

# KAYITDIŞI EKONOMİNİN SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Sayın Valim, değerli konuklarımız, sizlere kayıtdışı ekonominin sosyal politikalar üzerindeki olumlu ya da olumsuz etkilerini bütün açıklığı ile dile getirmek istiyorum.

## I. GİRİŐ

Çalışanları korumak, onların toplumdaki durumlarını düzeltmek ve geliőtirmek, uygulanan sosyal politikaların temel hedefidir. Ancak, günümüzün global ortamını, kıyasıya süren rekabet yarışı belirlemektedir. Bu ortam içinde, emeğin ve sermayenin sürekli hareket içinde oluşu sözkonusudur. Buradaki hareketlilik de, varlığını önemli ölçüde, serbest rekabet ortamına borçludur.

Serbest rekabet ortamı ise, her türlü haksız rekabetin ortadan kalkmasını içerir. Nitekim, uluslararası ekonomik düzen, çekirdek nitelikteki temel bazı ILO-normlarının kabul ettirilmesine dayanmakta; vahőı kapitalizm döneminin liberal etkilerinde olduğu üzere, global düzende de kıyasıya rekabetin yaratabileceği haksız rekabetten kaçınılmak istenmektedir.

Global düzende, haksız rekabet yaratan etkenlerden belki de en önemlisi, kayıtlı ekonomi ile kayıtdışı ekonomi arasında sürüp giden uçurumdur. Çalışma yaşamı içinde bu uçurumu yaratan en önemli faktör ise, küreselleşmeye ters düşecek katı sosyal politikaların uygulanmak istenışidir. Nitekim, katı özellikteki sosyal politikalar, kayıtdışı ekonomi büyümesine yol açmaktadır. Gerçekten, bir yandan, işletmelerin doğrudan kayıtdışında ortaya çıktıkları görülürken; diğer yandan da, kayıtlı ekonomi içinde yer alan işletmelerin, kayıtdışına sürüklendikleri izlenmektedir.

## II. KATI SOSYAL POLİTİKALARIN OLUMSUZ ETKİSİ

### 1. Sosyal Politikadaki Katılığın Anlamı

#### a) Norm içeriğinin koruyucu özü

Sanayi devrimi sonrasında yaşanan ilkel kapitalist dönem, bu zaman kesitine egemen olan ekonomik liberal görüşün etkisiyle, işçilerin istismarını ve son derece kötü çalışma koşullarını içermiőtir. Sözkonusu dönemin olumsuz etkilerini silme ve koruma düşüncesi, devletin çalışma yaşamına yasa çıkartmak suretiyle müdahalesini, yani yasak ve sınırlama koymasını gerektirmiőtir. Bu yolda konulan hükümler ise, yasak ve sınırlamaların doğası gereğince, katı olmak zorunda kalmıştır.

Çalışma standartlarına ilişkin kurallar, getiriliő amaçları doğrultusunda, hep koruyucu niteliğe sahip olmuşlardır. Nitekim, iş hukuku, başlangıçta "işçi hukuku", yani işçilerin

hakları olarak algılanmıştır. Buradaki koruma gereksinimi de, işçilerin işveren karşısında kişisel ve ekonomik bakımdan bağımlı oluşlarından doğmuştur.

### b) Normun katı özelliği

İş hukuku kurallarının içeriği, katı özelliğe sahiptir. Bunların içeriğinin esnetilip yumuşatılması, tanınmış işçi haklarından geriye gidiş anlamına gelir. Çalışma yaşamındaki esneklik ise, böyle bir amacı, yani kabul edilmiş işçi haklarını geriye almayı ve giderek, bunları ortadan kaldırmayı içermez. Buna göre de, normlarda sağlanacak esneklik, kuralın özüne yönelmemekte; sadece, onun değiştirilemez niteliğini, yani katı özelliğini değiştirmeyi kapsamaktadır. Bu açıdan, işçi sendikalarının, çalışma yaşamında esnekliğe ihtiyatla yaklaşmaları yerinde değildir.

