T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU POLİTİKASI BİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE DENETİM VE DENETMENLERİN ROLÜ:

İSTANBUL SOSYAL GÜVENLİK MERKEZLERİ KAPSAMINDA BİR ARAŞTIRMA

Yüksek Lisans Tezi

TUNA ÇELİK

İSTANBUL, 2021

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU POLİTİKASI BİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE DENETİM VE DENETMENLERİN ROLÜ:
İSTANBUL SOSYAL GÜVENLİK MERKEZLERİ KAPSAMINDA BİR ARAŞTIRMA

Yüksek Lisans Tezi

TUNA ÇELİK
Danışman: DOÇ. DR. ÜLKÜ ARIKBOĞA

İSTANBUL, 2021

ÖZET

KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE DENETİM VE DENETMENLERİN ROLÜ: İSTANBUL SOSYAL GÜVENLİK MERKEZLERİ KAPSAMINDA BİR ARAŞTIRMA

Türkiye'nin en önemli sorunlarının başında gelen kayıt dışı istihdam; aktif nüfus içerisinde olup, çalışma hayatında bizzat yer alan ancak herhangi bir sigorta koluna tabiiyeti olmaksızın çalışmalarını sürdüren kişilerin oluşturduğu istihdamdır. Kayıt dışı istihdam; piyasa aksaklıkları, haksız rekabet, ülke ekonomik dengesinin bozulması, kamusal hizmetlerin aksaması gibi birçok olumsuz sonucu da beraberinde getirmektedir.

Çalışmada, kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenin rolü konusu ele alınmıştır. Araştırmanın temel amacı; kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetim ve denetmenin rolünü daha iyi anlamaya çalışmak, mücadelede görev alan sosyal güvenlik denetmenleri ve diğer ilgili aktörler ile yapılan görüşmeler sayesinde denetim elemanlarının konuya bakış açısını ve yaşanan sorunları ortaya koymak, bu konuda çözüm önerileri ve yeni fikirler geliştirmeye çalışmaktır. Tez kapsamında; kayıt dışı istihdam ve mücadele politikaları, Türkiye'de ve seçilen bazı ülkelerde kayıt dışı istihdam ile ilgili veriler ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede sosyal güvenlik denetmenleri ile ilgili bilgiler, mevzuat ve literatürden faydalanarak açıklanmıştır. Ardından, kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetim ve denetmenlerin rolünü anlamak amacı ile bir saha çalışması yapılmıştır. Saha çalışması kapsamında; İstanbul'da bulunan Kartal, Ataşehir, Sultangazi, Esenyurt, Esenler, Zeytinburnu ve Fatih olmak üzere toplam 7 Sosyal Güvenlik Merkezi'nde görev yapan denetmen ve denetmen yardımcıları arasından örneklem olarak seçilen 20 kişi ile açık uçlu bir soru formu hazırlanarak mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat çalışması sonucu elde edilen veriler belirli bir sistematikle ele alınarak yorumlanmış ve öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Tezin; kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim unsurunun önemi, bu konuda yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri konusunda akademik ve idari çevrelerde yapılan tartışmalara katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *kayıt dışı istihdam, kayıt dışı istihdamla mücadele, denetim, denetmen*

ABSTRACT

The Role of Inspection and Inspector in Combating Unregistered Employment: A Study Within The Scope of Istanbul Social Security Centers

Unregistered employment is one of the most important problems of Turkey. It is the employment created by people who are in the active population and take an active part in working life, but continue their work without being subject to any insurance branch. Unregistered employment brings many negative consequences such as market disruptions, unfair competition, deterioration of the country's economic balance and disruption of public services.

In the study, the subject of inspection and the role of the inspector in the fight against unregistered employment is discussed. There are some purpose of the research. Main goals of thesis are about trying to understand the role of inspector and inspection in the fight against unregistered employment, reveal the perspective of the inspectors on the subject and try to develop solutions and new ideas on this issue. Within the scope of the thesis; informal employment and fight policies, data on informal employment in Turkey and some selected countries, information on social security inspectors in combating unregistered employment are explained by making use of rules and literature. Then, a field study was conducted in order to understand the role of inspections and inspectors in the fight against unregistered employment. Within the scope of the field study, an open-ended questionnaire was prepared. Interview was prepared with 20 people selected as a sample from among the inspectors and assistant inspectors working in a total of 7 Social Security Centers in Istanbul, namely Kartal, Ataşehir, Sultangazi, Esenyurt, Esenler, Zeytinburnu and Fatih. The data obtained as a result of the interview study were handled with a certain systematic and interpreted. And, we try to develop some suggestions.

It is thought that, the thesis can contribute to the discussions in academic and administrative circles about the importance of the control element in the fight against unregistered employment, the problems experienced in this regard and the solution proposals..

Keywords: *unregistered employment, fight against unregistered employment, inspection, inspector*

ÖNSÖZ

Bu tezde; kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir unsur olan, denetim unsuru üzerine yoğunlaşılmış ve kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenin rolü anlaşılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolünü, denetmenlerin konuya bakış açısını, yaşadıkları sorunları ve çözüm önerilerini ayrıntılı bir şekilde ortaya koyabilmek amacıyla İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri kapsamında görev yapan denetim personeli ile bir mülakat gerçekleştirilmiştir.

Yüksek lisans eğitim dönemi ile bu tezin planlama ve yazım sürecinde özverisi ve bilgisi ile yoluma ışık tutan, her konuda yardım ve desteğini esirgemeyen değerli danışman hocam Doç. Dr. Ülkü ARIKBOĞA'ya sonsuz teşekkür ve saygılarımı sunarım.

Çalışmayı yapmama ilham olan, mensubu olmaktan mutluluk ve gurur duyduğum, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Denetmenlerine teşekkür ederim. Yüksek lisans eğitimi süresince sıra, hayatım boyunca da yol arkadaşlığı yaptığım değerli dostum Kübra ULUSOY'a ve tez boyunca teknik destek aldığım dostlarım Batuhan YÜCEL, Duygu ULUOCAK ve Halil İnanç YILDIRIM'a ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak; hayatımın tüm döneminde bir parçası olmaktan büyük mutluluk duyduğum, yaşamım boyunca sevgi ve ilgisini her daim yanımda hissettiğim aileme minnettarım. Akademik hayatımdaki ilk aşama olan yüksek lisans tezimi, hepsi birbirinden özel ve kıymetli 12 yeğenime armağan ediyorum.

Tuna ÇELİK,

İstanbul, Aralık 2021

İÇİNDEKİLER

ÖZET……i
ABSTRACT……ii
ÖNSÖZ.....iii
İÇİNDEKİLER……iv
KISALTMALAR……vii
TABLOLAR LİSTESİ……..viii
ŞEKİLLER LİSTESİ……...ix
GİRİŞ……1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM ve MÜCADELE POLİTİKALARI

1.Kayıt Dışı İstihdam Ve Mücadele Politikaları……...2
1.1. Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı…….....2
1.2. Kayıt Dışı İstihdamın Çeşitleri……..3
1.3. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri…….....4
1.3.1. Ekonomik Nedenler……...5
1.3.2. Sosyal Nedenler……7
1.3.3. Siyasal Nedenler……9
1.3.4. İdari ve Hukuki Nedenler……..9
1.4. Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları……9
1.4.1. Kayıt Dışı İstihdamın Olumlu Sonuçları……10
1.4.2. Kayıt Dışı İstihdamın Olumsuz Sonuçları……...10
1.5. Kayıt Dışı Ekonomi Ölçüm Teknikleri……12
1.5.1. Doğrudan Ölçme Yöntemi……..13
1.5.2. Dolaylı Ölçme Yöntemleri……13
1.5.2.1. Vergi İncelemesi Yöntemi……13
1.5.2.2. GSMH Yaklaşımı……..13
1.5.2.3. İstihdam Yaklaşımı……14
1.5.2.4. Fiziksel Girdi Yaklaşımı……14
1.5.2.5. Parasalcı Yaklaşım……14
1.5.2.6. MIMIC Yaklaşımı……15
1.6. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları…….....15
1.6.1. Teşvik ve İstihdam Projeleri……...17
1.6.2. Sosyal Uyum ve Diyalog……17
1.6.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim…..…….17

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİ

2. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam ve Çeşitli Ülke Örnekleri……...19
2.1. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam……19
2.2. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu……20
2.2.1. Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdam Oranı……21
2.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel Dağılımı……22
2.2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygın Olduğu Gruplar……...22
2.3. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları……...24
2.3.1. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı……..26
2.3.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi……...26
2.3.3. SGK Tarafından Yürütülen Projeler……..26
2.3.4. Orta Vadeli Mali Planlar……27
2.3.5. Teşvikler……27
2.3.6. ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı……28
2.3.7. Sosyal Diyalog ve Uyum……....29
2.3.8. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim……29
2.4. Covid 19 Pandemisi ve Kayıt Dışı İstihdam……31
2.5. Kayıt Dışı İstihdam Konusunda Farklı Ülke Örnekleri……32
2.5.1. AB Ülkeleri ve Kayıt Dışı İstihdam……33
2.5.1.1. Almanya……34
2.5.1.2. İtalya……..34
2.5.1.3. Fransa……35
2.5.1.4. İspanya……..35
2.5.1.5. Yunanistan……35
2.5.2. Afrika……35
2.5.3. Amerika……..35
2.5.4. Çin……..36

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ

3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Sosyal Güvenlik Denetmenleri…….....37
3.1. SGK Teşkilat Yapısı……37
3.2. SGK Denetim Birimleri……38
3.3. Sosyal Güvenlik Kurumu Denetmenlik Mesleği ve Analizi……39
3.3.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları……...40
3.3.2. Denetim ile İlgili Temel İlkeler ve Etik Kurallar ……41
3.4. Denetim Teknikleri……...42
3.4.1. Yerel Denetim……42
3.4.2. Kayıt İnceleme……...43
3.4.3. İfade Alımı……44

3.4.4. Bilgi Belge İstemi ve Yazışmalar……...44
3.5. Denetimin Sonuçları ..……44
3.5.1. Sosyal Güvenlik Denetmen Raporları……45
3.5.1.1. Durum Tespit Raporu……45
3.5.1.2. İnceleme Raporu……45
3.5.1.3. Araştırma Raporu……..45
3.5.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Uygulanan İdari Para Cezaları……46
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
İSTANBUL SOSYAL GÜVENLİK MERKEZLERİ KAPSAMINDA BİR ARAŞTIRMA
4. İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri Kapsamında Bir Araştırma……..48
4.1. Araştırmanın Amacı……48
4.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi……...48
4.3. Araştırmanın Yöntemi……..50
4.4. Araştırmanın Bulguları……51
4.4.1. Genel Bilgiler……51
4.4.2. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğinin Tercih Edilme Nedenleri……51
4.4.3. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri……52
4.4.4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Çözüm Önerileri……..54
4.4.5. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetimin Rolü……...56
4.4.6. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetmenlerin Rolü……58
4.4.7. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Mesleki Problemleri ve Nedenleri……...60
4.4.8. Denetim Faaliyetleri İçin Çözüm Önerileri……62
4.4.9. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğine Verilen Önem……..65
4.4.10. Denetmenlik Mesleğinin Gelişmesi İçin Tavsiyeler……66
SONUÇ……...68
KAYNAKÇA……..72
EKLER……79

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
BETAM	Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomi ve Toplumsal Araştırma Merkezi
CBK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DFID	Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Departmanı
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
G.M	Genel Müdürlük
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KADİM	Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele
KİDEP	Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi
KİGEP	Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı
KİTUP	Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi
MPHB	Muhtasar Prim ve Hizmet Beyannamesi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
ÖSYM	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi
SELDI	Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadelede Güneydoğu Avrupa Liderliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SGM	Sosyal Güvenlik Merkezi
SPEK	Sigorta Primine Esas Kazanç
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türkiye Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UN	Birleşmiş Milletler
WB	Dünya Bankası
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing
WTO	Dünya Ticaret Örgütü
YMM	Yeminli Mali Müşavir

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1: Kayıt Dışı İstihdam Çeşitleri 4
Tablo 2: 2021 Yılı Asgari Ücret 7
Tablo 3: Kayıt Dışı İstihdam Oranları 21
Tablo 4: Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel Dağılımı 22
Tablo 5: Kayıt Dışı İstihdamın Cinsiyete Göre Dağılımı 23
Tablo 6: Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadelede Uygulanan Yasal Düzenlemeler 25
Tablo 7: Türkiye'de Uygulanan Bazı Sigorta Prim Teşvikleri, Kapsamı ve Karşılayan Birimler 28
Tablo 8: SGK 2019 Yılı Denetim Faaliyetleri Sonuçları 30
Tablo 9: AB Ülkeleri Kayıt Dışı İstihdam Oranları 33
Tablo 10: İdari Para Cezaları 46
Tablo 11: Denetmenlerin Görev Aldığı Merkezler ve Sorumluluk Alanı İlçeleri 49
Tablo 12: Örneklem Bilgileri 50
Tablo 13: Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğinin Tercih Edilme Nedenleri 51
Tablo 14: Denetim Faaliyetleri İçin Çözüm Önerileri 63

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1: Kayıt Dışı İstihdamın Temel Nedenleri 5
Şekil 2: Kayıt Dışı İstihdamda Eğitimin Rolü 8
Şekil 3: Kayıt Dışı Sektörün Ekonomideki Olumsuz Rolü 11
Şekil 4: DFID Ekonomik Kalkınma Stratejisi Adımları 16
Şekil 5: ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı İşlem Süreci 28
Şekil 6: WIEGO Kayıt Dışı İstihdam Modeli 32
Şekil 7: Sosyal Güvenlik Kurumu Gelir ve Giderleri 38
Şekil 8: Yerel Denetim Aşamaları 43

GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam; ülke içerisinde aktif olarak çalışma hayatında yer alan fakat herhangi bir sigorta koluna tabi olmadan, sigortasız bir şekilde çalışan şahısların bulunduğu istihdam çeşididir. Bazı kayıt dışı çalışanlar, sigortasız bir şekilde hizmetlerini sürdürerek sigorta primlerini talep etmekte ve ücretlerine ek bir gelir sağlayabilmektedir. İşverenlerin bir kısmı da sigortasız işçi çalıştırarak maliyetlerini düşürmekte ve durumdan kar sağlayabilmektedirler. Bu durum sonucunda devletin prim ve vergi gelirleri düşmektedir. Kayıt dışılık, büyük bir kamu zararı oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdamın ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyolojik yapısına da birçok olumsuz etkisi vardır. Gelir dağılımında adaleti bozması, haksız rekabete yol açması, kaynakların israfı, bütçe açıklarının oluşması, piyasa dengesinin bozulması, yasa dışı işlemlerin artması ve toplumsal yapının bozulması gibi önemli problemlerden dolayı ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele etmektedir.

Türkiye de kayıt dışı istihdam sorunu ile yıllardır mücadele eden ülkelerdendir. Konu, sosyal politikanın önemli uğraş alanları arasında yer almaktadır. Kayıt dışı istihdam ile mücadelede; denetim, istihdam projeleri, rehberlik faaliyetleri, hükümet plan ve programları, teşvik uygulamaları gibi mücadele yöntemleri kullanılmaktadır. Kullanılan bu yöntemler arasında denetim faaliyetleri ayrı bir önem arz etmektedir. Denetimler aracılığı ile kayıt dışı istihdam tespit edilebilmekte ve sorunla daha etkin mücadele edilebilmektedir. Konu ile ilgili yapılan literatür taramasında kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda; kayıt dışı istihdam ile işsizlik ilişkisi, mücadele politikaları, istihdam ve vergi bağlantısı, yoksullukla mücadele kapsamında istihdam türleri, sosyal yardım mekanizmaları, işveren teşvikleri, hukuki düzenlemeler gibi konuların ele alındığı görülmüştür. Ayrıca literatür taramasında; kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal güvenlik denetmenlerinin bakış açısını ortaya koyan ve personelin konu hakkında fikirlerini tespit etmeye yönelik bir saha çalışmasının yapılmadığı, birkaç çalışmada mülakat yönteminin kullanıldığı fakat bunların da vergi personeli üzerinde yapıldığı, çalışmaların sahadaki personelin istek ve talepleri ile bağlantılı olmadığı tespit edilmiştir.

Bu çalışmada; kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir unsur olan, denetim unsuru üzerine yoğunlaşılmış ve kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenin rolü anlaşılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolünü, denetmenlerin konuya bakış açısını, yaşadıkları sorunları ve çözüm önerilerini ayrıntılı bir şekilde ortaya koyabilmek amacıyla İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri kapsamında görev yapan denetim personeli ile mülakat gerçekleştirilmiştir.

Çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde; kayıt dışı istihdam, kayıt dışı istihdamın çeşitleri, kayıt dışı istihdamın neden ve sonuçları, ölçüm teknikleri ve kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemleri açıklanmıştır. İkinci bölümde; Türkiye'de kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı istihdamın ülkedeki boyutu, mücadele politikaları, farklı ülke örnekleri ve Covid 19 pandemisi ile kayıt dışı istihdam ilişkisi işlenmiştir. Üçüncü bölümde; kayıt dışılıkla mücadelede sosyal güvenlik denetmenleri, denetim teknikleri, denetimin sonuçları ve uygulanan idari para cezaları konularına değinilmiştir. Çalışmanın ilk üç bölümünde basılı yayınlar, online veri tabanları, kütüphane katalogları, mevzuat siteleri ve diğer platformlar yoluyla ulaşılan literatür ve mevzuat taraması yapılarak veriler toplanmış ve belirli bir sistematikle bu konudaki teori ve uygulamalar hakkında bilgi verilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri kapsamında gerçekleştirilen saha çalışmasına yer verilmiştir. Saha çalışması; denetmenlerin görev aldığı merkezler olan İstanbul Anadolu Yakası'nda Kartal ve Ataşehir Sosyal Güvenlik Merkezleri ile Avrupa Yakası'nda Sultangazi, Esenyurt, Esenler, Zeytinburnu ve Fatih olmak üzere toplam 7 merkezde görev yapan denetmen ve denetmen yardımcıları arasından örneklem olarak seçilen 20 kişiyle, açık uçlu bir soru formu hazırlanarak, mülakat yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Kayıt dışı istihdamla mücadelede yaptıkları denetimlerle önemli bir rol oynayan Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile yapılan saha araştırması ile desteklenen böyle bir çalışmanın; kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim unsurunun önemi, bu konuda yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri konusunda akademik ve idari çevrelerde yapılan tartışmalara katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM ve MÜCADELE POLİTİKALARI

1.1. Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı

Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) Anayasası'nın "*Genel Esaslar*" başlıklı birinci kısmı içerisinde yer alan ikinci maddesinde cumhuriyetin nitelikleri belirtilmiştir. Madde içerisinde Türkiye Cumhuriyeti; *"demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti"* olarak tanımlanmıştır. Sosyal devlet; vatandaşlarına insan onuruna yaraşır yaşam düzeyinde hizmet sunan, milli gelirin adil dağılımını sağlayan ve sosyal adaleti hedef alan, bireylerin ekonomik ve toplumsal çıkarları için gereken önlemleri alan, ülkenin sosyal güvenliğini sağlayan ve sosyal refahı arttırmak için kamu hizmeti sunan devlet olarak nitelendirilebilir (Gümüş, 2010:120-121).

Sosyal güvenlik politikalarının temel amacı, bireylerin günümüz sağlık ve finansal durumunu korumakla birlikte gelecekteki yaşamlarını da garanti altına almaktır. Bu sebeple aktif olarak piyasada veya kamusal sektörde çalışan bireyler için sosyal sigorta sistemi geliştirilmiştir. Uzun ve kısa vadeli sigortalar aracılığı ile çalışan bireyler meslek hayatının risklerinden korunmakta ve bireylerin çalışamayacakları gelecek dönemler için fon oluşturulmaktadır. Devlet ve özel sektör istihdam sağlayan temel 2 aktör olup istihdam edilen şahısların bahsedilen uzun ve kısa vadeli sigortalılığını sağlamakla yükümlüdür. Bu iki aktör ve istihdam sağlayan diğer kuruluşlar; çalışanlarını kayıt altına almak, onları sosyal güvenlik açısından uygun şartlarda çalıştırmak ve sağlıklarını korumak açısından sorumludur. Kayıt dışı istihdam; çalışan bireylerin ücret ile prim ödeme gün sayılarının ve bildirimi zorunlu olan diğer bilgilerin sosyal güvenlik kurumu ve vergi daireleri gibi ilgili kamu kuruluşlarına bildirilmemesi, bildiriminin eksik yapılması veya zamanında yapılmamasından kaynaklanmaktadır (Dam, Ertekin ve Kızılca, 2018:298).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tanımına göre kayıt dışı istihdam; "*aktif nüfusa dâhil olan veya piyasada bizzat görev alan ancak herhangi bir uzun veya kısa vadeli sigorta kollarına dâhil olmaksızın çalışan kişilerin oluşturduğu istihdam türüdür*" (TÜİK,2020). Tanımdan da anlaşılacağı üzere şahıslar aktif olarak iş hayatı içerisinde yer almakla birlikte herhangi bir sigorta koluna tabi olmaksızın çalışmaktadırlar. Kayıt dışı istihdam; ülkelerin sosyolojik, ekonomik ve siyasi yapısı üzerinde birçok probleme sebep olmaktadır. Gelir dağılımında adaleti bozması, haksız rekabete yol açması, kamu gelirlerinde kayba neden olması gibi çok önemli problemlerden dolayı ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele etmektedir. Türkiye'de de kayıt dışı istihdam geçmişten günümüze gelen en büyük sorunlardan biridir. Bu sorun ile ilgili akademik, sosyal, ekonomik ve siyasi birçok çalışma yapılmaktadır. Bu çalışmalar ile birlikte kayıt dışı istihdam ile mücadele için çeşitli politikalar geliştirilmektedir. Sorunun ülkeye has neden ve sonuçları incelenmektedir. Özellikle Türkiye'nin en uzun kara sınırına sahip komşusu Suriye'de yaşanan iç savaş ve bu savaş sonucu Türkiye'ye yapılan göçler, kayıt dışı istihdam sorununu daha da içinden çıkılmaz bir duruma sokmuştur. Suriyeli sığınmacıların genel olarak emek yoğun sektörlerde çalışması, hukuken kayıtlı olan iş alanlarında yoğun çalışmamaları ve asgari ücret altında kayıt dışı çalışmaya rıza göstermeleri bu konuda yapılan çalışmaların ulaştığı en önemli sonuçlardandır (Duruel, 2017:217).

Kayıt dışı istihdam kavramı, birçok ülkenin ortak problemi olması ve çözülmesi için ülkeler arası iş birliğine de gereksinim duyulması sebebiyle uluslararası örgütlerin temel çalışma alanlarındandır. Kayıt dışı istihdam terimi, ilk olarak 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) düzenlemiş olduğu Dünya İstihdam Programı'nda ele alınmış ve tartışılmıştır. Programın hazırlamış olduğu Kenya Raporu'nda kayıt dışı istihdama büyük önem verilmiş ve kayıt dışı istihdam konusu "*istihdam, gelir, eşitlik*" kavramları ile birlikte incelenmiştir. Raporda, istihdamdaki istatistiklerin eksik olması sebebi olarak kayıt dışı sektör gösterilmiştir. Ücretli ve serbest meslek sahibi kadın ve erkeklerin bu sektör içindeki payı ve yeri üzerinde durulmuştur. Raporun en önemli kısımlarından biri de kayıt dışı sektörün özelliklerinden bahsedildiği yerdir. Kayıt dışı sektör; işe girişin kolay olduğu, küçük ölçekli ve emek yoğun işletmelerde daha sık olan, resmi okul sistemi dışında edinilen becerilere dayanan,

düzenlenmemiş ve kontrol edilmemiş rekabetçi piyasaların sonucu olarak açıklanmıştır (ILO, 1972: 6-10). Dünya Çalışma Örgütü'nün kayıt dışı istihdam ile ilgili çalışmaları ilk olarak bu raporla birlikte başlamıştır. Daha sonra ILO; Dünya İstihdam Konferansı, Uluslararası Serbest Ticaret Konferansı ve Uluslararası İşveren Örgütü Konferansı gibi toplantılarla 1970 yılından 2000 yılına kadar çalışmalarını aktif bir şekilde sürdürmüştür (Bangasser, 2000:2-6).

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD); üye ülkelerinin kayıt dışı istihdam oranını inceleyen, bulgularını paylaşan ve gerekli önlemlerle ilgili öneride bulunan örgütlerin başında gelmektedir. OECD; kayıt dışı istihdamın amacını "*vergi ve vergisel düzenlemelerden kaçmak"* olarak görmektedir. Bir veya daha fazla idari makama beyan edilmeyen işler kayıt dışı işler olarak açıklanmıştır. Bu tür istihdam biçimleri sosyal güvenliği zorlaştıran, vergi tahsilatını zayıflatan, haksız rekabet ve verimsiz üretime sebep olan istihdam tipi olarak tanımlamaktadır (OECD, 2020). Kayıt dışı istihdamın kayıt dışı ekonomiyle olan bağlantısı, uluslararası ve üye devletlerarası vergi uyumlaştırma süreçleri, kayıtlı ekonominin teşvik edilmesi gibi unsurlar OECD tarafından düzenli çalışılan konular olup sıklıkla konularla ilgili raporlar düzenlenmektedir.

Avrupa Birliği (AB) ise kayıt dışı istihdamı; *"beyan edilmemiş çalışma, nitelikleri bakımından yasal olan, ancak üye devletlerin düzenleyici sistemlerindeki farklılıklar dikkate alınarak kamu makamlarına beyan edilmeyen her türlü ücretli faaliyet"* olarak tanımlanmaktadır (European Commission, 2007: 3). AB tarafından, kayıt dışı istihdamın en yaygın türlerinden birinin kayıtlı olmadan elden ücret verme şeklinde gerçekleştirildiği belirtilmekte, beyan edilmemiş çalışmanın hem ülkeler içinde hem de sınırlar ötesinde her türlü ekonomik sektörde ortaya çıktığı savunulmaktadır. AB'nin tespitlerine göre, genellikle inşaat, tadilat veya onarım işleri, bahçecilik, temizlik, çocuk bakımı, otel, restoran ve yemek hizmetleri gibi sektörlerde kayıt dışı istihdam ortaya çıkmaktadır. AB, kayıt dışı çalışmanın; işçi, işveren ve hükümetin ortak problemi olduğunu ve negatif etkilerinin herkese zarar verdiğini belirtmektedir (Williams, Renooy, 2013: 2-6). Bu çalışmada ise kayıt dışı istihdam; aktif olarak çalışan, işgücü piyasasında yer alan fakat herhangi bir sosyal güvencesi ve sigortası olmadan çalışmalarını sürdüren bireyleri ifade etmek için kullanılmaktadır.

1.2. Kayıt Dışı İstihdamın Çeşitleri

Bütün ülkeler; yönetim sistemleri, gelişmişlik seviyeleri, iktisadi yapıları ve sosyokültürel durumları ne olursa olsun kayıt dışı istihdam sorunu ile karşılaşmakta ve mücadele yöntemleri geliştirmektedir. Ülkelerin istihdam tipleri ve mücadele politikaları farklılık gösterdiği için kayıt dışı istihdamın boyutu ve analizi de çeşitlilik arz etmektedir.

Genel olarak kayıt dışı istihdam iradi ve iradi olmayan sebeplerle gerçekleşmektedir. Kayıt dışı istihdamı da gerçekleşme sebeplerine bağlı olarak iradi ve iradi olmayan şeklinde sınıflandırmak mümkündür. İradi kayıt dışı istihdam, kişinin rızası ve bilgisi dahilinde kayıt dışı çalışma durumudur. (Fidan, Genç, 2013:140). İradi olmayan kayıt dışı istihdam tipinde ise çalışan şahsın rızası olmadan ve onun bilgisi alınmadan şahsın kayıt dışı çalıştırılması söz konusudur. İradi kayıt dışı istihdam tipinde çalışan bilgisi dahilinde, isteyerek sigortasız bir şekilde çalışmaktadır. Çalışanların isteyerek sigortasız çalışmalarının sebebi; sigorta primini alarak ücretine ek gelir sağlamak, devletten almış olduğu ve sigortalı bir işte çalıştığında kanuni olarak kesilecek olan bazı yardımlardan vazgeçememek, icralık durumlarda alacaklıların takibine takılma korkusu gibi çok farklı nedenlere dayanabilmektedir. Çalışanların talebi veya bilgisi olmamasına rağmen işveren tarafından sigortalılığın sağlanmadığı durum olan iradi olmayan kayıt dışı istihdam çeşidinde ise temel amaç, işverenin karını arttırma çabasıdır. Sigortasız çalıştıran işveren, sigorta primleri ve vergi yükünden kaçarak kar sağlamaktadır.

Bir diğer kayıt dışı istihdam sınıflandırması ise işveren ile işçi arasındaki ilişki esas alınarak yapılır. Bu sınıflandırmada kayıt dışı istihdam ilk olarak bildirimlerin tamamen yapılmadığı ve kısmen yapıldığı olmak üzere 2'ye ayrılır. Bu iki durumda da işçi ile yazılı bir anlaşma olabilir. Daha sonra bu ikili ayrım üzerinden bir işverenin yanında çalışan işçiler ve kendi işini yapan, işçi çalıştırmayan serbest meslek sahibi işverenler analiz edilir. Yazılı bir anlaşma olmadan sözlü anlaşmanın yapılması veya yazılı anlaşma yapıldığı halde ücretin düşük gösterilmesi işçilerin kayıt dışı istihdamına yol açmaktadır. Yapılan işin hiç bildirilmemesi veya eksik gelir gösterilmesi ise kendi başına çalışan işverenin kayıt dışı istihdamına sebeptir (Bednarski, 2008: 21). Anlatılan durum aşağıdaki Tablo 1'de özetlenmiştir:

Tablo 1: Kayıt Dışı İstihdam Çeşitleri

ŞAHIS	Çalışmanın Hiç Bildirilmemesi	Çalışmanın Kısmi Bildirilmesi
İşçi	İşçi ile yazılı bir anlaşmanın yapılmaması ve sözlü anlaşma ile işlerin yürütülmesi	İşçi ile yazılı bir anlaşma var, ücreti ise anlaşmada gerçekte aldığından düşük gösteriliyor
Serbest Meslek Sahibi	Yapılan işin tamamen kayıtsız olması ve idari birimlere hiç bildirimin bulunmaması	İşverenin yapmış olduğu iş kayıtlı fakat kazanmış olduğu gelir düşük gösteriliyor

Kaynak: *Bednarski, 2008:21'den yararlanılarak araştırmacı tarafından oluşturuldu*

Kayıt dışı istihdamın çeşidini bilmek ve doğru tespit etmek mücadele yöntemi geliştirmek konusunda en önemli unsurlardan biridir. Örneğin; Suriye'de yaşanan iç savaş sonucunda Türkiye'de yabancı işçi sayısı artmış ve ona yönelik politikaların geliştirilmesine öncelik gösterilmiştir. Aynı şekilde çalışmaların kısmi olarak bildirilmesinden kaynaklı kayıt dışılık çeşidinde ise devletin denetim faaliyetlerini sıklaştırması ve rehberlik faaliyetlerine öncelik vermesi gerekmektedir.

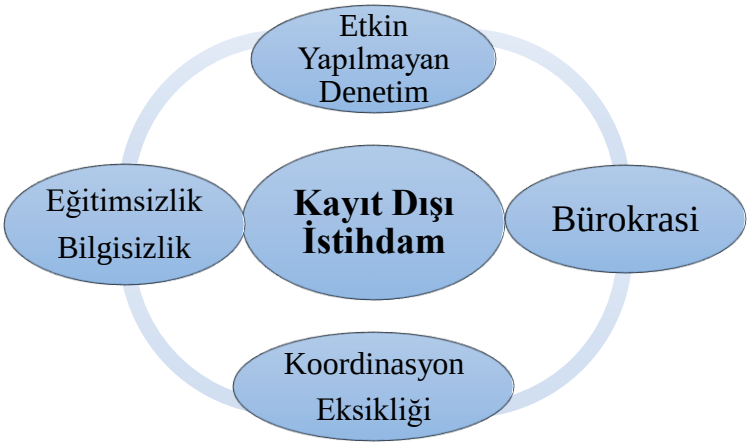
Bildirimin hiç yapılmadığı çalışanlar, piyasada kayıtsız olarak çalışmaktadır. Herhangi bir sosyal sigortası olmadan çalışan kişiler iş hayatı içerisinde korunmasız ve sosyal güvencesiz bir şekilde istihdam edilmektedir. Bu kayıt dışı istihdam tipinde çalışanların emek sömürüsü üst düzeydedir. Ayrıca bildirimin hiç yapılmadığı kayıt dışı çalışma; haksız rekabet, gelir dağılımını bozma ve piyasa etkinliğinden uzaklaşma gibi birçok olumsuz sonuca sebep olmaktadır. Bildirimin kısmen yapılmasının temel sebebi ise sigorta priminin eksik gösterilerek vergiden kaçma ve bu sayede kar sağlamaktır.

1.3. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdamın işveren ve işçi açısından bakıldığında farklı nedenlerinin olduğu görülmektedir. Kayıt dışı çalışan ve bildirimde bulunmayan işverenin temel amacı kayıt dışılık ile maddi çıkar sağlamaktır. İşveren kayıt dışı çalıştırarak hem sigorta bürokrasisinden kaçarken hem de vergisel kazanç sağlamaktadır. Ayrıca, çalıştırdığı işçilerin sigorta bildiriminde bulunmayan işverenin piyasadaki rekabet gücünü güçlendirme, enflasyonun etkilerinden kurtulma gibi farklı amaçları da olabilmektedir. Sigortasız çalışan kişi ise işverenin konu ile ilgili idari birimlere yapacağı sigorta ödemelerini elden alarak kendi ücretine ek bir gelir oluşturmaktadır. Bazı durumlarda, yabancı kaçak işçilerin sınır dışı edilme korkusu ve çocuk işçilerin ise işten çıkarılma endişesi onları kayıt dışı çalışmaya razı olmaya zorlayabilmektedir. Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden birinin de ülkenin kayıt dışılık ile ilgili bilgi ve teknik altyapısından kaynaklandığının unutulmaması gerekmektedir.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi'ni açıklamış olduğu 2006/28 sayılı genelgede; kayıt dışı istihdamın başlıca nedenleri açıklanmıştır. Genelgede yer alan başlıca kayıt dışı istihdam nedenleri; istihdam vergileri sebepli işçi maliyetlerinin yüksekliği, sosyal sigorta ile ilgili işlemlerde bürokrasi fazlalığı, denetimlerin etkin gerçekleştirilememesi, bilgilendirme faaliyetlerindeki eksiklik, işgücü eğitim seviyesindeki yetersizlik, kurumlar arası koordinasyon zayıflığı, yoksulluk ve işsizlik oranlarının fazlalığı ile gelir dağılımında adaletsizliklerdir (Başbakanlık, 2006). Aynı genelge içerisinde kayıt dışı istihdamın temel nedenleri aşağıdaki Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil 1: Kayıt Dışı İstihdamın Temel Nedenleri



***Kaynak*: *Başbakanlık, 2006:4*.**

Kayıt dışı istihdamın hangi bireylerde daha sık görüldüğü de problemin nedenlerini anlamak için gereklidir. Örneğin; bir ülkede işsiz bireylerin kayıt dışı istihdamda payının yüksek olması, o ülkede problemin nedenlerinden birinin işsizlik olduğunu gösterebilir. Aynı şekilde yabancı işçilerin payının yüksek olması ise ülkede kayıt dışı istihdamın başlıca nedenlerinden birinin uygulanan göç politikaları olduğu hakkında mesaj verebilir. Yapılan akademik çalışmalarda veya ülkelerin kendi kurumlarına yaptırdığı çalışmalarda, bireyler üzerinden analizler ve hipotezler geliştirilmektedir. Kadınların kayıt dışı çalışma eğiliminin erkeklere oranla daha yüksek olduğu, genç bireylerin yaşlılara oranla kayıt dışı çalışmaya daha eğilimli olduğu veya örgün eğitime daha az devam eden ile daha uzun devamlı bireyler arasında karşılaştırma yapılabileceği hipotezleri kurulmaktadır (Krasniqi and Williams, 2017: 63).

