali Rıza,Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2004.
7. İSMMMO, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılandırma Raporu, İstanbul ,Şubat 2003.
8. KALCI, Ünal, AKGÜR, Muhsin, ZİREK, Sevim, USTA, Halil. İşyerlerinin Kamu Kuruluşlarının Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunları Araştırması, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2003/54, İstanbul 2003.
9. KARDEŞ, Seval, Denetimin Etkinliğinin Artırılmasında Analitik İnceleme Prosedürlerinin kullanımı ve Türkiye’deki Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma. Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No:29, Ankara Mart 1996.

10. KILIÇDAROĞLU, Kemal, Kayıt Dışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayınları No:33, Ankara 1997.
11. KILIÇDAROĞLU, Kemal. 35 Soruda SSK Gerçeği, SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No:575 Ankara 1995.
12. KOÇ, Yıldırım, Eve-İş-Verme, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara 2001.
13. KOÇ, Yıldırım, Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler, TÜRK-İŞ Yayın No: 61 Ankara 2001.
14. KOÇ, Yıldırım, Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçiler, TÜRK-İŞ Yayın No:26, Ankara, 2000.
15. OLGAC, Cüneyt, Sosyal Sigortalar Kurumunda Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Kitap Çalışması.
16. ÖZSOYLU, Ahmet Fazlı, Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık, Ankara, Mart 1996.
17. SALİ, Ali Osman, Yaşlılık Sigortası. Aktüel Hesaplamanın Hukuksal Çerçevesi SSK Genel Müdürlüğü Yayın No:476.
18. SAVAŞAN Fatih, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri, XIX. Türkiye Mali Sempozyumu, Uludağ Üniversitesi, Antalya, Mayıs, 2004.
19. SSK Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı. Ankara 2000,
20. SSK, SSK İstatistik Yıllığı 20005, SSK Başkanlığı Ankara, Yayın No:687.
21. ŞAKAR, Müjdat, Sosyal Sigortalar Uygulamaları, Der Yayınevi. İstanbul 2004.
22. TAMER, İlgüder, Rona Turanlı, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü Genişletilmiş 2.Baskı, Bilim teknik Yayınevi.

23. TEMEL Adil, ŞİMŞEK Ayşegül, YAZICI Kuddisi, Kayıt dışı Ekonomi: Tanımı Tespitleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, T.C.Başbakanlık Devlet Planlaması Teşkilatı Yayınları, Ankara, Eylül 1999.
24. TİSK Avrupa Birliğinde Kayıt Dışı Çalışma konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, TİSK, Yayın No: 1999, Aralık 2000.
25. TİSK, Artan İşgücü Maliyetleri ve Sonuçları, Ankara, Ekim 2004.
26. TOBB, Ekonomi Raporu, Ankara, Şubat 1999
27. TÜBA-Türkiye Bilimsel Akademisi, Haber Bülteni, TÜBA/İİÇB-1608. 28.08.2006.
28. YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ, Oğuz, Kayıt Dışı İstihdam, Odak Yayınları, Ankara 2004

DERGİLER

1. ACAR, Fatih, Türk Kayıt Dışı Ekonomi Konusunda Vergi Boyutlu Tespit ve Öneriler. Yaklaşım Dergisi, Sayı 108, Aralık 2001.
2. ALPER, Yusuf, Kayıt Dışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor, TÜRK-İŞ Dergisi, Kayıt dışı Ekonomi Özel Sayı.
3. ALPER, Yusuf, Kayıt dışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor. TÜRK-İŞ Dergisi, kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam. Dosya Eki, 60.
4. ALTUĞ, Osman “Röportaj, İnternet Medya Ekonomi Dergisi, Ekim 1997.
5. AYDEMİR, Birol, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl.9 Sayı.40 Kasım-Aralık 2006.
6. CENTEL, Tankut, İşsizlik Sigortası Kanununa Eleştirel Yaklaşım. İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Mayıs 2000.

7. ÇALIŞKAN, Ömer, POLAT, Celal. Kayıt Dışı İstihdamda Etkili Bir Yöntem SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu,Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl 4, Sayı:12, Aralık 2001.
8. Dosya Kayıt Dışı İstihdam, TÜRK-İŞ Dergisi, Nisan 2004 Sayı 360.
9. GÜLLÜ, Gökhan, Kayıt dışı İstihdam ve Avrupa Birliği, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi (Ocak-Şubat) 2003.
10. KARADENİZ, Oğuz, SOYSAL, İbrahim, Kayıt Dışı İşçilik ve sebepleri, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ekim-Aralık 1998.
11. KARADENİZ, Oğuz. Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik.1997’den 1999’a Değişim Dinamikleri, TÜRK-İŞ Dergisi1999 Yıllığı.
12. KILIÇDAROĞLU, Kemal, Dosya Kayıt Dışı İstihdam, TÜRK-İŞ Dergisi Mart-Nisan 2004 Sayı 360.
13. KIZILOT, Şükrü, Kayıt Dışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor, TÜRK-İŞ Dergisi, Mart-Nisan 2004, Sayı 360.
14. KURT, Resul, Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ocak-Mart 1999.
15. ÖZTÜRK, Ercüment, SÜNGÜ, Yakup. Kayıt Dışı Ekonomi Ciddi Şekilde Denetlenmeli.TÜRK-İŞ Dergisi, Mart-Nisan 2004, Sayı 360.

YARARLANILAN TEZLER

1. ILGIN, Yılmaz, Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, Yayınlanmamış Uzmanlık tezi, Ankara 1999.
2. KARADENİZ Oğuz, Türkiye’de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortalar Kurumu Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1998,

3. SÜNGÜ, Yakup, Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara 2004.
4. ÖZER, Hande, Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu. Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İstanbul 1998.
5. KURT, Resul, Sosyal Sigortalarda Denetin ve Özel Bir Denetim Yöntemi Olarak Asgari İşçilik Uygulaması. M.Ü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul 1999.

İNTERNET KAYNAKLARI

1. 4306 Sayılı Yasa, <http://www.kentli.org/Yasa/4306.htm>, 16.03.2007.
2. 4325 Sayılı Yasa [http://www.alomaliye.com/4325 sayılı kanun htm](http://www.alomaliye.com/4325_sayili_kanun.htm). 16.03.2007
3. 4817 Sayılı Yasa, [http://www.alomaliye.com/5073-sayılı-kanun-htm](http://www.alomaliye.com/5073-sayili-kanun-htm) 16.03.2007,
4. 4817 Sayılı Yasa, <http://www.ç.s.g.b.tr/mevzuat>. 16.03.2007
5. 4817 Sayılı Yasa, [http:// www.ç.s.g.b.tr/mevzuat](http://www.ç.s.g.b.tr/mevzuat). 16.03.2007.
6. TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu, 2006 Temmuz, Ağustos, Eylül verileri, [http://.www.turk.gov.tr](http://www.turk.gov.tr). 21.03.2007.