İş hukuku normlarının katı özelliği, birazdan görüleceği üzere, kayıtdışı ekonomiyi yaratan ve besleyen etkenler arasında yer alır. Buna karşılık, çalışma standartlarının katı özelliklerinden arındırılması, yani esnekleştirilmesi, kayıtlı ekonomiye hizmet etmektedir. Çünkü, kayıtdışı ekonomi, "kualsızlaştırma", yani kural yokluğudur. Esnekleştirme ise, kualsızlaştırma veya kuralları yok etme ya da kural tanımama olmadığından; çalışma yaşamındaki esnekliğin kayıtdışı ekonomiyi beslemesi sözkonusu değildir. Tam aksine, esneklik; katılığın kayıtdışını beslemesi nedeniyle, kayıtlı ekonomi için, bir varlık koşulu olma durumundadır.

## 2. Katı Sosyal Politika Örnekleri

### a) İstihdam yükümleri

İşyerlerine mevzuatta öngörülen %3 sakat, %3 eski hükümlü ve %2 terörden zarar görmüş kişiler ile yakınlarını istihdam yükümü, daha baştan %8 gibi kolaylıkla kabul edilmesi mümkün olmayan bir işçi kontenjanı ayırmaya zorlamaktadır. Bunun gibi, sakat ve eski hükümlülerin istihdamındaki ikinci kerede kabul zorunluluğu da, işverenin işe uygun kişi çalıştırma olanağını kısıtlamaktadır.

### b) Ödenmeyen ücretin priminin ödenmesi

Sigortalının kazancı alt sınırdan düşük olduğunda, bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait sigorta primlerinin tümü, işveren tarafından ödenmek zorundadır (SS Kanunu m.78/III). Bu düzenlemenin pratikteki anlamı, işverenin ödemediği ücretin primini ödemek zorunda olması demektir. Nitekim, halen geçerli olan 109.800.000 TL asgari ücret karşısında işveren, 2000 yılının ilk üç ayı içinde, yaklaşık 3,5 milyon TL'yi ödemediği ücretin primi olarak ödemiştir. Bunun, gereksiz yere ve adaletsiz bir biçimde işveren yükünü arttırdığı ortadadır.

## KAYITDIŞI EKONOMİNİN SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

### c) Ağır işveren yükü

#### aa) Kıdem tazminatı

Kıdem tazminatlarının ödenmesi, işletmeler üzerinde önemli bir yük oluşturmaktadır. İşçi sendikalarının "kıdem tazminatına dokundurtmayız" biçimindeki ısrarlı ve yersiz endişeleri ise, işveren kesimi için böylesine önem taşıyan bir sorunun çözümünü güçleştirmektedir. Bu bağlamda, yasal iş güvencesi ile işsizlik sigortası ve iş aracılığı faaliyetlerinin etkinleştirilmesi gibi kurumların, kıdem tazminatı ile kıdem tazminatı fonundan bağımsız biçimde ele alınmak istenmesi de, soruna çözümsüzlük kazandırmıştır. Oysa, bunların bir bütün içerisinde ele alınarak çözüm aranması, sorunun çözümsüzlüğünü ortadan kaldıracabilecek niteliktedir.

#### bb) Yasal iş güvencesi

İşçiye yasal iş güvencesinin tanınması, kayıtlı ekonomi içinde yer alan işyerleri için, kayıtsız işyerleri karşısında rekabeti azaltıcı ve belki de yokedicici bir faktör olarak algılanmaktadır. Nitekim, bu nedenledir ki; örgütlü işveren kesimi, öteden beri yapılan yasal iş güvencesi hazırlık çalışmalarına karşı çıkma gereksinimi duymuştur. Yine, aynı düşünceyle, sözkonusu çalışmalarda işveren kesimi, ülkede yasal iş güvencesi getirmenin kayıtdışı ekonomiyi büyötmeye yarayacağı argümanını kullanmıştır.