Kayıt dışı istihdamın yukarıda da bahsedildiği üzere birçok farklı nedenleri ve belirleyicileri vardır. Literatürde bu nedenler; ekonomik, sosyal, siyasal, idari ve hukuki nedenler gibi alt başlıklarda incelenmektedir (Güloğlu, Korkmaz, Kip, 2003:60; Dam, Ertekin, Kızılca, 2018:298; Mahiroğulları, 2017: 553).

1.3.1. Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı istihdamın en büyük nedenlerinden biri ekonomik faktörlerdir. Ekonomik faktörler vatandaş, işveren ve devlet üzerinde büyük etkiye sahiptir. Bu aktörlerin karar verme sürecinde ekonomik faktörlerin rolü çok büyüktür. Ayrıca ekonomik nedenler, uluslararası rekabette de büyük önem arz etmektedir. Çünkü ithalat ve ihracat değerleri hesaplanırken mevcut ülkelerin işçilik maliyetleri de hesaba katılmaktadır. Kayıt dışı istihdama sebep olan birçok ekonomik faktör bulunmaktadır. Bu nedenler, ülkenin ekonomik yapısına veya piyasa işleyişine göre farklı şekillerde meydana gelmekte ve ayrı düzeylerde etkisini göstermektedir. Ekonomik nedenler; enflasyon, işsizlik, küreselleşme, ekonomik krizler ile vergi ve çalışan maliyetleri olarak sıralanabilir.

Kayıt dışı çalışmanın en büyük sebeplerinden biri olan enflasyon, ekonomik nedenlerin başında gelmektedir. Enflasyonun ortaya çıkış sebebi ile bağlantılı olarak birçok farklı tanımları vardır. Genel anlamda enflasyon; fiyatlar genel seviyesindeki yükseliş olarak tanımlanmaktadır. Enflasyon ile birlikte paranın değeri düşer ve fiyatlar artar. Emek sonucu elde edilen ücretin ise değeri düşer. Enflasyonist dönemlerde insanlar eski hayat standartlarını sürdürebilmek için eskiden daha fazla paraya ihtiyaç duyar ve ikinci bir iş veya kayıt dışı çalışmaya yönelebilirler. Ayrıca enflasyonun yatırımı düşürmesi ve kişilerin vergi dilimini değiştirerek gelirde düşüşe yol açması da kayıt dışılığa sebep olmaktadır (Erdal, 2019:231). Bu açıdan baktığımızda enflasyon ile kayıt dışı istihdam arasında ters yönlü bir ilişki olduğu tespit edilebilir. Yapılan akademik çalışmalar ve raporların büyük bir kısmı da bu hipotezi desteklemektedir. Bu çalışmalardan biri de Bracha ve Burke'nin 2015 ve 2016 yılı verilerini kullanarak Amerika Birleşik Devletleri üzerinde yaptıkları araştırmadır. Bu çalışmalarda enflasyon ile kayıt dışı çalışma arasında negatif ilişki tespit edilmiştir (Bracha and Burke, 2017: 6-8). Enflasyonun en önemli diğer etkisi ise gelir dağılımında adaleti bozmasıdır. Enflasyon sebebi ile milli gelirin ülkede adil olmayan şekilde dağılması, aylık gelirlerin düşmesi kayıt dışı istihdamı arttırmaktadır (Işıkoğlu, Bakkalcı, 2011: 8).

Kayıt dışı istihdama neden olan ekonomik faktörlerden biri de işsizliktir. İşsizlik; bir toplum içerisinde çalışma çağında ve isteğinde olmasına rağmen iş bulamayan şahısların durumu olarak tanımlanabilir. Özellikle genç işsizlik oranlarının yoğun olduğu toplumlarda veya köyden kente göçün arttığı dönemlerde kayıt dışı istihdam artabilir. Çünkü bu bireyler iş bulamadıkları için asgari ücret düzeyinin altında kayıt dışı çalışmaya rıza göstermektedirler. Ayrıca işsizlik oranlarının arttığı ülkelerde emeğin değeri olan ücretler düşer ve bu durum da çalışanları kayıt dışılığa yönlendirebilir. İşsizlik ile kayıt dışı istihdamın birbirini etkileyen diğer bir yönü vardır. İşsiz bireylerin yalnızca belirli bir asgari ücret düzeyinde çalışmayı kabul etmeleri ve bu şartla işe girmeleri halinde, kayıt dışı istihdamda da azalma olacaktır (Tudela, Launov ve Robin, 2018: 1-4).

Küreselleşme; tüm ulusların bütünleştiği ve hizmet, ürün, fikir, gelenek ve görenek, kültür gibi unsurların alışverişinin hızlandığı, yayıldığı ve kolaylaştığı süreçlerin tümüdür. Küreselleşme ile birlikte insanlar, ihtiyaç duydukları mal ve hizmeti hem farklı seçeneklerden bulma hem de kolay bir şekilde elde etme imkânı bulmuştur. Küreselleşme süreci tüm bireylerle birlikte ulusları da etkilemektedir ve uluslararası ticareti geliştirmektedir. Küreselleşme, ülkenin ihracatını geliştirip yeni bir istihdam alanı oluşturarak kayıt dışı çalışmayı azaltıcı etkide bulunabilir. Fakat üretimin tüm dünyayı kapsaması ve çok uluslu şirketlerin piyasada yer alması da küreselleşmenin diğer sonucudur. Uluslararası veya çok uluslu şirketlerin temel amacı karlarını mümkün olduğunca üst seviyelere taşımaktır. Bunu yaparken de üretim maliyetlerini düşürmek amacı ile bazı üretim faaliyetlerini farklı ülkelerde gerçekleştirirler. Bu durum da dolaylı olarak firmanın merkezi konumundaki işsizliği arttırarak kayıt dışı çalışmasına sebep olabilir. Küreselleşme ile birlikte emek ve mal piyasası büyük gelişim göstermekle birlikte, çalışma şartları ve sosyal güvenlik hakları bu gelişimin dışında kalmıştır. Çalışanlar piyasa içerisinde birçok haktan mahrum kalarak çalışmaya devam etmektedir (Bacchetta, 2009: 21-23).

Kayıt dışı istihdama yol açan ekonomik nedenlerden biri de küresel ekonomik krizlerdir. Ekonomik kriz dönemleri, kayıt dışı çalışma faaliyetlerinin gerçekleşmesi için uygun bir ortam yaratmaktadır. Kriz döneminde işsiz kalan bireyler kayıt dışı çalışmanın elverişli olduğu sektörlerde iş bulma şansı ararlar. Çünkü bu süreçte şahısların sosyal güvenliklerinden öncelikli hedefleri parasal kazançlarıdır. Ekonomik krizlerde hem iş bulma imkânı daralırken hem de işten çıkarılmalar artmaktadır. Bölgesel ve küresel ekonomik krizlerin Türkiye'deki emek piyasasına etkisi ve bununla birlikte kayıt dışı istihdama sebep oluşu şu şekilde gruplandırılabilir (Bakkalcı, Işıkoğlu, 2011: 3):

- Milli gelirin gerilemesi ve daralması,
- Sendika ve işçilerin pazarlık güçlerinin zayıflaması,
- Sektördeki üretim yapılarının değişiklik göstermesi,
- Emek ve işgücü piyasasındaki sertlikler.

Vergilerin yüksek olması ve bu sebeple çalışan maliyelerinin de artması kayıt dışılığa sebep olan diğer bir ekonomik nedendir. Vergi yükü artan işveren, vergi sebebiyle azalan karını tekrar kazanmak için bireyleri kayıt dışı çalıştırmaya ve vergiden kaçmaya yönelebilir. Amerikalı iktisatçı Laffer; vergi oranlarında gerçekleşen artışın belirli bir noktaya kadar kamusal sektörün gelirini arttıracağını fakat belirli bir noktadan sonra vergi oranları artışının vergi gelirlerini düşüreceğini ifade etmektedir. Aynı şekilde vergi oranlarını artması, yüksek vergi ödemesine katlanmak istemeyen kişileri kayıt dışına yöneltecektir (Yendi, 2011:65-67). Vergi oranlarının yükselmesinin bir olumsuz sonucu da yatırımları düşürmesi ve var olan işlerin azalmasıyla birlikte işsiz nüfusun ve kayıt dışı çalışmanın artmasına yol açmasıdır.

Kayıt dışı istihdam ile asgari ücretin işverene maliyeti bağlantısı üzerinde durulması gereken bir konudur. Asgari ücret düzeyinin işverene maliyeti düşerse kayıt dışılıkta da azalma görülebilir. 2021 yılında asgari ücret brüt 3.577,50 TL olarak belirlenmiştir. Belirlenen brüt ücret üzerinden sigorta primi ve vergi kesintisi yapılmakta, çalışana net ücret ödenmektedir. Brüt asgari ücret ile belirlenen ücretin işverene maliyeti arasındaki farkın azalması, işverenin sigorta prim yükünü hafifletebilir. %11 uzun vadeli sigorta payı, %2 kısa vadeli sigorta kolları payı, %7,5 genel sağlık sigortası payı, %2 işsizlik sigortası işveren payı olmak üzere işverenin asgari ücret prim oranı toplamı %22,5'dur. Her aya ait primlerini düzenli ödeyen ve belirli şartları yerine getiren işverenlere %5 indirim uygulanmaktadır. Aşağıda yer alan Tablo 2'de Türkiye'de 2021 yılı için asgari ücretinin işverene maliyeti örnek olarak gösterilmiştir. Buna göre, işçinin eline geçen net asgari ücret 2.825,90 TL'dir. Asgari ücretli bir çalışanın işverene maliyeti ise 4.203,56 TL olmaktadır.

Tablo 2: 2021 Yılı Asgari Ücret Tablosu

BRÜT ASGARİ ÜCRET	3.577,50 TL
SGK PRİMİ (%14)	500,85 TL
İŞSİZLİK SİGORTA PRİMİ (%1)	35,78 TL
GELİR VERGİSİ (%15)	187,82 TL
ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	268, 31 TL
DAMGA VERGİSİ (%0,759)	27,15 TL
KESİNTİLER TOPLAMI	751,60 TL
NET ASGARİ ÜCRET	2.825,90 TL
ASGARİ ÜCRET	3.577,50 TL
SGK PRİMİ (%15,5)	554,51 TL
İŞVEREN İŞSİZLİK SİGORTA PRİMİ (%2)	71,55 TL
İŞVERENE MALİYETİ	4.203,56 TL

Kaynak: *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), 2021a.*

1.3.2. Sosyal Nedenler

Kayıt dışı istihdamın temel nedenlerinden biri de sosyal faktörlerdir. Sosyal faktörler; ülkenin sosyokültürel ve demografik özelliklerinin kayıt dışı istihdama etkisini ifade etmektedir. Sosyal faktörlerin başında gelen faktörlerden biri köyden kente gerçekleşen göçler ve bunun sonucunda kentte oluşan çarpık kentleşme ve işsizliktir. Bu durumda kalan şahıslar emek piyasasında düşük ücretle ve sosyal güvenlikleri olmadan çalıştırılabilirler (Us, 2004:10). Ülkelerin ve uluslararası örgütlerin yayınlamış olduğu kayıt dışı istihdam ile ilgili raporlarda nüfus analizlerine ve demografik diğer birtakım özelliklere sıkça yer verilmektedir. Kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik eğitim ve sosyal politikaların sıklıkla gündeme getirilmesi de sosyal faktörlerin önemini göstermektedir. Birçok sosyal faktörün kayıt dışı istihdama etkisi olmakla birlikte, temel nedenler; nüfus artışı, göç ve ülkenin eğitim durumu olarak sıralanabilir (Mahiroğulları, 2017: 554-556).

Nüfus artışı; ülkelerin ekonomik kalkınma seviyelerini ve beşerî sermayelerini etkileyen en temel unsurlardandır. Nüfus artış hızı ile birlikte genç nüfus oranı, nüfusun cinsiyet dağılımı ya da çalışma çağındaki nüfus oranı da kayıt dışı istihdamın nedenlerini anlamak için analizi gereken unsurlardandır. Örneğin; nüfus artış hızı yüksek bir ülkenin eğitim, sağlık, alt yapı gibi problemleri artabilir. Bu problemlerle birlikte mevcut hükümet sosyal politika geliştirmekte problem yaşayabilir ya da artan nüfusa paralel olarak istihdam yaratmakta güçlük çekebilir. İstihdam alanının ve kapasitesinin düşmesi ile birlikte artan nüfus kayıt dışı sektöre yönelebilir.

Yapılan bazı çalışmalarda, genç nüfusun kayıt dışı çalışmaya yaşlı nüfusa göre daha eğilimli olduğu ve kayıt dışı istihdamın cinsiyet dağılımında kadın nüfusun daha baskın olduğu belirtilmiştir. Burada dikkat çeken diğer husus ise kadın nüfusun aktif iş hayatına girerken yaşamış olduğu problemlerin, kayıt dışı alanda karşısına çıkmamasıdır. (Losby and Else, 2002:43). Yani kayıt dışı çalışma, erkek ve kadınlar için eşit iş fırsatının bulunduğu bir sektör haline gelmiştir.

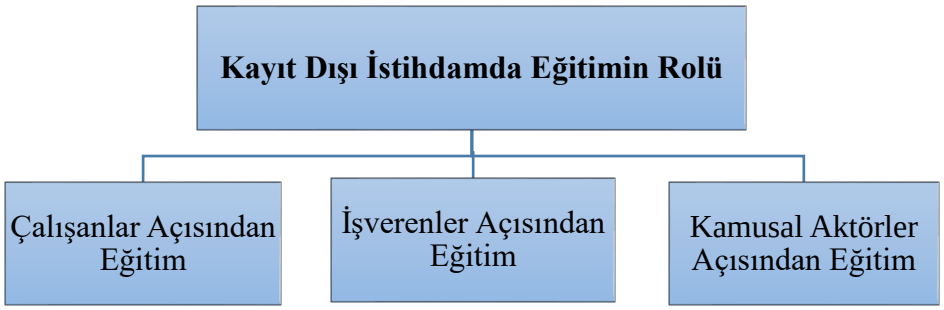
Kayıt dışı istihdamı arttıran diğer sosyal faktör ise göçlerdir. Burada göç kavramı, köyden kente gerçekleşen iç göç ve ülkeler arasında yapılan dış göç olarak incelenebilir. Köyden kente göçün sebepleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte Türkiye'de temel sebepler; köydeki bireylerin

yoksullukları, kentteki iş olanakları ve sosyal fırsatlar, ile ulaşım ve iletişim sistemlerinin gelişmesidir (Çelik, 2006: 151-153). Kırsal alandan kente göç eden nüfus; yeterli iş tecrübesinin olmaması, eğitim seviyesinin yetersizliği ve kentteki zor yaşamın devam ettirilebilmesi için acil çözülmesi gereken maddi ihtiyaç ile birlikte kayıt dışı çalışmaya kolay bir şekilde rıza gösterebilir. Yoğun bir şekilde göç alan merkezlerde de kayıt dışılık oranı bu şekilde daha da artar. Ülkeler arası göçlerin sebep olduğu kayıt dışı istihdamın en büyük örneği ise Suriye ve Türkiye örneğidir. Türkiye'nin en uzun kara sınırı olan komşusu Suriye'de 2011 yılında iç savaş meydana gelmiştir. Savaşın durdurulamaması ve durumun ülke sınırlarını aşıp uluslararası bir nitelik kazanması ile birlikte Suriye'den bilhassa Türkiye'ye çok büyük göçler başlamıştır. Göçler ile birlikte Türkiye'de yaşamaya başlayan sığınmacı ve mülteciler çalışma hayatına girmiştir. Gelen birçok Suriyeli bireyin kayıt dışı yollarla Türkiye'ye girmesi sebebiyle kişilerin kayıtlı çalışması neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Ayrıca Suriyeli bireylerin emek yoğun sektörlerde asgari ücret düzeyinin altında çalışması, Türkiye'de kayıt dışı istihdamı arttırmış ve çok farklı bir boyut kazandırmıştır. Suriye'den Türkiye'ye yasadışı yollarla giren bireylerin kayıt sisteminde de probleme sebep olduğu aşikardır.

Kayıt dışı istihdama sebep olan eğitim ve bilinç seviyesi de sosyal faktörler arasındadır. Eğitim düzeyi düşük olan ve kayıt dışı çalışmanın risklerini bilmeyen bir şahsın sigortasız veya herhangi bir güvencesi olmadan çalışması daha bilinçli bir bireye göre kolaydır. Aynı şekilde sosyal güvenlik sürecini bilmeyen bir işverenin kayıt dışı çalıştırma eğilimi, konu ile ilgili bilgi ve tecrübe sahibi olan işverene göre daha yüksektir. Eğitim düzeyinin yüksek ve sosyal güvenlik algısının gelişmiş olduğu ülkelerde kayıt dışı istihdamda önemli oranda düşmektedir.

Piyasada rol alan devlet ve özel sektör ile bu sektörlerin istihdam ettiği çalışanlar açısından eğitimin rolü farklılıklar göstermektedir. Bu yüzden kayıt dışı istihdamda eğitim konusu farklı aktörler üzerinden farklı incelemeler gerektirmektedir (Bkz. Şekil 2). İlk olarak kayıt dışı çalışan açısından eğitimin rolü ele alındığında; iki farklı unsur üzerinde durulabilir. Kayıt dışı çalışan işgücünün eğitim ve kişisel vasıf düzeyleri daha düşük olabilir (Güloğlu, 2005:3). Bu durum da kayıt dışı çalışmanın genelde el becerisine dayanan sektörlerde gelişmesine sebep olur. Ev temizlik işleri, gazete satıcılığı ve işportacılık gibi işler bu sektörlere örnek verilebilir. Bu yüzden bu sektörlerde çalışan veya istihdam edilecek olan bireylerin kayıt dışı çalışma olasılığı daha yüksektir. İkinci bir durum ise eğitim düzeyi iyi olmasına ve kurumsal bir sektörde çalışmasına rağmen sigorta ve sosyal güvenlik bilinci olmayan çalışanların durumudur. Bilinçsiz olan bu bireylerin bilhassa sigorta primine esas kazancı düşük gösterilmekte veya sigortalılıkları ile ilgili farklı problemler yaşamaktadırlar. Yani çalışanlar açısından en önemli durum, sosyal güvenlik hak ve yükümlülüklerini bilmeleridir.

Şekil 2: Kayıt Dışı İstihdamda Eğitimin Rolü



Kaynak: *Güloğlu, 2005: 3 ve Kalaycı, Kalan, 2017: 28'de yer alan açıklamalardan faydalanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

İşverenler açısından kayıt dışı çalıştırma ekonomik kar sağlamaktadır. Fakat bazı işverenler; piyasaya yeni girme, sosyal güvenlik veya kamusal bilgisinin eksikliği, kendi eğitim düzeyinin yetersizliği veya konu ile ilgili almış olduğu danışmanlık faaliyetlerinin düzensizliği sebebiyle farkında olmadan kayıt dışı istihdama yol açmaktadır. Burada işverenin sorumluluğu büyük önem taşımakta ve bilinçlenmenin kritik rolü ortaya çıkmaktadır. İşveren; sosyal güvenlik ve vergisel konularda sorumluluklarını bilmeli, mevzuat değişikliklerini takip etmeli ve çalışanlarının hak ve güvenliklerini korumalıdır.

Son olarak, kayıt dışı istihdama yol açan sosyal nedenlerden olan eğitimde, kamusal aktörlerin rolüdür. Hükümet veya ilgili kamu kurumları, toplumdaki bilgi eksikliğini gidermek ve kendileri de uluslararası

gelişmeleri takip etmekle yükümlüdürler. Yani yalnızca işveren ve işçinin eğitim düzeyinin geliştirilmesi yeterli olmayıp, devletin de konu ile ilgili bilinçli ve hassas davranışı gerekmektedir. Sosyal güvenlik haklarına önem veren ve bununla ilgili gereken önlemleri alan bir devlette kayıt dışı istihdam oranı düşecektir. Toplumun eğitim seviyesi ile kayıt dışı istihdam zıt bir ilişki içerisindedir. Eğitim geliştikçe kayıt dışı çalışma oranlarını düşürmek mümkündür. Ülkeler kayıt dışı istihdam oranını düşürmek amacıyla eğitim alanında yatırımlar yapmalıdırlar (Kalaycı, Kalan, 2017: 28).

1.3.3. Siyasal Nedenler

Kayıt dışı istihdamı etkileyen nedenlerden bir diğeri de ülkenin siyasi yapısıdır. Burada önemli faktörlerin başında ülkenin demokratik yapısı ve siyasi alt yapısı gelmektedir. Gelişmiş demokratik ülkelerde, çalışan bireyler haklarının farkındadır ve bu hakların kullanılması ve korunması için hükümet üzerinde baskı oluşturabilirler. Ayrıca sosyal devlet bilincine sahip devletler de vatandaşının sosyal güvenliği için gerekli siyasi ve politik adımları atmaktan çekinmemektedir. Siyasi nedenler ile psikolojik nedenler iç içe geçebilmektedir. Bir hükümetin vergi alma meşruiyeti ile vatandaşların devlete karşı yükümlülüklerini yerine getirmesi arasında da büyük bir bağ vardır (Feld ve Frey, 2005, 16-19).

Kayıt dışı istihdama yol açan birçok siyasi neden olmakla birlikte, seçimler ve siyasi kaygılarla yapılan aflar siyasi nedenlerin en önemlileridir. Seçim dönemlerinde mevcut iktidar partileri oy kaygısı ile belirli sektör veya kesimleri vergilendirmez veya vergide indirimde bulunur. Bu durumda vergi; belirli kesimlerin üzerinden kalkar fakat diğer kesimler büyük bir yükle karşılaşır. Vergi indiriminden faydalanamayan veya benzer sebeple vergi yükü artan, bu yükü psikolojik olarak hisseden sektörler, kayıt dışı işçi çalıştırarak kayıt dışı istihdamın artmasına sebep olmaktadırlar, Siyasi sebeplerle yapılan vergi afları da kayıt dışı istihdamın artmasına yol açmaktadır. Siyasal kaygılarla yapılan vergi afları, vergi borcunu yerine getirmeyen işverenler için bir umut oluşturmakta ve ödeme baskısını hissetmemelerine sebep olmaktadır. Diğer taraftan, ekonomi ve sosyal güvenlik anlamında gerekli sorumluluklarını yerine getiren işverenler de af sonucu haksızlığa uğradığını düşünerek kayıt dışı alanlara yönelebilirler (Bakkalcı, Işıkoğlu, 2011: 8).

1.3.4. İdari ve Hukuki Nedenler

Kayıt dışı istihdamın hem oluşum hem de mücadele süreçlerinde idari ve hukuki nedenler büyük rol almaktadır. Yasal düzenlemelerin anlaşılır olmaması, kanuni bazı boşlukların bulunması, çalışan ve işverenlerin hukuki düzenlemelerden habersiz kalması, işçiye ödenecek bazı tazminatların işverene yük oluşturması gibi nedenler hukuki ve idari nedenlere örnek verilebilir (Kaleli, Karaca, 2019:774). Bunun dışında kayıt dışı istihdama yol açan birçok idari ve hukuki neden vardır. Bunlardan bazıları aşağıda maddeler halinde sayılmıştır (Çiftçi, 2018:7-8):

- Bürokratik süreçlerin karmaşıklığı, sürecin uzunluğu ve maliyetli yapısı,
- Konu ile ilgili idari birimler arasında koordinasyon ve iş birliği eksikliği,
- Kayıt dışı istihdam ile ilgili verilen cezaların yetersizliği ve caydırıcılığı,
- Çalışan, idari birim ve işveren arasında iletişim kopukluğu ve güvensizlik,
- Kayıt dışı istihdam denetimlerinin eksikliği ve etkin olmayışı,
- Kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkili personel ve denetim elemanı yetersizliği,
- Sosyal güvenlik ile ilgili gerekli hukuki alt yapının olmaması.

Yukarıda sayılan tüm idari ve hukuki nedenler kayıt dışı istihdamda kritik rol almaktadır. Bu yüzden kayıt dışı çalışma ile ilgili sorumluluk sahibi kurum ve kuruluşlar, gerekli idari ve hukuki önlemleri almak açısından yükümlüdürler.

1.4. Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları

Kayıt dışı istihdamın bireyler, piyasa ve devlet üzerinde birçok olumlu ve olumsuz sonucu bulunmaktadır. Genel olarak, kayıt dışı çalışan bireyler işsizliklerine ve yoksulluk problemine kısa süreli bir çözüm bulmaktadır. Fakat bununla birlikte emeklerinin sömürüsüne ve haklarının kaybına da göz yummaktadırlar. Kayıt dışı istihdamın sayılabilecek çok az olumlu sonucu varken olumsuz sonuçları ise

çok fazladır. Olumsuz sonuçlardan bazıları; idari birimlerin yanlış karar almasına sebebiyet vermesi, kamu gelirlerini azaltması, gelir dağılımında adaletsizliğe yol açması, sınırlı kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması ve israfı, bütçede açıkların artması, sosyal anlamda güvensiz piyasa ortamı, yasa dışı faaliyet ve işlemlerin artışı, toplumsal bağların zayıflaması ve yozlaşma olarak sayılabilir (Çiftçi, 2018: 11-13).

1.4.1. Kayıt Dışı İstihdamın Olumlu Sonuçları

Kayıt dışı istihdam denince akla ilk olarak olumsuz yargılar ve sonuçlar gelse de kayıt dışı istihdamın kısa vadede olumlu sayılabilecek birkaç sonucu da vardır. Dünya Bankası (WB) raporlarında, kayıt dışı ekonominin yoksulluğa geçici de olsa çözüm olabileceğine değinilmektedir. Ayrıca, ILO'da bilhassa gelişmekte olan ülkelerin kalkınma politikalarına değinirken kayıt dışı sektörün önemine dikkat çekmektedir (ILO, 2020a) Günümüz gelişmiş ekonomilerin tarihsel sürecinde de kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu düşünülürse, bu sektörün olumlu sonuçlarının da olabileceği akla gelmektedir.

Kayıt dışı istihdamın ilk olumlu sonucu; piyasada ek istihdam yaratmasıdır. Böylece işsiz bireyler iş bulabilir ve işsizlik azalabilir. Kayıt dışı çalışan bireyler genellikle emek yoğun sektörlerde çalışmaktadır. Bu bireylerin eğitim seviyesinin düşük olduğu ve başka bir iş bulamayacağı ihtimali de düşünülürse, kayıt dışı çalışmanın şahıslara kısa vadeli olumlu sonuç yarattığı ileri sürülebilir. Bireylerin bu sektöre girişi de kayıtlı sektöre oranla kolay ve zahmetsizdir. Kayıt dışı çalışma, başka bir iş bulma ihtimali kalmayan ve işsiz kalmak istemeyen bireyler için bir sektör yaratmaktadır (Günther and Launov, 2012: 95).

Kayıt dışı istihdamın diğer olumlu sonucu ise işçi ve işverene sağladığı maddi kazançtır. Hiçbir geliri olmayan veya düzenli bir geliri varken bundan mahrum kalan bireyler için kayıt dışı sektör gelir sağlamaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde işsiz kalan bireyler, kayıt dışı çalışarak hayatlarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Diğer yandan, sigortalı bir işte çalıştığı halde almış olduğu ücret yetmeyen bireyler de bu sektörde çalışarak ek gelir sağlamaktadır. Hane içerisinde sigortalı çalışan bir eşin olması, genelde kadın bireyleri kayıt dışı sektöre iterek ek gelir sağlamalarına ve bu şekilde aile ekonomisine de katkıda bulunmasına fırsat sunmaktadır. Kayıt dışı çalıştırma ne kadar usulsüz ve hukuksuz olsa da işveren bu durumdan kazanç sağlamaktadır. Sosyal sigorta ücretleri, vergi ve diğer yükümlülüklerden kurtularak işveren kazanç sağlamaktadır. Ayrıca kayıt dışı çalışan bireyler, aynı işi yapan sigortalı bireylere göre daha az ücret alarak işverenin maddi kazancını arttırmaktadır. Bu şekilde işveren maliyetlerini düşürerek, karlılığını arttırabilir ve kayıt dışı sektörde de ek istihdam olanağı sağlayabilir. İşverene diğer rakipleri ile rekabet açısından olumlu etki yaratır.

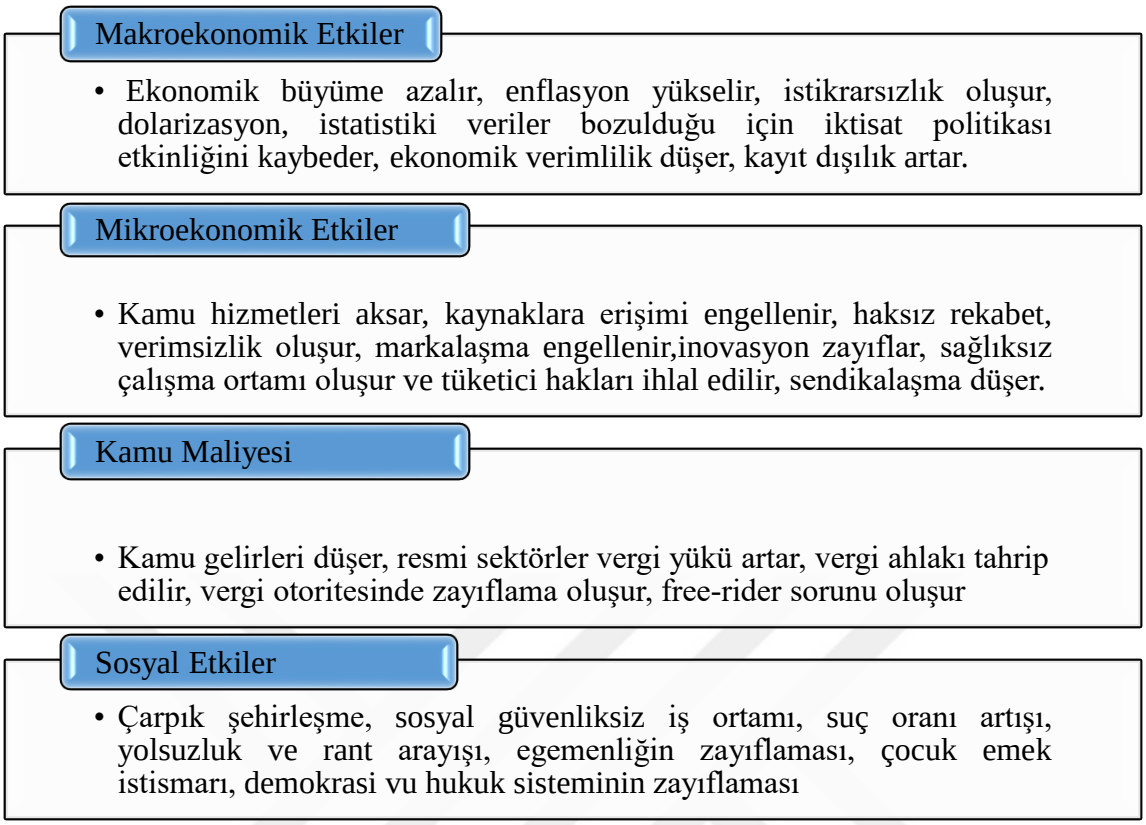
Kayıt dışı istihdamın son olumlu sonucu ise diğer sonuçlara göre daha dolaylı yoldan ulaşılan bir durumdur. Kayıt dışı çalışarak gelir sağlayan bireyler ve işverenler, piyasa içerisinde üretim ve tüketimleriyle ekonomide canlılık sağlarlar. Kayıt dışı çalışarak ve çalıştırarak elde edilen fonlar, ekonomide verimli bir etki sağlayabilir (Aydemir, 1995: 95). Kayıt dışı sektör üretimi arttırmak suretiyle kaynak dağılımının daha etkin olmasını sağlayabilmektedir.

1.4.2. Kayıt Dışı İstihdamın Olumsuz Sonuçları

Kayıt dışı istihdam sebep olduğu birçok olumsuzluk sebebiyle akademik ve idari çalışmaların gündemindedir. Sosyal politikalar açısından ülkelerin problemlerinin başında gelmekle birlikte akademik olarak da sıkça çalışılan konulardandır. Özellikle toplumsal bozulma, ücret yetersizliği ve eksikliği, sosyal güvenlik zayıflığı ve vergi gelirlerini azaltması gibi bağlantıları sebepleri ile akademik ve politik çözüm yolları aranan bir konudur (Thomas, Thomas, 1994:486-488).

Kayıt dışı istihdam; birey, işveren, hükümet, siyasi aktörler, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, çok uluslu şirketler gibi birçok şahıs ve kurumu da ilgilendirmesi açısından çok yönlü ve kompleks bir meseledir. Kayıt dışı istihdamın yarattığı bir olumsuz sonuç tüm toplumu ilgilendirmektedir. Kayıt dışı istihdamın ekonomik ve sosyal açıdan önde gelen olumsuz sonuçları aşağıdaki Şekil 3'de incelenebilir:

Şekil 3: Kayıt Dışı Sektörün Ekonomideki Olumsuz Rolü



Kaynak: *Bağırzade, 2015:42'den yararlanılarak özetlenmiştir.*

Kayıt dışı istihdamın olumsuz sonuçlarının başında vergi gelirlerini azaltması ve vergide adaleti bozması gelmektedir. Kayıt dışı çalıştıran işveren, devlete ödemesi gereken sigorta primlerinden ve vergilerden kaçarak kamu gelirlerinin azalmasına sebep olmaktadır. Kamu geliri azalan devlet, belirli kamu hizmetlerini sunmakta problem yaşayabilir. Diğer yandan, sosyal güvenlik ile ilgili gerekli sorumluluklarını yerine getiren işverenler açısından bu durum haksız rekabete yol açmaktadır. Vergilerini düzenli ödeyen işverenler açısından vergi adaleti bozulur. Vergi adaletinin bozulması ile diğer dönemlerde bireylerde vergiye karşı aşırı direnç görülebilir.