Örgütlü işveren kesiminin bu tür gerekçelerine hak vermemek, mümkün değildir. Gerçekten, yasal iş güvencesi yoluyla işveren kesimine getirilecek her türlü yük, kayıtdışı ekonomi içinde yer alan işyerlerinin üzerine gidilmediği sürece, kayıtdışı ekonominin ekmeğine yağ sürecektir. Çünkü, kayıtdışı ekonomiyle mücadelenin yolu, kayıt içindeki kesime salt yasal iş güvencesi sağlamaktan geçmemektedir. Böyle olunca da, sosyal taraflar arasında bir dengenin yaratılması gerekmektedir. Bunun yolu ise; yasal iş güvencesinin, kıdem tazminatı/kıdem tazminatı fonu ile işsizlik sigortası ve etkin işbulma faaliyetleri gibi, diğere bazı kurumlarla birlikte ele alınmasından geçmektedir.

#### cc) Prim kesintileri

İşçi ve işveren sigorta pay oranlarının, ülkemizde düşük olduğu söylenemez. Nitekim, halen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre ödenecek sigorta prim oranları, işçiden %14 ve işverenden de ortalama %20 olmak üzere, toplam %34'tür. Diğere bir söyleyişle, işçinin kazancının üçte biri, işverenin cebinden çıkıp Devletin kasasına girmektedir.

Üstelik, 4447 sayılı Yasa'nın 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek olan işsizlik sigortasına ilişkin hükümleri gereğince, işveren payı %3 ve işçi payı da %2 oranında daha da artacak ve bu durum, işverenlere ek bir yük getirecektir. Bu konuda, daha önceki tasarrufu teşvik kesintilerinin belirtilen tarihten sonra kalkması, işveren yükünü azaltacak değildir. Çünkü tasarrufu teşvik kesintileri, şimdiye kadar 10 ve daha çok sayıda işçi çalıştıran işyerleri açısından uygulama alanı bulmuştur. Buna göre de, 10 işçiden daha az sayıda işçi çalıştıran işyerleri, bundan böyle işsizlik sigortası prim paylarını ödeme yükümlülüğüyle birlikte, ek bir yük altına daha gireceklerdir.

Dahası, Sosyal Sigortalarda 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 120 milyon TL'lik kazanç alt sınırı ile 360 milyon TL'lik kazanç üst sınırı, geçtiğimiz Nisan ayında 1999 yılının Ocak ile Aralık ayları arasında ortaya çıkan tüketici fiyatları endeksindeki %68.8'lik artışa tabi olmaya başlamış ve sonra da, bir önceki yılın gayri safi yurtiçi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar arttırılmak zorunda kalmıştır. Bunun anlamı, 120 milyon TL'lik alt sınırın, 192.450.000 TL'ye ve 360 milyon TL'lik üst sınırın da, 577.350.000 TL'ye yükselmesidir. Sözkonusu tavana, toplam prim oranı olan %34'ü uyguladığınızda da; bunun anlamı, 196.300.000 TL'lik bir tutarın prim olarak ödenmesidir.

Bir ülke düşününüz ki; o ülkede ücretler, yani kazançlar, %25 oranında artacak, ama bunlardan alınacak primler %68.8'lik artışa tabi tutulacak. İşte, ülkemizde yaşanan bu gerçek, kazançlar ile alınan primler arasındaki çarpıklığı ve adaletsizliği, tüm çıplaklığıyla ortaya koyar niteliktedir. Nitekim, bu çarpıklık hemen farkedilerek, prim artışlarının %25'le sınırlanmasını öngören bir yasa önerisi, Bakanlar Kurulu tarafından görüşülüp, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. Ancak, Kurum Genel Müdürlüğü, 24 Nisan 2000 tarihli Genelge'siyle Mayıs ayında verilecek bordro ve bildirgelerle sözkonusu artışı uygulamalarını sigorta müdürlüklerinden istemiştir. Halen, işyerleri, Sosyal Sigortalar Kurumu primlerindeki bu belirsizliğin olumsuz etkisini yaşamaktadır.