Kayıt dışı çalışmanın diğer önemli olumsuz sonuçları; haksız rekabete yol açması ve kaynak dağılımını olumsuz etkilemesidir (Güloğlu, Korkmaz, Kip, 2003:59). Kayıt dışı istihdamın yaratmış olduğu bu olumsuzluklar ile birlikte ülkedeki sosyal güvenlik sistemi bozulur. Piyasada oluşan haksız rekabet sonucunda bazı sektörlerde üretim düşebilir ve piyasa üretiminde dalgalanmalar yaşanabilir. Kayıt dışı sektördeki bu ve benzeri problemler sebebiyle ekonomik veriler tam olarak doğru elde edilemez ve ekonomik politikaların belirlenmesinde aksaklıklar yaşanır. Doğru istatistiki veriler elde edilemediği için yanlış tespitler yapılıp etkin olmayan politikalar sergilenebilir.

Kayıt dışı çalışan şahıslar açısından olumsuz sonuçlar incelendiğinde ise özellikle çocuk işçilerin artması göze çarpmaktadır. Çalışma çağında ve yaşında olmayan çocuk işçiler kayıt dışı sektörde kolay bir şekilde istihdam edilmektedir. Bu çocukların bir kısmı da eğitim haklarından mahrum kalmaktadır. Bu durum da kayıt dışı istihdamın aslında eğitim ile ilgili de yakından bağlantılı olduğunu göstermektedir. İş hayatına erken yaşlarda başlayan bir çocuk eğitim ve eğitimin sağlayacağı niteliklerden yoksun kalır. Bu durum da kayıt dışı sektörde istihdam edilen çocuk işçilerin ilerleyen dönemde de yüksek gelir getiren işlerde çalışma olanağını ortadan kaldırmaktadır. Aslında bu durumda çocuk istihdamının yoksulluğu yeniden oluşturan bir mekanizma olduğunu göstermektedir (Tunçcan, 2000: 257). Diğer kayıt dışı çalışan kesim ise yabancı işçilerdir. Ülkeye yasal olmayan yollarla giren ve kayıt dışı sektörle birlikte geçinebilecek konuma gelen yabancı işçiler de emek piyasasının yapısını bozmaktadır.

Son olarak kayıt dışı istihdamın ve kayıt dışı çalışmanın olumsuz sonuçları; çalışan, işveren ve devlet açısından ayrı ayrı şöyle değerlendirilebilir (SGK, 2021a):

Çalışanlar;

- Kısa vadeli sağlık yardımlarından faydalanamazlar (iş kazası geliri).
- Uzun vadeli sigortalılığın sağlamış olduğu haklardan mahrum kalırlar.
- Belirli ve sabit bir gelirleri olmadığı için toplumsal hayatta problem yaşarlar.

İşverenler;

- Kayıtlı sektör ile haksız rekabete girerler ve adaleti bozarlar.
- Ölçek ekonomilere erişemedikleri için maliyetleri arttırırlar.
- İşçilerin sosyal güvenlik riskleri sebebi ile verimsiz çalışma ile karşı karşıya kalırlar.

Devlet açısından;

- Vergi ve prim kaybı sebepli sosyal güvenlik ve bütçe açıkları oluşur.
- Gelecek nesillere sosyal güvenlik yükleri aktarılır ve sistemden fayda düzeyleri düşer.
- Sosyal güvenlik sistemi dengesi bozulur ve finansal tıkanmalar yaşanır.
- Gelir elde edemeyen bazı kişilere yapılan primsiz ödemeler artış gösterir.

Kayıt dışı istihdamın yaratmış olduğu tüm bu olumsuz sonuçlar, sorunun boyutunun doğru tespit edilmesini ve mücadele politikasının da bu hususta belirlenmesinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

1.5. Kayıt Dışı Ekonomi Ölçüm Teknikleri

Kayıt dışı istihdamın doğru bir şekilde ölçülmesi hem problemin boyutunun teşhisi hem de geliştirilecek politikanın etkinliği için önemli bir husustur. Kayıt dışılığı ölçmek amacıyla farklı ülkeler farklı yöntemler kullanmaktadır. Ayrıca yapılan akademik çalışmalarda da farklı tekniklerin kullanıldığı görülmektedir. Çalışmanın yöntem veya tekniği ne olursa olsun tam manasıyla kesin bir sonuca ulaşılamayacağı bilinmektedir. Aynı alanda ve aynı şartlarda yapılan fakat farklı 2 teknik kullanılarak hesaplanan kayıt dışı istihdamın boyutu aynı sonucu vermeyebilir. Yapılan çalışmalarda da hata oranı verilmekte ve mutlak sonuçlar olmadığı belirtilmektedir. Kayıt dışı ekonomi ölçüm teknikleri ne kadar kesin doğru sonuçlar vermese de ülkelerin ekonomik büyümeleri, istihdam seviyeleri, vergi kayıpları gibi konuları anlamak için önem taşımaktadır. Özetle, kayıt dışı ekonomiyi ölçmek için "en iyi yöntem" denebilecek veya üzerinde uzlaşılan bir metot yoktur. Her metodun kendine has güçlü ve zayıf yanları olduğu gibi farklı öngörü ve sonuçları vardır (Schneider, 2002:44).

Kayıt dışı istihdamın ölçülmesi ve bu yolla analiz edilmesi, problemin tespit edilmesi ve mücadele yönteminin geliştirilmesi açısından önemli olduğu kadar uluslararası platformlarda da önemli bir yer edinmektedir. ILO, OECD, AB gibi uluslararası kuruluşlar üye devletlerinin kayıt dışı istihdam ve ekonomi oranları ile ilgili hesaplamalar yapmaktadır. Yapılan çalışmaların sonucu paylaşılmaktadır. Paylaşılan veriler ile birlikte ülkeler kendi durumlarını karşılaştırmalı olarak analiz etmekte ve ülkeler arasındaki konumunu değerlendirme fırsatı bulmaktadır. Kayıt dışı ekonominin boyutu ülkeler için önemli bir iktisadi göstergedir. Ayrıca, ülkelerin yapmış olduğu çalışmalar sonucu tespit etmiş oldukları kayıt dışı ekonominin boyutları ile ilgili veriler sonucunda, resmi istatistiklere ve belgelere olan güven zayıflamıştır (Mervosh, 1987: 55). Bununla birlikte ekonomik karar alıcıların kullanmış olduğu bu istatistiklerin güvenilirliğinin ve doğruluğunun zayıf olabileceği düşünülmektedir. Konu ile ilgili ulusal ve uluslararası bir standardın olmaması da diğer bir problemdir. Farklı ülkelerin farklı tekniklerle ulaşmış olduğu sonuçların karşılaştırılması çok güçtür. Kayıt dışı ekonomi ile ilgili yapılan ölçümlerin çoğunun ortak sonuçları; kayıt dışı istihdamın evrensel bir problem olduğu, kayıt dışı ekonominin boyutunun tam olarak tespit edilemeyeceği ve gelişmiş ülkelerde gelişmemiş ülkelere kıyasla kayıt dışı ekonomi oranın düşük olmasıdır (Işık ve Acar, 2003:131)

Kayıt dışı istihdam ölçüm teknikleri doğrudan ve dolaylı yöntemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan yöntem genel olarak anketler üzerinde yürütülürken dolaylı yöntemlerde ise ekonomik verilerin analizi ile sonuca ulaşılmaya çalışılmaktadır. Kayıt dışılıkta oran ile birlikte hangi sonuca ulaşılmak isteniyorsa ona göre bir yöntem geliştirmenin faydası vardır. Örneğin, bireylerin kayıt dışı çalışmaya bakış açısını tespit etmeye çalışan biri için anket yöntemi daha etkili olur. Fakat kayıt dışı istihdamı parasal açıdan değerlendirmek veya problemin neden ve sonuçları üzerinde inceleme yapmak için dolaylı yöntemleri kullanmak daha etkili olacaktır. Doğrudan ve dolaylı yöntemler içerisinde aynı grupta olduğu halde farklı teknikleri kullanan araştırmalarda da birbirinden farklı sonuçların çıkması mümkündür. Yöntemler de kendi içerisinde alt gruplara ayrılmaktadır. Doğrudan yöntemler içerisinde anket bulunurken, dolaylı yöntemlerde ise GSMH yaklaşımı, istihdam yaklaşımı, vergi denetimleri yaklaşımı, parasal yaklaşım, işlem hacmi, ekonometrik ve elektrik tüketimi gibi yöntemler yer almaktadır (Tütüncü, Zengin, 2016:196-198).

1.5.1. Doğrudan Ölçme Yöntemi

Doğrudan ölçme yöntemi genel olarak anket ile yürütülen bir tekniktir. Kayıt dışı istihdamın yapısı ve içeriği düşünüldüğünde, sektörde çalışan bireylerin ve işverenlerin anketteki sorulara doğru ve güvenilir cevaplar verme ihtimali düşüktür. Anket ile yürütülen çalışmaların bazı dezavantajları vardır. Bunlar; toplumun tümünü kapsamayışı, sorulan sorular ile verilen cevapların güvenilirliğidir (Eilat ve Zinnes, 2000:18). Ayrıca kayıt dışı sektörde çalışan bireylerin bir kısmının da ikinci iş olarak bu sektörde yer alması tespiti zorlaştırabilir. Bu sebeplerden dolayı kayıt dışılığı doğrudan ölçme yöntemi ile tespit etmek, analizin güvenilirliğini ve doğruluğunu şüpheli hale getirmektedir.

Kayıt dışı sektörde çalışan kişilerin nicelikleri ve niteliklerinin izlenmesi ve tespit edilmesi için anket yöntemi kullanılabilmektedir. Anket yöntemine katılan kişilere çalışma koşulları, kayıt dışı çalışma ile ilgili görüşleri veya kayıt dışı istihdamın etkileri ile ilgili sorular sorulabilir. Verilerin analiz edilmesi ile birlikte makro ekonomik konularla bağlantı kurulabilir. İşsizlik oranları, kayıt dışılığın sebepleri ve önlemleri gibi konular analiz edilebilir. Anket yönteminin en önemli avantajı, maliyetinin düşük olmasıdır (Hussmanns, 2004:11-13). Anket yönteminin dezavantajı ve güvenilirliğini endişeye düşüren diğer faktör ise ankete katılan bireylerin doğru bilgi vermemesi veya bilgi saklama durumlarıdır (Us, 2004:16). Bu durumdan kaçınabilmek adına ankete katılan bireylerin kimlik bilgilerini paylaşılmayacağı konusunda güvence vermek, anket sorularının seçiminde titiz davranmak, rastgele örneklem seçimi unsurlarına dikkat etmek önemli olabilir.

1.5.2. Dolaylı Ölçme Yöntemleri

Dolaylı ölçüm yöntemlerinin diğer adı, makro yaklaşım veya gösterge yaklaşımıdır. Dolaylı ölçüm yöntemleri, kayıt dışı istihdam ile ilgili zamansal bilgi vermek açısından faydalıdır. Bu analiz sayesinde ülkenin yıllar içinde değişiminin gözlemlenmesi mümkündür. Dolaylı ölçüm yöntemleri içerisinde farklı teknikler bulunmaktadır.

1.5.2.1. Vergi İncelemesi Yöntemi

Dolaylı ölçüm yöntemlerinden ilki olan vergi incelemesi yöntemi, bazı kaynaklarda doğrudan ölçüm yöntemleri içerisinde yer almaktadır. Bu durumun sebebi, bizzat vergi denetim elemanlarınca yapılan incelemeler sonucunda ortaya çıkmasıdır. Fakat analiz yönteminin içeriği ve sonuçları incelendiğinde dolaylı yöntem olduğu hakkındaki kanaat yaygındır. Vergi incelemesi tekniğiyle kayıt dışılık ölçülürken, vergi denetim ve incelemeleri esnasında mükelleflerin beyan etmekten kaçındığı matrahlar tespit edilmektedir. Ortaya çıkan matrah farkları istatistiki analizler ile tüm ekonomiye uygulanmaktadır. Bu yöntem sonucunda kayıt dışı ekonomi tespiti yapılmaktadır. Bu yöntem, dönemler arasında inceleme yapılırken etkili olmaktadır. Yöntemin en önemli sorunu ise, gayri safi milli hasıla içerisinde yer alan tüm faaliyetlerin vergilendirildiği varsayımına dayanmasıdır. Fakat bazı faaliyetler vergilendirilmediği halde GSMH içerisinde yer almaktadır. Vergi muafiyetleri, istisnaları, daha az vergi vermek amacı ile ortaya çıkarılan kayıt dışılık bu durumun örnekleridir (Us, 2004: 17-18). Vergi yöntemi, sıklıkla kullanılan dolaylı yöntemlerden biridir. Bu yöntemin sonuçları ile mücadele politikalarını şekillendirmek daha verimli olabilmektedir.

1.5.2.2. GSMH Yaklaşımı

Bir ülkenin gayri safi milli hasılası hesaplanırken 3 ayrı yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler harcama, gelir ve üretim yöntemleridir. Eğer bir ülkede kayıt dışı istihdam ve ekonomi olmadığı varsayılırsa; bu üç yöntemde de aynı rakamlara ulaşılabilir. Fakat tüm ülkelerin ortak sorunu olan kayıt dışı istihdam sebebiyle harcamalar yönteminde çıkan rakam, diğer 2 yöntem sonucu elde edilen rakamlardan yüksek çıkabilir. İşte bu farktan hareketle kayıt dışı ekonomi verilerine ulaşılabilmektedir. Öte yandan; söz konusu farklar, ilgili birimlerce giderilmekte ve istatistiklere bu şekliyle yansıtılabilmektedir. Bu sebeple GSMH yaklaşımı ile sağlıklı ve güvenilir verilere ulaşılabilmesi zordur. Ayrıca, ülkede yaşayan bireylerin tasarruf eğilimlerinin farklı olması da GSMH yöntemini güvenilirlikten uzaklaştırmaktadır (Temel, Şimşek ve Yazıcı, 1994:17).

1.5.2.3. İstihdam Yaklaşımı

İstihdam yaklaşımı, kayıt dışı ekonomiden ziyade kayıt dışı istihdamın ölçülmesinde kullanılan bir tekniktir. Burada önemli hususlar; sivil işgücü arzı, nüfus ve istihdamdaki değişim oranlarıdır. Kayıt dışı çalışmanın olmadığı durumda, işgücü ve istihdamın ayrı ayrı nüfusa oranı birbirlerine yakındır. Fakat kayıt dışı sektörlere yönelme ile birlikte; iş gücünün nüfusa oranı, istihdamın nüfusa oranından daha düşük seviyede olur. Bu durumda yapılan analizler ile de kayıt dışı istihdam ölçülebilir. Bu yöntemi Contini, 1960 ve 1970 yıllarında İtalya'daki kayıt dışı istihdam oranlarının artışını incelemek amacıyla kullanmıştır. Analiz sonucunda, kayıt dışı istihdama sebep olan temelde 3 faktör olduğunu tespit etmiştir. Bunlar; kayıt dışı sektördeki zaman esnekliği, küçük ölçekli işletmelerin artan işçi talebi, işverenler tarafından vergi kaçırmadır (Contini, 1981: 401-412).

1.5.2.4. Fiziksel Girdi Yaklaşımı

Bu yaklaşım literatürde ayrıca ''elektrik tüketimi'' ismiyle de anılmaktadır. Fiziksel girdi yaklaşımına göre; elektrik tüketimi ile ekonomik faaliyetler arasında birebir bağlantı vardır. Elektrik tüketimi ve üretim karşılaştırılarak kayıt dışı ekonomi rakamlarına ulaşılabilir. Johnson, 1997 yılında yapmış olduğu analizde, elektrik tüketimin tüm GSMH'nin bir bağlantısı olarak düşünmüştür. Bu tüketim ile gerçekleşen GSMH arasındaki fark ile kayıt dışı ekonomiye ulaşılabileceğini savunmaktadır. Johnson, dünya genelinde kısa vadede elektrik tüketiminin GSMH'ye olan esnekliğinin 1 olduğunu savunur (Johnson, 1997: 174). Yöntem; elektrik tüketimi ile GSMH arasında bağlantı kurulamayacağı, kayıt dışı sektörde elektrik tüketiminin çok yoğun olmayacağı şeklinde eleştirilmektedir farklı ülkelerde farklı esneklik değerlerinin olabileceği ve GSMH farklılıklarının da bu esnekliği değiştireceği, teknolojik ilerlemeler ile elektrik olmadan da üretimin gerçekleşebileceği sektörlerin olabileceği, elektriğin üretimde kullanılan tek enerji kaynağı olmadığı gibi sebeplerle eleştirilmektedir. Kayıt dışı ekonominin olduğu sektörün genellikle emek yoğundur ve enerji tüketiminin bu sektörde üretimle bağlantısı zayıftır. Ayrıca; teknolojik ilerlemeler ile verimlilik artabilir ve bu verimlilik artışı fiziksel girdi yaklaşımında dikkate alınmaz (Savaşan, 2004: 28-34). Modelde günümüzde değişiklikler yapılarak, elektrik tüketiminden hareketle karma modeller geliştirilmiştir. Bu karma modellerin de yine GSMH ile bağlantı kurduğu ve diğer teknikleri de içererek analiz yapıldığı görülmektedir.

1.5.2.5. Parasalcı Yaklaşım

Kayıt dışı ekonomiyi ölçmede kullanılan diğer yöntem, parasalcı yaklaşımdır. Parasalcı yaklaşım, parasal verileri kullanılarak kayıt dışı ekonomiyi ölçmeye çalışmaktadır. Parasalcı yaklaşım da kendi içerisinde sabit oran, işlem hacmi ve ekonometrik yaklaşım olarak 3'e ayrılmaktadır.

Sabit oran yaklaşımı, "emisyon hacmi'' olarak da adlandırılmaktadır. Yaklaşımın temel varsayımı, kayıt dışı sektörde ve ekonomik ilişkilerde işlemlerin nakit olarak gerçekleştiğidir. Dolaşımdaki para hem kayıtlı hem de kayıt dışı sektördeki toplam paradır. Bu varsayımdan hareketle, paranın dolaşım hızı sabit tutulur ve toplam mevduatlara oranlanır. Bu oranın artması kayıt dışılığın arttığına, azalması ise kayıt dışılığın azaldığını göstermektedir (Işık ve Acar, 2003:124-125).

İşlem hacmi yaklaşımı, Fisher'ın Miktar Teorisi'nden hareket etmektedir. Bu yöntemde, teorinin eşitliği kullanılır ve işlem hacminin GSMH'ye oranlanmasıyla kayıt dışılık tespit edilmeye çalışılmaktadır. Yaklaşım, sabit oran yaklaşımına kıyasla nakit dışı ödeme yöntemlerini de içermesi açısından avantajlıdır. Fakat ölçüm yöntemi ve tekniği olarak kompleks ve zor bir yöntemdir. Ekonometrik yaklaşımda ise diğer iki yaklaşımın temel varsayımları kabul edilmektedir. İşlemlerin nakit yapıldığı ve paranın dolanım hızının sabit olduğu varsayımları altında, para talebi ekonomik analizlerle tespit

edilmektedir. Yöntem, kayıt dışı ekonominin temel sebebinin yüksek vergiler olduğunu açıklar. Vergilerin olduğu ve olmadığı 2 ayrı dönemde, para talebi ekonometrik olarak incelenir ve kayıt dışı ekonomiye ulaşılır (Sarılı, 2002: 37).

1.5.2.6. MIMIC Yaklaşımı

Kayıt dışı istihdamın ölçümünde kullanılan son teknik ise MIMIC modelidir. Modelin açılımı "*Multiple Indicators and Multiple Causes"* şeklinde olup, Türkçe'ye *"çoklu gösterge ve çoklu neden*" olarak çevrilmektedir. Model, bir zaman serisi üzerinden analiz yapmaktadır. Kayıt dışılıkla ilişkili olabilecek ve en önemlisi gözlemlenebilecek ekonomik durumlar ve göstergeler üzerinde durulmaktadır. Modelin en önemli özelliklerinden biri piyasaların tümünden verileri içermesi ve analiz etmesidir. Ayrıca analiz içerisinde kayıt dışı ekonominin neden ve sonuçları da incelenmektedir. Modelin diğer yöntemlere göre daha mantıklı sonuçlar verdiği düşünülmektedir. Modelin ilk kullanımı ise Frey ve Weck-Hanneman tarafından gerçekleştirilmiştir. Frey ve Weck, 1984 yılında 17 OECD ülkesinin kayıt dışı ekonomilerini incelemek amacı ile MIMIC modelini kullanmışlar ve 1960 ile 1978 yılları arasını incelemişlerdir. Devletin ekonomi üzerindeki yükü, vergi ahlakı, işsizlik oranı ve ekonomik gelişme düzeyi olmak üzere 4 belirleyici kullanmışlardır. İstihdamdaki erkek katılım oranı, çalışma saatleri ve reel ülke gelirini de değişken olarak ele almışlardır. Yapmış oldukları analiz sonucunda; doğrudan vergilerin reel GSMH içindeki payı ile tüm istihdam içerisinde kamu sektörünün payı ve vergi ahlakının istatistiksel olarak bağlantılı olduğunu tespit etmişlerdir. Üç değişken içerisinden de en önemli değişkeni, çalışma saatleri olarak belirtmişlerdir (Frey and Weck-Hanneman, 1984: 33-53). Yapmış oldukları analiz özellikle kayıt dışı ekonomi tanımını yapmamaları sebebiyle eleştirilmektedir.

1.6. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları

Kayıt dışı istihdam; ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapıları üzerinde büyük bir problem oluşturmaktadır. Ülkeler, kayıt dışı istihdam ile ilgili yapmış oldukları çalışmalar ile problemin boyutunu, nedenlerini, etkilerini belirlemekte ve mücadele için çeşitli politikalar geliştirmektedirler. Kayıt dışı istihdam ile mücadelede geliştirilen politikalar ve uygulanan teknikler; ülkeden ülkeye, bölgeden bölgeye hatta sektörden sektöre değişiklik göstermektedir. Bu değişikliklerin belirli sebepleri vardır. Bunlar; ülkelerin farklı gelişmişlik seviyeleri, istihdam tipleri, uygulanacak yöntemin maliyeti ve sürdürülebilirliği, piyasa yapısı ve beklenen etkisi gibi nedenlerdir. Tüm bu nedenlerle, konu ile mücadelede ülkelerin tüm dinamikleri dikkate alınmalı ve ardından politikalar geliştirilip uygulanmalıdır (Kalaycı ve Kalan, 2017: 26). Kayıt dışı istihdam ile ilgili geliştirilen politikaların tüm süreçlerinin maliyetli olması, politikanın titizlikle belirlenmesi gerektiğinin bir diğer sebebidir. Yapılan harcamaların etkin, verimli ve etkili olmaması hem problemin boyutunu büyütür hem de ekonomik kaynakların israfına sebep olabilir.

Uluslararası kuruluşlar da kayıt dışı istihdam ile ilgili birçok çalışma yapmaktadırlar. Bu çalışmalar sonucunda, ülkeler için kayıt dışı istihdam ile mücadelede çeşitli önerilerde bulunulmaktadır. ILO'da bu kurumların başında gelmektedir. 2015 yılında ILO, 204 sayılı Tavsiye Kararı ile "Kayıt Dışından Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Önerisi" üzerinde anlaşmıştır. Bu tavsiye karar ile ILO, kayıt dışı ekonomiden geçişin farklı unsurları hakkında tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu tavsiyelerin kayıt dışı istihdam ile mücadelede önemli bir yeri vardır. Kararlar içerisinde yer alan önerilerin bir kısmı aşağıda verilmiştir:

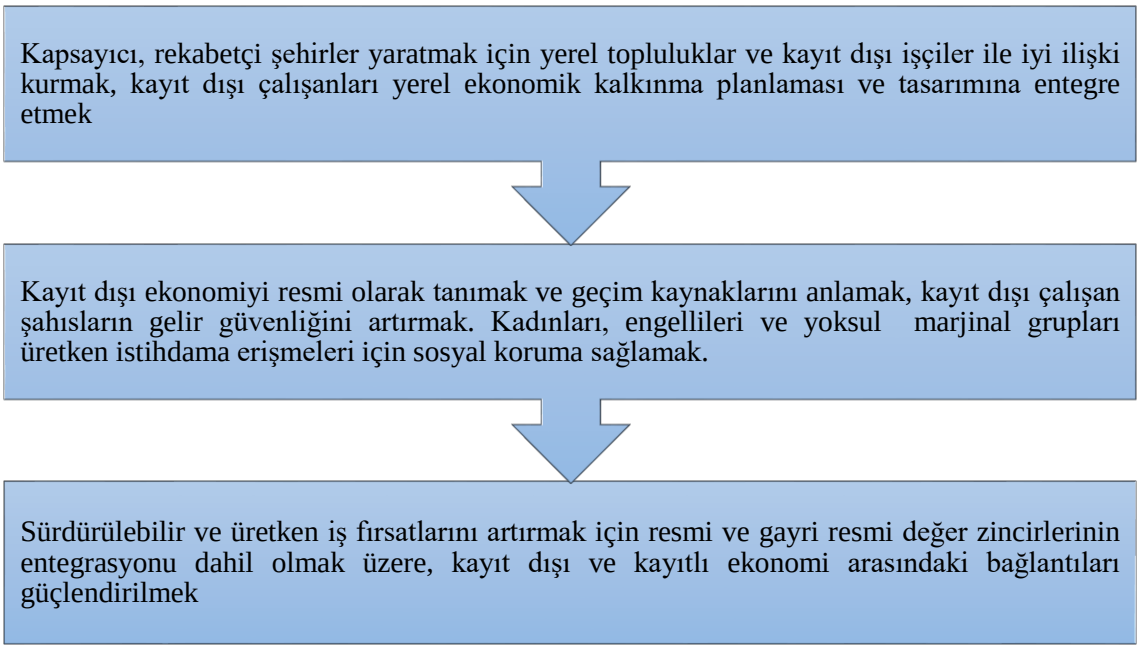
- Kayıtlı ekonomiye geçiş için belirli ulusal koşulların dikkate alınması,
- Kayıtlı ekonomiye geçişi kolaylaştırmak için farklı, çoklu stratejilerin uygulanması,
- Geliştirilen politika alanlarında tutarlılık ve koordinasyon ihtiyacının giderilmesi,
- Kayıt dışı çalışan bireylerin insan haklarının geliştirilmesi ve korunması,
- Kayıt dışı çalışan bireyler ve herkes için insana yakışır işin yerine getirilmesi,
- Politikada rehberlik sağlayan güncel uluslararası çalışma standartlarının takip edilmesi,
- Cinsiyet eşitliğinin ve ayrımcılık yapılmamasının desteklenmesi,
- Kayıt dışı ekonomideki savunmasız olanlara özel ilgi gösterilmesi,

- Teşvikleri uyum tedbirleriyle birleştiren dengeli bir yaklaşım geliştirilmesi,
- Kayıt dışı ekonomi için etkili yaptırım ve ceza usullerinin geliştirilmesi,
- Kayıt dışı çalışanların ve birimlerin özelliklerinin ve çeşitliliğinin anlaşılması, çeşitliliğin özel yaklaşımlarla ele alınması,
- Kayıtlı ekonomiye geçiş sırasında, enformel ekonomide çalışanların ve ekonomik birimlerin girişimcilik potansiyelinin, yaratıcılığının, dinamizminin, becerilerinin ve yenilikçi kapasitelerinin korunması ve genişletilmesidir (ILO, 2015).

AB, WB, OECD, Birleşmiş Milletler (UN) gibi kuruluşların kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarında ve raporlarında; sosyal uyumun ve süreçlerinin geliştirilmesi, kayıt dışı sektör analizinin iyi yapılması, politikaların hukuki ve sosyal alt yapılarının geliştirilmesi ve sürdürülebilir ekonomi vurgusunun olduğu görülmektedir. Kayıt dışı sektörlerin özellikle sürdürülebilir ekonomi ve kalkınma, ekolojik ve psikolojik bağlantıları da dikkate alınarak politika geliştirilmesinde fayda vardır.

Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Departmanı (DFID)'in 2017 yılı Ocak ayında yayımlamış olduğu *"Yeni Ekonomik Gelişme Stratejisi''*, kayıt dışı istihdam ile mücadele konusuna çok farklı bir bakış açısı getirmektedir. Bu çalışmada, akademik çevrelerin ve ülkelerin sıklıkla dile getirdiği, kayıt dışı istihdamla mücadele kavramına karşıt bir yönden bakılmaktadır. Bu karşıtlık da *"The Informal Economy: Don't Fight It, Work With It"* (Kayıt Dışı Ekonomi: Onunla Savaşmayın, Onunla Çalışın), mottosu ile dile getirilmektedir (DFID, 2020). Strateji içerisinde, dünyadaki birçok şehirde kayıt dışı ekonominin büyük bir istihdam fırsatı sağladığı ve genellikle bir ülkenin ekonomisinde büyük yer edindiğine değinilmektedir. Bu durum; özellikle yapısal değişim sürecinin yavaş olduğu ve genç nüfusun yoğun olduğu, başka seçeneklerin olmaması sebebiyle kayıt dışı ekonomide kendi işlerini yaratmak zorunda kalan ülkelerde meydana gelmektedir. Afrika'daki durum da tam olarak budur. Hükümetler; sokak satıcılarını, çöp toplayıcıları ve diğer gayri resmi faaliyetlerde bulunanları büyük bir problem ve kayıp vergi geliri fırsatı olarak görmektedir. Bu noktada kayıt dışı ekonomide gözden kaçan unsur, insanları en başta kayıt dışı ekonomide çalışmaya iten politik ve ekonomik koşulların anlaşılmamasıdır. DFID'in Ekonomik Kalkınma Stratejisi, kayıt dışı ekonominin en yoksul ve en marjinalize olmuş insanlara geçim kaynağı sağlamada oynadığı önemli rolü kabul etmektedir. Daha üretken işler için fırsatları artırmak ve kapsayıcılığı teşvik etmek için bir dizi adım atılması gerektiğini belirtmektedir (DFID, 2020). Bu adımlar Şekil 4'de gösterilmektedir:

Şekil 4: DFID Ekonomik Kalkınma Stratejisi Adımları



Kaynak: *UK DFID, 2017:4-5'den yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

Halihazırda birkaç başarı örneği de mevcuttur. Örneğin; Hindistan Bangalore'da, 30.000 kayıt dışı işçiyi temsil eden atık toplama kuruluşları, toplama noktalarını yönetmek ve toplanan atığın yaklaşık %50'sini geri dönüştürmek için belediye şirketiyle yakın bir şekilde çalışmaktadır. Bu süreçte 7.500 atık toplayıcı, sağlık ve diğer hizmetlere ilişkin haklarını talep etmelerini sağlayan kimlik kartlarını çoktan elde etmiştir (ICED Facility, 2021)

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede, her ülke farklı politikalar ve yöntemler geliştirmektedir. Türkiye'nin ve bazı diğer ülkelerin uygulamış olduğu spesifik politikalar, bir sonraki bölümde tartışılacaktır. Her ülkenin farklı yöntemleri olmakla beraber; teşvik ve istihdam projeleri, sosyal uyum ve kamu spotları ile bilinçlendirme faaliyetleri ve denetim yöntemi ülkelerin kullanmış olduğu ortak politikalardandır.

1.6.1. Teşvikler ve İstihdam Projeleri

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede sıklıkla kullanılan politikalardan biri de teşviklerdir. Devletler, çeşitli teşvikler aracılığıyla hem kayıt dışılığı önlemeyi hem de kayıtlı sektörlerde istihdamı arttırmayı amaçlamaktadır. Bu teşvikler, prim teşvikleri, sigorta primi işveren paylarının belirli bir oranının veya tümünün hazine ya da işsizlik sigorta fonundan karşılanması şeklinde gerçekleşmektedir (Umdu, 2010: 283). Teşvikler ile birlikte işçi maliyetleri azalır ve işverenin mali yükü hafifler. Bununla birlikte istihdamda ek bir alan oluşturulabilir. Ayrıca işveren, kayıt dışı çalıştırdığı bireylerin de sigortalılık haklarını verebilir. Teşvikler aktif işgücü politikalarından biridir. Teşvikler ile devlet işçi maliyetini düşürüp istihdamı geliştirmeyi hedeflemektedir (Oral, 2019: 221). Ülkeler kayıt dışı istihdamı engellemek amacıyla birçok proje de yürütmektedirler. Bu projeler sayesinde kayıtlı istihdam özendirilmektedir. Geliştirilen projeler, genellikle devlet tarafından finanse edilmekte ve gözlemlenmektedir. Örneğin, kayıt dışı sektörün ve işsizliğin yoğun olduğu bir bölgede, çeşitli istihdam projeleri geliştirilerek hem bölgedeki işsizlik oranı düşürülmekte hem de kayıt dışı istihdam engellenmektedir.

1.6.2. Sosyal Uyum ve Diyalog

Herhangi bir kamu politikası geliştirilirken en önemli süreçlerden biri de politikaya katılımdır. Konu sosyal bir politika ise vatandaşların bilgilendirilmesi ve politikaya katılımının sağlanması daha da kritik bir önem arz etmektedir. Kayıt dışı istihdam ile ilgili geliştirilen politikalarda işçi, işveren ve devletin birlikteliğinin sağlanması, sürecin daha verimli ilerlemesine sebep olur. Ayrıca, bu şekilde hazırlanan ve uygulanan bir politikanın kalıcılığı da sağlanmış olur. Tüm bu anlatılan süreçlerin sağlanması sosyal uyum mekanizmasının önemini göstermektedir. Politika uygulayıcı idari birim, bireyler ve piyasanın birlikte uyum içerisinde yürütmüş olduğu yöntemler ile kayıt dışı istihdam oranı düşebilir ve kişiler konu ile ilgili daha bilinçli hareket edebilirler. Ayrıca kişilerin bilinçlendirilmesi için kamu spotları ve bizzat kamu personelince yapılan bilgilendirme faaliyetleri ile mücadele yöntemi güçlendirilebilir. Hükümet, işveren birlikleri ve işçi sendikaları arasında sağlanan sosyal diyalog; kayıt dışılık ile mücadelede çevresel durumların ve toplumdaki tüm grupların isteklerinin dikkate alınması açısından yararlı bir araçtır. Alınacak tedbirlerin kabul görmesi ve destek alması açısından da önemlidir (Erdoğan, 2015: 79).

ILO, kayıt dışılık ile mücadelede sosyal diyaloğa büyük önem atfetmektedir. Yayımlamış olduğu rapor ve belgelerde de sıkça bu yönteme vurgu yapıldığı görülmektedir. Ulusal ve uluslararası politikaların etkinliğinin arttırılması için sosyal diyaloğun önemini işaret etmektedir. Ayrıca, sosyal diyalog ile ilgili çalışmalardan birinde Türkiye pilot ülke görevi üstlenmiştir (ILO, 2020b).

1.6.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim

Kayıt dışı istihdam ve yaratmış olduğu sorunlar ile mücadelede öne çıkan yöntemlerden biri de denetimdir. Farklı ülkeler farklı politik ve sosyal yapılarına bağlı olarak denetimi kayıt dışı istihdamla mücadelede kullanmaktadır. Denetim birimleri bazı durumlarda da denetim faaliyetlerinin yoğunlaşacağı sektör ile ilgili kamuoyunu bilgilendirmektedir. Bunu yapmaktaki amaç; seçilen sektörde istihdam edilen kayıt dışı bireyleri uyarmak ve kayıtlı hale getirmektir (Yağmur, 2013: 12). Denetimin asıl amacı, kayıt dışı faaliyette bulunan kişilerin tespit edilmesi, uyarıda bulunulması ve idari para cezaları ile kayıt altına alınmasıdır.