### 3. Katılığın Kayıtdışı İtici Etkisi

#### a) Kayıtdışı Sürüklenme

Kayıtlı ekonomi içinde yer alan bir işyeri, kayıtdışı olmanın verdiği mali ve ekonomik yük altında, kayıtdışı sektörle rekabet edebilmek ve de hayatta kalabilmek üzere, kayıtdışı doğru itilir. Çünkü, kayıtdışı kaldığında, hem mevcut yüklerinden kurtulacak ve hem de enazından varlığını sürdürebilecektir. Bu açıdan,

## KAYITDIŞI EKONOMİNİN SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

kayıtlı ekonomi içinde yeralan işyerlerine karşı getirilecek mevzuat yükümlülüklerinde yasakoyucunun öncelikle dikkat etmesi gereken husus, kayıtlı işyerlerinin öngörülecek yükümlülüğü kaldırıp kaldırmayacağı noktasıdır. Buna göre de, yasakoyucunun kayıtlı işyerlerinin dayanamayacağı yüklerden kaçınması gerekir. Çünkü, bu tür düzenlemeler, kayıtdışı kaçışı hızlandırır. Hele bir de devlet denetimi yetersizse, kayıtdışı ekonomiye kaçış kaçınılmaz hal alır.

### b) Kayıtdışının çekiciliği

Katı mevzuat hükümlerinden ve devlet denetiminden uzak bir ortam, yani kayıtdışılık, işyerleri bakımından son derece çekicidir. Bu çekicilik, sadece çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatından değil, mali mevzuat başta olmak üzere işyerlerine yükümlülük öngören her türlü mevzuat hükmünden uzak oluştan kaynaklanır.

Ancak, kayıtdışı olma, tamamen tehlikesiz değildir. Gerçekten, kayıtdışı ekonomi, her zaman kayıtdışı çekilme tehlikesi altındadır. Çünkü, kayıtdışı ekonominin, hukuken korunacak bir durumu yoktur. Nitekim, mevcut hukuk düzeni, kendisinin koyduğu kurallara uymayan kayıtdışı ekonomiyi değil, bu kurallara uyan kayıtlı ekonomi içinde yer alan işyerlerini korumaktadır.

Kayıtdışının çekiciliği, katı bir mevzuat karşısında her zaman var olmuştur. Özellikle, yetersiz bir devlet denetimi, sözkonusu çekiciliği arttırmaktadır. Bununla birlikte, devlet denetimindeki yetersizliğe karşın, işyerlerinin katlanma gücü devam ettiği sürece, kayıtdışı ekonomi çekici durumda olmayabilir. Yine, yeterli bir denetim ortamında mevzuatın katı olmasına karşın, kayıtdışı ekonominin çekici olmaması mümkündür. Bunlara bakıldığında; çekiciliği belirleyici etkenlerin, mutlak nitelikte olmadıkları görülmektedir.

## III. KAYITDIŞI EKONOMİYE KARŞI SOSYAL ÖNLEMLER

### 1. Mevcut Önlemler

#### a) Bildirimlerin işçi çalıştırmadan önce yapılması

4447 sayılı Yasayla, işyerinin Kuruma bildirilmesi ve işverenin sigortalıları Kuruma bildirmesi yükümü konusunda, yeni esaslar benimsenmiştir. Gerçekten, ilkin, işyeri tescilindeki "işyeri bildirgesi", daha önce sigortalı çalıştırılmaya başlanılan tarihten itibaren sözkonusu bildirgenin, bu kez sigortalı çalıştırılmaya başlanılmadan önce Kuruma verilmesi veya iadeli-taahhütlü olarak gönderilmesi öngörülmüştür. Yine, daha önceki uygulama içinde, sigortalılar çalıştırılmaya başlandıktan sonra Kuruma

## 2000 MARMARİS SEMİNERİ

bildirilirken; şimdi 4447 sayılı Yasa'yla, bu genel kural değiştirilip, sigortalının işe başlatılmasından önce, Kuruma bildirilmesi esası kabul edilmiştir.

Sosyal sigortalar hukukunun genel esaslarıyla bağdaşmaz görünen bu yeni düzenlemelerin kaynağında, tıpkı sigortalının kendisini Kuruma bildirmesinde olduğu üzere, kayıtdışı ekonomi çerçevesinde kaçak (sigortasız) işçi çalıştırmayı önleme düşüncesinin yattığı söylenebilir. Ancak, bu yeni uygulamaları, hukuken doğru ve yerinde bulmak, son derece güçtür. Gerçekten, amaç kayıtdışı ekonominin küçültülmesi ve üzerine gidilmesi olsaydı, kayıtlı ekonomi içinde yer alacak işyerinin veya bu işyerinde çalıştırılacak sigortalının önce mi yoksa sonra mı çalıştırılması bir önem taşıyamazdı. Çünkü, kayıtdışı ekonomi içinde yer alan işyerinin, esasen işyerini veya sigortalıları bildirme gibi bir sorunu yoktur; o zaten, bildirimden uzak durup kayıtdışında kalmaktadır.

### **b) Sigortalının kendisini Kuruma bildirmesi**

SS Kanunu'na 4447 sayılı Yasa m.16'yla eklenen Ek Madde 40, 506 sayılı Yasa m.2'ye göre sigortalı sayılanların, çalışmaya başladıklarını işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma bildirmelerini öngörmüştür. Yasada daha önce, bu tür bir hüküm yer almamış; genel olarak, işverenin sigortalı olarak çalıştırdığı kişi veya kişileri Kuruma bildirmesi esası benimsenmiştir. Bu anlamda, sigortalının kendisini Kuruma bildirmesi yükümü, kayıtdışı ekonomi içinde kaçak (sigortasız) işçi çalıştırmayı önlemek üzere getirilmiş bir yüküm olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten, ülkede yeterli bir yasal iş güvencesinin olmayışı ve buna yönelik yasama çalışmalarının da, son olarak 1992 yılından bu yana kayda değer bir sonuç vermemesi üzerine, bu kez sigortalıya getirilen böyle bir yükümlü, kayıtdışı işçiliğin önüne geçilmek istenmektedir.

Ancak, niye ne olursa olsun, sonuçta sosyal sigortalar hukukunun genel esaslarıyla bağdaşmayacak, zorlama bir durum ortaya çıkmıştır. Nitekim, hukuk açısından hükmün bir anlam ifade edebilmesi için, getirilen her yükümlü bir de yaptırımın öngörülmüş bulunması gerekir. 4447 sayılı Yasa ise, anlaşılması ve açıklanması güç bir biçimde, süresinde kendini Kuruma bildirmeyen sigortalı için, herhangi bir yaptırım öngörmemiştir.

### **c) Bordro örneğinin işyerinde asılması**

506 sayılı Yasa, işverene sigortalılara ait belgeleri işyerinde asma yükümünü öngörmektedir. Buna göre, işveren; sigortalıların adını, soyadını, sigorta sicil

## KAYITDIŞI EKONOMİNİN SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

numarasını ve çalıştığı süreyi gösteren bir belgeyi işyerinde, birden çok işyeri olması durumunda her işyerinde ayrı ayrı olmak üzere, işçiler tarafından da görülebilecek bir yere asmak zorundadır (SS Kanunu m.79/IV). Bu anlamda, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği m.17/IV'de, dört aylık sigorta primleri bordrosunun, üç nüsha düzenlenip; Kurumca onaylı üçüncü nüshasının, Kuruma verilmesi gereken ayın sonundan müteakip bordronun verilmesi gereken ayın sonuna kadar işyerinde sigortalıların görebileceği bir yere asılmasını öngörmektedir. Bu yükümü yerine getirmeyecek işverenler hakkında da, SS Kanunu m.140, yani idari para cezası uygulanacaktır (SS Kanunu m.79/V).

Belirtilen işveren yükümüyle yasakoyucunun izlediği amaç, sigortalıya çalıştığı işyerinin kayıt içinde kalıp kalmadığını izleme olanağının sağlanmasıdır. Ancak, bu hükmün, tek başına yeterli olabileceği güçtür. Nitekim, diğer bazı yasal güvenceler sağlanmadığı sürece, işçi kayıtdışında kalışı sadece izlemekle yetinecek ve kayıtdışındaki işyerinin kayıt içine alınmasını sağlayacak bir ihbar mekanizmasını çalıştıramayacaktır.