Denetim mekanizmasının eksikliği kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biridir. Etkin yapılan teftiş ve denetimler ile kayıt dışı istihdam oranları azaltılabilmektedir. Ayrıca denetim ile sosyal güvenlik eksikliğinden kaynaklanan kamu açıkları da giderilebilmektedir. Yapılan denetimlerin devlet, işveren ve işçi açısından olumlu etkileri vardır. Devlet bu denetimler sayesinde kayıt dışı ekonomiyle mücadele etmekte ve eksik gelirlerini toplayabilmektedir. İşveren, yapılan rehberlik faaliyetleri sayesinde bilgilenmekte ve ileride daha büyük bir yaptırım ile karşılaşmadan sorun çözülebilmektedir. Çalışan ise mahrum kaldığı sosyal güvenlik haklarını elde etmektedir. Bu durumlar sonucunda; kamusal alanda daha güvenilir, daha sağlıklı ve huzurlu bir ortam oluşmaktadır.

ILO işgücü denetimini emek yönetiminin temel bileşenlerinden biri olarak görmektedir. Bununla birlikte, denetim faaliyetlerinin kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda yetersiz olduğunu belirtmektedir. Ülkelerin yasaları uygulama konusundaki zayıflığı kayıt dışı çalışanların durumunun düzgün bir şekilde ele alınamayacağı anlamına gelir. Bu durum da işletmeleri tespit edilme ve teftiş edilme olasılığının çok düşük olduğuna inandıkları ölçüde kayıt dışı istihdam uygulamalarına girmeye teşvik edebilir. ILO'dan elde edilen verilere göre bazı ülkelerin kayıt dışı ekonomide çocuk işçiliğiyle ilgili teftiş faaliyetlerini iyileştirmek için adımlar attığı görülmektedir. Togo, ILO-IPEC4 ile birlikte çocuk işçiliği konusunda iş müfettişleri için pratik bir eğitim kılavuzu hazırlamıştır; Mısır, tarım sektöründeki çocuk işçiliği soruşturmaları için ayrı bir birim kurmuştur ve Brezilya'da, iş müfettişlerinin yetki alanı hem resmi hem de kayıt dışı ekonomilerde çocuklarla ve gençlerle yapılan teftişleri güçlendirmek için genişletilmiştir (ILO, 2021:31). Denetimi gerçekleştirecek idari birimler, bölgesel ve sektörel incelemelerle kurumsal çalışmalar yapmakta ve diğer birimlerle ilişkiler sonucunda denetimlerini gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda kontrolü yapılacak belirli bir sektör, bölge veya alan seçilebilmektedir. Örnek olarak verilen ülkelerde de belirli bir grubun seçildiği görülmektedir. Belirli bölgelerde yapılan denetimlerle, bölgeler arası kalkınmışlık farkları da dolaylı yoldan giderilmektedir. Aynı şekilde, seçilmiş sektörlere yapılan denetimlerle de o sektörde bulunan işverenler uyarılmakta ve sektördeki usulsüzlükler giderilmektedir.

Denetimlerin bu denli önemli oluşu, denetim unsurunun geliştirilmesinin de gündeme getirmektedir. Denetimlerin daha etkili yapılabilmesi için eksik yönler tespit edilmeli ve bu eksikliklerin giderilmesi için gerekli adımlar atılmalıdır. Konu ile mücadelede görev alan bireylerin eğitimleri, iletişim becerileri ve benzer nitelikleri geliştirilerek daha güçlü bir mücadele sağlanabilir. Ayrıca, gelişen teknolojik olanaklardan faydalanılarak denetimlerin etkinliği arttırılabilir. Yapılan teftiş ve denetim faaliyetleri ile yalnızca kontrol sağlanmamakta aynı zamanda rehberlik faaliyetleri de yürütülmektedir. Denetimler sonucu, usulsüz işlem yapan veya kayıt dışı çalıştıran işverenlere idari para cezaları uygulanmaktadır. Bu cezalar ile caydırıcılık sağlanması ve konunun tekrar edilmesi engellenmeye çalışılmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİ

2.1. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam Türkiye'nin en önemli sorunlarından biridir. Türkiye'de bu durumu etkileyen ekonomik, sosyal, hukuki ve idari birçok neden vardır. Suriye iç savaşı sonrası yaşanan göçler, nüfus artışı, bürokratik işlemlerin fazlalığı, eğitim düzeyinin yetersizliği ve sosyal güvenlik haklarının bilinmemesi gibi birçok sebep ülkede kayıt dışı istihdamın artmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de bu sorunun önde gelen sebeplerinden biri de işverenin istihdam ettiği çalışanlar için katlanmış olduğu mali yüklerden yani *"vergi takozu"*ndan kaynaklanmaktadır. "*Vergi takozu*"; vergi ve benzeri diğer mali sorumlulukların işveren üzerinde oluşturduğu mali yükleri ifade etmek için kullanılır. *"İşçilere ödenen ücretin işverene maliyeti ile çalışanın eline geçen net ücret arasındaki fark vergi takozu"* olarak isimlendirilmektedir (Bayrakoğlu ve Kutbay, 2016: 256). "*Vergi takozu"*; sigortalı açısından gelir düşürücü bir faktördür ve işveren açısından işçilik maliyetlerini yükseltmektedir. Bu sebeple; kayıt dışı çalışma probleminin çözülmesi açısından *"vergi takozu"* dikkat edilmesi gereken konulardan biridir (Tansöker, 2018: 309).

Türkiye'de işgücü, istihdamın yapısı, işsizlik oranları, emek piyasası arz ve talepleri ile kayıt dışı istihdam sorunu içi içe geçmiş durumdadır. Kayıt dışı çalışmanın yaratmış olduğu ekonomik ve toplumsal sorunlar için etkili bir çözüm gerekmektedir. Sorunun nedenlerinin çok farklı ve çeşitli olması, çözümü için de karmaşıklık oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdam ile etkin bir şekilde mücadele edebilmek için toplumsal yapı, sosyal yardımlar, gelir dağılımı, kamu giderleri gibi konuların analiz edilmesi gereklidir (Karaarslan, 2010: 3). Ayrıca; Türkiye'de, 1980'li yılların başından itibaren uygulamaya konulan neo-liberal politikalar sonucunda kayıt dışı çalışma oranları artmış ve ülkenin kendine has koşulları ile özgün bir sosyal doku oluşmuştur. Büyük kentlerin oluşması, köyden kente göçler sonucunda kırsal kesimin zayıflaması, nüfusun yaşlanması gibi farklı nedenler ile vasıfsız işgücü, yabancı, kadın, çocuk işçi gibi sosyal sorunlar ortaya çıkmıştır (İpek, 2014: 181). Türkiye'de kayıt dışı istihdamın neden ve sonuçlarının çok çeşitli olması, problemin ülkeyi uzun yıllardır meşgul etmesi ve beraberinde getirdiği birçok diğer mesele sebebiyle kayıt dışı istihdam sorunu Türkiye'nin gündeminde olmaya ve güncelliğini korumaya devam etmektedir.

Günümüzde Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede tartışılan konulardan biri de Suriyeli sığınmacıların konuya olan etkisidir. Türkiye'nin uzun bir kara sınırına sahip olduğu Suriye'de yaşanan iç savaş sonucunda ülkeden diğer bölgelere kitlesel göçler gerçekleşmiştir. Yaşanan göçler sonucunda Türkiye'ye birçok sığınmacı ve mülteci gelmiştir. Gelen sığınmacı ve mültecilerin bir kısmı yasal yollarla giriş yaparken bir kısmı da yasal olmayan yollarla ülkeye giriş sağlamıştır. 2021 yılı Ocak ayı itibariyle Türkiye'de 3.645.140 Suriyeli geçici koruma kapsamındadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2021). Suriyeli bireylerin emek piyasasında ucuz işgücü olarak yer alması ve iş hayatına girerek herhangi bir sosyal güvencesi olmadan çalışmasıyla kayıt dışı istihdam farklı bir boyut kazanmıştır. Suriyeli bireylerin ülke ekonomisine hem olumlu hem olumsuz etkileri vardır. Suriyelilerin kayıt dışı istihdamının ekonomiye olumlu etkileri; istihdam oluşturmaları, milli geliri arttırmaları, etkin kaynak dağılımına sebep olmaları ve rekabet gücünü arttırmalarıdır. Olumsuz etkileri; vergiden elde edilen geliri azaltmaları, vergi adaletini bozmaları, kaynak dağılımını bozmaları, haksız rekabete yol açmaları, ekonominin doğru değerlendirilmesine engel olmaları, çocuk emek sömürüsüne sebep olması ve sosyal güvenlik sistemini zayıflatmalarıdır (Yıldız ve Yıldız, 2017: 35-38). Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı çalışmasıyla birlikte Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yapısı değişmiştir.

2.2. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu

Türkiye'de kayıt dışı istihdam geçmişten bugüne ülkenin önde gelen ekonomik ve sosyal sorunlarından biridir. Kayıt dışı çalışma, uzun yıllardır var olmasına karşın bu sorunun sistemli bir biçimde incelenmesi ve problem olarak ele alınması 1980 yılından sonra gerçekleşmiştir (Daştan ve Mola, 2020: 795 – 796). 1980 yılından günümüze kadar geçen dönemde yaşanan ekonomik, siyasal, toplumsal tüm gelişmeler kayıt dışı istihdamı da farklı biçimlerde etkilemiştir. Güncel durumlar neticesinde kayıt dışı istihdam oranları dönemden döneme artmış veya azalmıştır.

Kavramsal olarak ele alındığından bu yana kayıt dışı istihdam, Türkiye'de birçok araştırma ve rapora konu olmuştur. Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun 2017 yılında yayımlamış olduğu *"Kayıt Dışı İstihdam Raporu"* Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutu ve yapısı ile ilgili genel bir bilgi vermektedir. Araştırmada sunulan verilere göre (DİSK, 2017; 3-10);

- İstihdam edilen bireyler içinden her 100 kişiden 35 kişi kayıt dışı çalışmakta,
- Kadın çalışanların %50'ye yakın bir kısmı kayıt dışı çalıştırılmakta,
- 1.800.000 genç kayıt dışı çalışmakta,
- Altmış beş yaş üzeri çalışan bireylerin %84'ü kayıt dışı istihdam edilmekte,
- Part-time çalışan 10 kişiden 8'i kayıt dışı çalışmakta,
- Küçük işletmelerde çalışan bireylerin %50'den fazlası kayıt dışı çalışmakta,
- Kayıt dışı istihdam en çok tarım sektöründe gerçekleşmekte,
- Çalışanın eğitim seviyesi yükseldikçe kayıt dışı istihdam oranı düşmektedir.

Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI) tarafından 2016 yılında Türkiye'de uygulanan kayıt dışı istihdam anket sonuçları da ülkede kayıt dışı istihdamın boyutunu anlamak için ipuçları vermektedir. Rapor sonuçlarına göre; çalışma içerisinde ankete katılan bireylerden %40,7'si işvereni ile arasında yazılı bir sözleşmenin bulunmadığını belirtmiştir. Yine ankete katılan bireylerin %55,6'sı ücretlerinin yazılı sözleşmede belirtilen ücretten yüksek olduğunu, %41,3'ü ise sözleşme üzerinde ücretlerinin asgari ücretten gösterildiğini fakat maaşlarının asgari ücretin üzerinde olduğunu beyan etmişlerdir. Katılımcıların %21,4'ü genel sağlık sigortası primlerinin kendileri tarafından ödendiğini ve %7,7'si ise sağlık sigortasının bulunmadığını beyan etmişlerdir (TESEV, 2016: 15-16).

Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile ilgili diğer bir çalışma da Dünya Bankası'nın 48523-TR numaralı *"Türkiye Ülke Ekonomik Raporu Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar"* raporudur. Rapor sonucuna göre; kayıt dışı çalışma Türkiye'de yaygın niteliktedir ve kayıt dışı çalışma insanların yaşamının bir parçasıdır. Kayıt dışılığın hem ekonomik hem toplumsal sonuçları vardır ve bu durum politikacılar açısından endişe vericidir. Kayıt dışı istihdam yapısal ve kurumsal bileşenlerin bir sonucudur. Ayrıca rapor içerisinde kayıt dışı istihdamın azaltılması için bütüncül bir politika önerilmiş, kayıt dışı istihdam ile mücadele için denetim mekanizmasının güçlendirmesi, işgücü piyasası düzenlemelerinin esnekleştirilmesi ve kamuoyunu bilgilendirme faaliyetlerinin yapılması vurgulanmıştır (WB, 2010: 1-3).

Kayıt dışı istihdam ülke ekonomisi için büyük bir maliyettir. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (Türk-İş) 2014 yılında yayımlamış olduğu *"Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti''* raporuna göre; kayıt dışı istihdam içerisindeki bireylerden kaynaklanan vergi ve sosyal güvenlik kaybı 28,9 milyar liradır (Türk-İş, 2014:1). Kayıt dışı istihdam sebep olduğu bu mali kayıplar da ülke için büyük bir sorundur. Mali kaybın büyüklüğü, kayıt dışı istihdamın boyutuna göre değişmektedir. Kayıt dışı çalışma arttıkça ülkenin ekonomik kaybı da artmaktadır. Kayıt dışı istihdamın boyutunu anlamak için de yıllara göre kayıt dışı istihdam oranları, kayıt dışı çalışmanın sektörel dağılımı ve kayıt dışı çalışmanın hangi gruplarda görüldüğünü incelemekte fayda vardır.

2.2.1. Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Kayıt dışı istihdam her dönemde var olmakla birlikte yıllar itibariyle değişim göstermektedir. Örneğin; Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomi ve Toplumsal Araştırma Merkezi (BETAM)'ın 29 Ağustos 2014 yılında yayımlamış olduğu *"Araştırma Raporu"*na göre; 2005-2013 dönemleri arasında kayıt dışı istihdam oranı önemli derecede azalmıştır. Kayıt dışı istihdam oranı toplamda %48,2'den %36,8'e gerilemiştir (BETAM, 2014). Araştırmanın bulgularına göre bu gerilemenin temel sebebi ücret karşılığında çalışan bireylerin kayıt dışı çalışma oranlarının düşmesidir. Yeni geliştirilen iş alanlarının çoğunlukla kayıtlı işlerde olması, ücretli çalışan bireylerin kayıt dışı istihdam oranının azalmasını sağlamıştır. Bir işverene bağlı olmadan, kendi nam ve hesabına çalışan şahıslarda ise kayıt dışı çalışma oranı daha düşük seviyede azalmıştır (Gürsel ve Durmaz, 2014: 1).

TÜİK, *"İstihdam, İşsizlik ve Ücret*" istatistikleri üzerinden düzenli bir şekilde kayıt dışı istihdam oranlarını kamuoyu ile paylaşmaktadır. Kurumun 11.01.2021 tarihinde yayımlamış olduğu *"İşgücü İstatistikleri"* raporuna göre; 2020 yılı Ekim döneminde kayıt dışı çalışanların oranı, önceki senenin aynı dönemine kıyasla 3,9 puan azalmış ve kayıt dışı istihdam oranı %31,0 olmuştur. Tarım dışında herhangi bir sektörde herhangi bir sigorta koluna tabi olmadan, kayıt dışı istihdam edilenlerin oranı, 3,6 puan gerilemiş ve %19,9 olmuştur (TÜİK, 2021). Aşağıdaki Tablo 3'de kayıt dışı istihdam oranlarının 2005 ile 2019 yılları arasındaki oranları verilmiştir:

Tablo 3: Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)

YIL	TARIM	TARIM DIŞI	SANAYİ	HİZMET	İNŞAAT	GENEL
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,1	20,03	20,95	35,8	33,97
2018	82,73	22,28	20,29	21,46	34,39	33,42
2019	86,62	22,96	20,03	22,55	37,74	34,52

***Kaynak**: SGK, 2021b.*

Yukarıdaki Tablo 3'de 2005 ile 2019 yılları arasında kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir. Tablo 3 incelendiğinde; 2005 yılında %48,17 olan kayıt dışı istihdam oranının, 2019 yılında %34,52 oranına düştüğü görülmektedir. Belirtilen yıllar arasında Türkiye'de ortalama kayıt dışı istihdam oranı ise %39,52'dir. Kayıt dışı istihdam oranı düşmesine rağmen hala her 3 kişiden birinin kayıt dışı çalıştığı düşünüldüğünde sorunun henüz çözülemediği görülmektedir.

2.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel Dağılımı

Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranının en yaygın olduğu sektör tarım sektörüdür. Tarımsal faaliyette bulunan işçilerin önemli bir çoğunluğu sosyal güvencesi olmadan çalışmalarını sürdürmektedir. Tarım sektöründe çalışanların sigortalılığının isteğe bağlı olması, sektörde çalışan insanların kayıt dışı çalışmalarına sebep olmuştur. Fakat bazı kurumsal firmalarda ve kamu kurumlarında devamlı veya süreksiz istihdam edilen tarım işçilerinin sigortalılıkları sağlanmaktadır. Tarım işçileri ile ilgili diğer önemli konu ise iş sağlığı ve güvenlikleridir. İşçilerin karşılaştığı sosyal riskler düşünüldüğünde, tarımda çalışan bireyler için genel sağlık sigortası haricinde özel bir iş kazası sigorta uygulaması faydalı olacaktır (Işın vd. 2009:20-21).