### **d) Sigortalılığın tespiti**

#### **aa) Kurumca tespit**

Failen veya kayden çalıştıkları tespit edildiği halde bu çalışmaları Kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirilen sigortalılar, Kurum tarafından belirlenir. Bunlarla ilgili prim belgelerini Kurum, bir ay süreli bir tebligatla işverenden ister. Yapılacak bu tebligata rağmen, anılan belgeler Kuruma verilmediği takdirde, ilgili prim belgeleri Kurum tarafından re'sen düzenlenip prim borcu tahakkuk ettirilecektir (SS Kanunu m.79/VII; Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği m.34/a-b).

#### **bb) Hükmen tespit**

Prim belgeleri işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar, çalıştıkları hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak 5 yıl içerisinde mahkemeye başvurarak alacakları mahkeme kararıyla kanıtlayabilirlerse, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamları ile prim ödeme gün sayıları gözönünde bulundurulur (SS Kanunu m.79/X).

#### **e) Eksik çalışıldığını işverenin kanıtlaması**

Eksik çalışıldığını kanıt yükü, 4447 sayılı Yasa m.11'le SS Kanunu m.79'da yapılan değişiklik sonucunda, işverene yüklenmiştir. Gerçekten, SS Kanunu m.79/III hükmüne göre:

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

Buna ilişkin uygulama usul ve esasları, ayrı bir yönetmelik içinde değil de, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nde gerekli değişikliğe gidilerek gerçekleştirilmiştir. Belirtilen doğrultuda, işveren; dört aylık sigorta primleri bordrosuyla birlikte, ay içinde 30 günden az çalışan veya eksik ücret ödenen sigortalılara ilişkin istirahatli olduğunu gösteren resmi kuruluşlara ait sağlık tesisleri veya işyeri doktorunca düzenlenmiş doktor raporu, ücretsiz izinli olduğunu kanıtlayan izin belgesi, disiplin cezası uygulaması, gözaltına alınması, tutukluluk hali, kısmi süreli hizmet sözleşmesi, puantaj kayıtlarına ilişkin belgeler ile grev, lokavt, genel yaşamı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler yüzünden işyerinde faaliyetin durdurulduğunu veya işe ara verildiğini gösteren ilgili resmi makamlardan alınan yazı örneğini bilgi formu ekinde Kuruma vermekle yükümlüdür (Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği m.17/IX). Bunların dışında sözkonusu olabilecek diğer geçerli belgeleri belirleme yetkisi, SSK Yönetim Kurulu’na verilmiştir (Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği m.17/XI). Toplu iş sözleşmesi yapılan işyerleri ile kamu işyerlerinde çalışan sigortalılar içinse, bu tür belgelerin verilmesi sözkonusu olmayacak; işverenin buna ilişkin Kuruma yollayacağı yazılar yeterli sayılacaktır (Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği m.17/X). Buna göre, Devlet, sadece kamu işyerleri ile toplu iş sözleşmesinin olduğu özel işyerlerine güvenir görünmekte; özellikle, toplu iş sözleşmesinin bulunmadığı özel işyerlerinin, kayıtdışı kayabileceği kuşku ve endişesini taşımaktadır.

### **f) Denetim elemanı çevresinin genişletilmesi**

4447 sayılı Yasa m.14, SS Kanunu m.130 hükmünü başlığıyla birlikte değiştirmiş ve denetim elemanı çevresini genişletmiştir. Gerçekten, daha önceki sigorta müfettişinin dışında, Kurum Yönetim Kurulu kararıyla görevlendirilecek memurlar; sigortalıların işlemleriyle ilgili olarak, işyerinde yoklama ve tespit yapabileceklerdir. Buna ilişkin olarak, 21 Ocak 2000 tarihli Resmi Gazete’de “Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulu’nca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik” yayınlanmıştır.

Yoklama memurlarınca düzenlenecek tutanaklar dikkate alınmak suretiyle, işyerlerinde hizmet sözleşmesine dayanılarak fiilen çalıştırıldıkları saptanan sigortalıların Kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirilen hizmetlerine ve ücretlerine ait



## KAYITDIŞI EKONOMİNİN SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

prim belgeleri işverenden istenecektir. İşveren veya aracı yapılacak tebligata rağmen bir ay içerisinde sözkonusu prim belgelerini Kuruma vermez ya da eksik verirse, bu takdirde bu belgeler Kurum tarafından re'sen düzenlenecektir (Yoklama Memurları Yönetmeliği m.15).

Diğer yandan, sigorta müfettiŐleri ile yoklama memurlarının dışında, "genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları", kendi mevzuat hükümleri uyarınca işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuŐtur (SS Kanunu m.130/III Cümle 1). Buna ilişkin uygulama usul ve esasları, 7 Ocak 2000 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik"le belirlenmiŐtir.

Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarınca yapılacak tespitler üzerine, işyerinde hizmet sözleşmesine dayanarak fiilen veya kayden çalıştırıldıkları belirlenen sigortalıların Kuruma bildirilmeyen ya da eksik bildirilen hizmetleri ve ücretleriyle ilgili prim belgeleri, işverenden veya aracıdan istenecektir. sözkonusu belgeler yapılan tebligata rağmen bir ay içerisinde hiç verilmez veya eksik olarak verirse, bu takdirde sözkonusu belgeler Kurum tarafından re'sen düzenlenecektir (Yönetmelik m.6).

### 2. Alınması Gereken Önlemler

#### a) Katılıktan vazgeçme

KayıtdıŐi ekonominin geriletilmesi ve kayıtiçine alınması, önemli ölçüde, kayıtlı işyerleri için her alanda büyük yük getiren katı hükümlerden kaçınılmasına bağlı bulunmaktadır. Katı mevzuat hükümlerinden vazgeçilmesi ise, kesinlikle kuralsızlaştırma değildir. Bu açıdan, katılıktan vazgeçme, kazanılmış işçi haklarından geriye gidiş anlamına gelmez. Burada önemli olan nokta, kuralın koruyucu niteliğine yönelme olmayıp, onun katı özelliğinden arındırılması olmaktadır. Buna göre de, çalışanları koruyucu çekirdek hükümler ortadan kaldırılmamakta; onları daha çok, özellikle de işsizliğe ve kayıtdıŐi ekonomiye karşı koruyacak olan esneklik temel alınmaktadır.

Gerçekten, çalışma yaşamında esnekleştirme, kuralsızlaŐtırmayla eşanlımlı değildir. Çünkü, kayıtdıŐi büyütecek olan kuralsızlaştırma, kuralların, yani özellikle işçiyi koruyucu hükümlerine azaltılmasını ve hatta, ortadan kaldırılmasını içerirken,

esnekleştirme bakımından, kuralların varlığı ve çokluğu değil, bunların katı özellikte olmayışı önem taşır. Buna göre de, çalışma yaşamında esneklik, mevcut işçilik haklarının yok edilmesi anlamına gelmez. Bu bakımdan, kayıtlı ekonomi içindeki işçi kesiminin, varolan haklarını yitireceği endişesi yersizdir. Tersine, esneklik kayıtdışı ekonominin geriletilmesi için kullanılabilirliğinde, bundan işçi kesimi daha büyük kazanımlar elde edebilecektir.

### **b) Denetim ağını etkinleştirme**

Kayıtdışı ekonomiyi besleyen diğer bir faktör, denetimsizliktir. Mevcut devlet denetim örgütü, resmi çevrelerin açıklamalarına göre, ülkemizdeki 600.000'i aşkın işyerinin yıldıan yıla sadece %9-11'ini denetleme olanağını bulmaktadır. Bunda, devlet denetim örgütünün yapısal eksikliklerinin büyük rol oynadığı, herkes tarafından bilinen bir gerçektir.

Diğer yandan, kayıtdışı ekonomiyi geriletecek olan denetim örgütünün, salt yeterli sayıda denetim elemanına kavuşturulamaması, sorunu çözümede başlıbaşına bir değişiklik yapacak değildir. Gerçekten, denetim ağının, niceliği kadar niteliği, yani etkin olması da büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, denetim elemanlarının, kayıtdışı ekonomiye karşı gereken duyarlılığa ve bilince sahip bulunmaları, önem kazanmaktadır.

### **c) Sosyal tarafların duyarlılığını artırma**

Kayıtdışı ekonominin geriletilmesinde, hem örgütlü işçi kesiminin ve hem de örgütlü işveren kesiminin çıkarı vardır. Gerçekten, kayıtdışı ekonomi içinde yer alan işyerleri, bir yandan asgari ücretin altında ücretle ve sigortasız işçi çalıştırırken; diğer yandan da, işçilerin sendika çatısı altında toplanmalarını engelleyerek, işçi sendikalarının varlığına olanak tanımamaktadır. Bunun gibi, işçi sendikalarından ve toplu iş sözleşmesinden uzak bir ortamda yer alan kayıtdışı ekonomiye ait işyerleri, işveren sendikası çatısı altında birleşmeye de gereksinim duymamaktadır. Bu bakımdan, kayıtdışı ekonomi, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üyelerinin ortak mücadele konusu olma durumundadır. Buna göre de, sosyal tarafların kayıtdışı ekonomi konusunda gereken duyarlılığa sahip bulunmaları, kayıtdışı ekonominin geriletilmesinde büyük yarar sağlayacaktır. Böylece, ne işçi ve ne de işveren sendikaları, kendilerine varlık hakkı tanıyan koşulların değiştirilmesinden yana olmayacaklardır. Bu bağlamda, özellikle işçi sendikalarının, çalışma yaşamı içinde üyelerine her yeni sosyal ve ekonomik hak talebinde bulunurken, bunun kayıtdışı ekonomiye hizmet edip etmeyeceği konusunu ve de sözkonusu talebin, sadece kayıtlı

## KAYITDIŞI EKONOMİNİN SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

işyerlerinde çalışan işçiler için geçerli olacağını hiç akıllarından çıkarmamaları gerekmektedir.

### IV. SONSÖZ

Kayıtdışı ekonomi, günümüzde Türk çalışma yaşamı için çok büyük bir tehlike durumundadır. Bu, gerek sosyal taraflar ve gerekse Devlet için geçerli olan bir olgudur. Buna göre, kayıtdışı ekonominin üzerine gidilmesi, her üç kesimin de yararınadır.

Kayıtdışı ekonominin, çalışma yaşamında esneklikten bağımsız düşünülmemesi gerekir. Gerçekten, çalışma yaşamında esneklik, esnek kuralları içermesi nedeniyle, katı nitelikteki kurallara karşıdır. Katı nitelikteki kurallar da, daha önce görüldüğü üzere, işverenin yükünü arttırdığı ölçüde, kayıtdışına sürüklenişi hızlandırır. Bu açıdan, temel işçilik haklarının özü dışındaki konularda, esnekliğin kayıtlı ekonomiye kazandırabileceği yararlar hakkında derinliğine düşünülmesinde yarar vardır.

Diğer yandan, kayıtdışı ekonominin verdiği zararlar, salt işçi-işveren ilişkileriyle sınırlı kalmamaktadır. Nitekim, kayıtdışılığın olumsuz yanları, diğer alanlarda da önemli kayıplara yol açmaktadır. Bu bakımdan, kayıtlı işyerlerine karşı izlenecek doğru sosyal politikalar, kayıtdışı ekonomiye karşı başka alanlarda, yani işyerlerine herhangi bir mevzuat hükmü yoluyla getirilen yükümlülük konularında alınacak önlemleri yakından ilgilendirmektedir.

Kayıtdışı ekonominin formel sektörlere olan oranı küçüldükçe, Türk çalışma yaşamı da o ölçüde sorunlarını azaltma olanağını bulabilecektir. Ancak, kayıtdışı ekonominin geriletilmesi, formel sektörün yükleriyle yakından ilgilidir. Nitekim, formel sektörün yükleri azaldığı ölçüde, kayıtdışı ekonomi ufalma durumunda kalabilecektir. Bu açıdan, kayıtdışı ekonominin üzerine gidilecekse, bunun yolunun kayıtlı sektörü rahatlatmadan geçtiği unutulmamalıdır.

Beni sabırla dinlediğiniz için teşekkür ederim.