Ekonomi içerisinde rekabet gücünü geliştirme, üretimi arttırma ve maliyetleri düşürmek gibi amaçlarla kayıt dışı istihdam meydana gelmektedir. Dünyada ekonomik, sosyal, kültürel birçok farklı nedene dayanan kayıt dışı istihdam; Türkiye'de çoğunlukla tarım sektöründe görülmektedir. Enformel, kendi hesabına çalışan bireylerin çoğunluğu oluşturduğu, aile işlerinin yaygın olduğu ve işverenlerin mikro düzeyde olduğu ekonomik yapı Türkiye'de tarım sektörünün özelliğidir. Tarımda kayıt dışı çalışmanın başlıca sebepleri; mevsimsel gelir değişiklikleri, kırsal kesimde çalışma imkanının kısıtlılığı, düşük eğitim seviyesi, işletme gelirinin yetersizliği ve maliyetlerin yüksek oluşudur (Bozdemir ve Bayramoğlu, 2019: 1067-1068). Tarımda kayıt dışı istihdamın yüksek olması ile birlikte tarımdan ayrılan kesimin diğer sektörlerde oluşturduğu kayıt dışı çalışma da diğer bir problemdir. Türkiye'nin kayıt dışı istihdam sorunu kendine has iki ana sorunu içermektedir. Bunlar; tarımı bırakan kesim ve göçtür (San, 2009: 449).

Tarımda kayıt dışı çalışan bireylerin oranı, 2005 yılına göre 2019 yılında azalsa da hala kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu sektör tarımdır. Ayrıca, tarım sektörü içerisinde kayıt dışı çalışan bireylerin en yoğun olduğu grup ise ücretsiz aile işçileridir. Ücretsiz aile işçilerini kendi hesabına çalışan tarım işçileri, ücretli ve yevmiyeliler ile işverenler takip etmektedir. Tarım dışı sektörlerde ise kayıt dışı istihdamın geçmişten günümüze azaldığı görülmektedir (Bkz: Tablo 3).

2020 yılı Ekim döneminde tarım dışı sektörde kayıt dışı çalışan kişilerin oranı, önceki senenin aynı dönemine kıyasla 3,6 puan azalarak %19,9 olmuştur (TÜİK, 2021). Tarım dışındaki sektörlerin kayıt dışı istihdam oranlarında en yüksek payı, farklı sektörlerde ücret karşılığı çalışan işçiler oluşturmaktadır. BETAM'ın 2014 yılında yayımlamış olduğu *"Araştırma Raporu"*na göre kayıt dışı ücretli istihdam sektörler bazında ayrı ayrı incelendiğinde; hizmet, inşaat ve sanayideki kayıt dışılıktaki düşüşün yakın olduğu görülmektedir (Gürsel ve Durmaz, 2014: 1). Aşağıdaki Tablo 4'de 2020 yılında kayıt dışı çalışan bireylerin tarım ve tarım dışı sektörlerdeki dağılımı verilmiştir.

Tablo 4: Kayıt Dışı İstihdamın Tarım ve Tarım Dışı Sektöre Göre Dağılımı (Bin Kişi)

Sektör	İstihdam	Kayıt Dışı	Kayıt Dışı Oranı (%)
Toplam	27.447	8.519	31,0
Tarım	4.835	4.030	83,4
Tarım Dışı	22.612	4.489	19,9

***Kaynak**: TÜİK, 2021.*

2.2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygın Olduğu Gruplar

Türkiye'de kayıt dışı sektörün yaygın olduğu gruplar; göçmenler, çocuk işçiler ve kadınlardır. Enformel sektördeki çocuk ve kadın istihdamının en önemli sebeplerinden biri ise yoksulluktur. Günümüzde,

Türkiye'de kayıt dışı istihdam edilen çocuk ve kadın oranlarında düşüş vardır. Ancak Orta Doğu ülkelerinde yaşanan krizler ve belirsiz süreç sonucunda Türkiye'ye bu ülkelerden yaşanan yoğun göçler; kayıt dışı sektörde istihdam edilen göçmen probleminin devam edeceğinin göstergesidir (Özbay, 2020: 2-5). SGK, *"Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı"* verilerine göre ise Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yoğun olarak görüldüğü gruplar şunlardır; düşük eğitim seviyesine sahip ve vasıfsız kişiler, çocuk işçiler, işsizler, göçmen veya yabancı kaçak işçiler, emekli olanlar ve serbest meslek sahipleridir. Kayıt dışı çalışma, yaş grubu olarak en fazla 18 ile 25 yaş aralığı ve 60 yaş üstü gruplarda görülmektedir. Okur yazar olmayan veya okuma yazma bildiği halde herhangi bir okul bitirmeyen şahıslar da kayıt dışı çalışmanın yoğun görüldüğü gruplardandır (SGK, 2021c). Genel olarak bakıldığında kayıt dışı çalışan kişilerin başında çocuk, kadın, engelli ve yaşlı bireylerin geldiği görülmektedir (Çakır, 2008: 25-27).

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımına bakıldığında; kadın kayıt dışı çalışma oranının erkeklere oranlara daha fazla olduğu görülmektedir. Küreselleşme sonucunda kadınların iş hayatına ve kayıt dışı sektörlere katılımları erkeklere göre daha hızlı artmaktadır. Kadınların kayıt dışı çalışmalarının başlıca sebebinin ise gelir yoksulluğu olduğu söylenebilir. Kadınların para kazanmaya ihtiyaç duyması, çalışacak çok fazla alan bulamamaları, düzensiz de olsa gelir elde etmeye ihtiyaç duymaları gibi nedenlerden dolayı her geçen gün kayıt dışı çalışan kadın sayısı artmaktadır. Ayrıca kadının yoksulluktan kurtulmak amacı ile kayıt dışı çalışması, ilerleyen dönemlerde kadınların ücreti yüksek ve güvenceli bir işe erişimini de zorlaştırmaktadır (Erdut, 2005: 33). Kayıt dışı sektörün gelişmesi ile birlikte işverenlerin eve iş verme alışkanlıkları oluşmuştur. Formel alanlarda çalışma fırsatı bulamayan, eşi veya babasından çalışma konusunda izin alamayan veya aile içerisinde bakıma ihtiyaç duyan bireyler bulunduğu için ev dışına çıkamayan kadınlar evde çalışma için en uygun kesimlerdir (TÜSİAD, 2021: 162). Tablo 5'de 2019 ve 2020 yılında Türkiye'de erkek ve kadın kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir:

Tablo 5: Kayıt Dışı İstihdamın Cinsiyete Göre Dağılımı (%)

Toplam Kayıt Dışı İstihdam		Erkek Kayıt Dışı İstihdam		Kadın Kayıt Dışı İstihdam	
2019	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**
34,9	31,0	31,4	28,1	42,6	37,6

***Kaynak**: TÜİK, 2021*

TÜİK, *"İşgücü İstatistikleri"* raporuna göre; kayıt dışı çalışan kadınların oranı 2020 yılında %37,6'dır. Kayıt dışı çalışan kadınların en yoğun olduğu sektör %93,0 ile ücretsiz aile işçiliğidir. Tarımda kayıt dışı çalışan kadınların oranı, tarım dışı sektörde kayıt dışı çalışan kadınlardan daha fazladır (TÜİK, 2021). Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün 2014 yılında yayımlamış olduğu *"Türkiye'de Kadın İşgücü Profili İstatistikleri"* proje verilerine göre; tarım ve sanayi sektöründe 2004 ile 2013 yılları arasındaki tüm yıllarda kadınların kayıt dışı istihdamı erkeklerden daha fazladır. Hizmet sektöründe ise erkeklerin kadınlardan yüksek olan kayıt dışı çalışma oranı 2013 senesinde tam tersine dönmüştür. Verilere göre Türkiye'de kayıt dışı çalışan kadınların en yaygın olduğu sektörler; bitkisel ve hayvansal üretim, ev içerisinde çalışan kişilerin işvereni olarak hane halkı faaliyetleri ve barınacak herhangi bir yer verilmeksizin sağlanan sosyal hizmetlerdir (ASHB, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2014: 47-50).

Türkiye'de kayıt dışı istihdam içerisinde yer alan önemli gruplardan biri de çocuk işçilerdir. Çocukların zor şartlar altında çalışması başlı başına büyük bir sorun iken kayıt dışı bir şekilde sosyal güvenceleri olmadan çalışması, sorunu daha da içinden çıkılmaz bir hale getirmektedir. Tüm dünyada ve Türkiye'de çocuk işçiliğini engellemek amacı ile çalışmalar yapılmasına rağmen hala çocuk işçiliği yüksek orandadır. Türkiye'de çalışan çocuk işçiler en çok hizmet sektöründe, daha sonra sırasıyla tarım ve sanayi sektörlerinde çalışmaktadır. Çalışma çağında olmadığı halde çalışan çocuklar eğitimlerine devam edememektedir. Çocuk işçilerden %34,3'ü eğitimine devam etmemiştir (Koruncuk Vakfı, 2021). Türkiye'de çocuk işçiliğinin başlıca nedenleri; yoksulluk, eğitim faaliyetlerine erişememe, göç, aile bireylerinin işsizliği, mevzuat eksikliği, uygulamadaki aksaklıklar ve işverenlerin talepleridir (ÇSGB, 2021b: 4-17).

Kayıt dışı istihdamın yoğun olarak görüldüğü diğer bir grup ise göçmenlerdir. Türkiye'de yer alan Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı istihdamı, göçmen olgusunun kayıt dışı istihdama etkisinin en güncel örneklerindendir. Suriyeli bireylerin çoğu temel ekonomik faaliyetlerini kayıt dışı sektörlerde yürütmektedir. Bu durum sonucunda; geçmişten günümüze Türkiye'de yüksek kayıt dışı istihdam oranlarına sahip sektörler olan ticaret, imalat ve inşaat gibi sektörler, Suriyeli sığınmacıları talep eden temel iş alanları haline gelmiştir. Suriyeli sığınmacılar tekstil, giyim, deri ve ayakkabı sektörlerinde yoğun olarak çalışmaktadır. Sığınmacıların bazı sektörlerde önemli bir yeri vardır ve bu sektörlerin piyasa içerisinde faaliyetlerini sürdürmesine yarar sağlamaktadır. Ancak sığınmacılar bu sektörlerde kayıt dışı çalışma oranlarını arttırmakta ve sorunun yapısını değiştirmektedirler. Örneğin; Suriyeli mültecilerle birlikte kayıt dışı istihdam oranı %38,5 olan giyim sektörü, onlar olmadan hesaplandığında %30,4 oranına düşmektedir (Caro, 2020: 13-15). ILO'nun Türkiye'deki Suriyeli işçilerin piyasa içerisindeki durumu hakkında yayınladığı infografikde yer alan bazı bilgiler aşağıda maddeler halinde yer almaktadır (ILO, 2021a):

- Çalışma çağında olan 2 milyon Suriyeli 'den 930.000'i işgücü piyasasındadır.
- Suriyeli bireylerin 813.000'i aktif olarak çalışmaktadır.
- Çalışan Suriyeli nüfus, Türkiye'de istihdam edilen nüfusun %2,8'idir.
- Suriyeli bireylerin istihdam oranı %40'a yakındır.
- Suriyeli çalışanların %97'den fazlası kayıt dışı çalışmalarını sürdürmektedir.
- Suriyeliler, kayıt dışı istihdam oranının yüksek olduğu alanlarda çalışmaktadır.
- Kayıt dışı çalışmalarını sürdüren Suriyeli bireylerin hepsi kayıt altına alındığında, SGK'nın yılda 7 milyar TL ekstra gelire ulaşacağı düşünülmektedir.

Türkiye'de kayıt dışı istihdam içerisinde yer alan diğer bir grup ise yetim, dul, emekli ve malül bireylerdir. Bu grupların ortak özelliği ise SGK'dan gelir veya aylık şeklinde ödeme almalarıdır. Gelir veya aylıklarının kesilmemesi için kayıt dışı çalışan kişiler, işveren açısından ucuz işgücü seçeneğini oluşturmaktadır. Bu kişiler, sigorta masraflarını elden alarak kendilerine ek bir gelir sağlayabilmektedirler. Aynı zamanda bu gruptaki bireyler, sigortasız bir şekilde çalışarak kayıt dışı istihdam oranlarını arttırmaktadır.

Türkiye'de diğer bir kayıt dışı çalışan grup ise genç bireylerdir. Kayıt dışı istihdamın olumsuz sonuçlarından en çok gençler etkilenmektedir (Çetinkaya, 2008:118). Türkiye'de kayıt dışı çalışma ve genç işsizlik oranlarının yüksek oluşu önemli bir sosyal ve ekonomik sorundur. Genç nüfus artmasına rağmen yeterli iş ve istihdam fırsatlarının sağlanamayışı, genç bireyleri kayıt dışı sektörlerde çalışmaya itmektedir. Kayıt dışı sektörde çalışan gençlerin piyasadaki sorunları artmaktadır. Kayıt dışı istihdam ile genç işsizlik ülke içerisindeki üretim seviyesini yani ekonomik büyümeyi etkilemektedir. Gençlerin istihdamı için alınan tedbirler, kayıt dışı istihdamın azalmasını ve kayıt dışı ekonominin gerilemesini sağlayacaktır. Bu yüzden kayıt dışı istihdam ve genç işsizlik sorunları ile mücadele etmek ekonomik büyümeyi arttırabilecektir (Bölükbaş, 2018: 88).

2.3. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları

Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin oluşmasında da pay sahibidir. Kayıt dışı istihdam ile mücadele etmek, kayıt dışı ekonomiyi de doğrudan etkilemektedir. Kayıt dışı ekonominin negatif sonuçları, ülkeleri sorun ile mücadele konusunda tedbir almaya ve politikalar geliştirmeye zorlamaktadır. Ülkeler almış oldukları tedbirlerde bazı engellerle karşılaşabilirler. Örneğin; kayıt dışı faaliyette bulunan ve bu faaliyetlerle kazanç sağlayan birimler baskı grupları oluşturabilir. Bu gruplar, alınan tedbirlere tepki gösterebilirler. Bu ve benzeri türden gelişen tepkileri yok edebilmek amacıyla sorunla mücadeleden önce engeller kaldırılmalı ve bazı gruplar ikna edilmelidir (Erdinç, 2016: 43). Kayıt dışı istihdam, ülkelerin ekonomik sistemleri ve sosyal hayatlarında birçok olumsuz sonuca yol açmaktadır. Bu olumsuz sonuçların oluşmasını engellemek veya var olan olumsuzlukları gidermek amacı ile ülkeler mücadele politikaları geliştirmektedir. Türkiye de sorun ile mücadele edebilmek amacıyla farklı plan ve programlar ile politikalar geliştiren ülkelerdendir.

Aşağıda Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında geliştirilen politikalardan, bazı plan ve projelerden ve bahsedilmiştir. Ancak, öncelikle bu konuda farklı dönemlerde yapılan bazı yasal düzenlemelere değinilecektir. Türkiye'de bu konudaki yasal düzenlemeler, vergi ve sosyal güvenlik ile

ilgili kanunlar yoluyla gerçekleştirilmiştir. Kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkin olarak kullanılan 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* bu yasal düzenlemelerin başında gelmektedir. Kanun, sosyal sigortalar ve kayıt dışı istihdam konularında birçok bilgi vermek ile birlikte idari para cezalarını da düzenlemektedir. 5510 sayılı kanun diğer bölümde daha ayrıntılı ele alınacaktır. Tablo 6'da ise Türkiye'de kayıt dışı istihdam sorunu ile ilgili mücadelede büyük önem taşıyan bazı kanunlar ile ilgili bilgiler özetlenmiştir:

Tablo 6: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Yönelik Yasal Düzenlemeler

Kanun No	YIL	Düzenleme
3395	1987	İşverene, işyerinde çalıştırdığı sigortalıların isim ve gün bilgilerinin listesini asma yükümlülüğü getirildi (506 Sayılı Kanun 79. Madde Değişiklik).
3910	1993	Sigortasız işçi çalıştırma cezası asgari ücrete çekildi.
3917	1993	Asgari işçilik tutar belirleme ve resen prim tarhiyat belirleme sigorta müfettişlerine verildi.
4306	1997	Zorunlu eğitim süresinin 8 yıla çıkarılması ile kayıt dışı çalışan çocuk işçilerle dolaylı yoldan mücadele edildi.
4325	1998	Ohal Bölgesi kapsamında olan şehirlerdeki yatırımlarda, işçilerin primlerinin işveren hissesi Hazine tarafından karşılandı.
4447	1999	İşsizlik sigortası, işe giriş bildirimi, prime esas kazanç alt sınırıyla asgari ücretin eşitlenmesi, memur yoklama yetkisi verildi.
4817	2003	Yabancıların çalışmaları izne bağlanmış ve cezalar düzenlendi.
4904	2003	İŞKUR'un kurulması ile ilgili önemli adımlar atılmış ve istihdam ile ilgili önemli düzenlemeler yapıldı.
4958	2003	506 sayılı kanundaki değişiklik ile çalıştığı tespit edilen sigortalılarla ilgili bilgi, belgelerin kuruma verilmesi; resen düzenlenmesi, istenilecek belgelerin diğer kurumlarca verilmesi düzenlendi.
4857	2004	Farklı çalışma tipleri ile emek piyasası esnekleşti, koruyucu maddeler ile kayıtlı istihdam özendirildi.
5084	2004	36 ilde sigorta prim teşvikleri uygulandı ve yatırım desteği verildi.
5198	2004	Günlük kazanç alt sınır ve üst sınırı belirlendi.
5350	2005	5084 sayılı kanunun kapsamı genişletildi, 13 yeni il teşviğe dahil oldu.
5073	2006	Asgari ücret karşılığında işçi çalıştıran işverenlere Hazine desteği geldi
5502	2006	SSK, BAĞ-KUR, Emekli Sandığı birleşti, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı oluşturularak kayıt dışı istihdamın denetimi güçlendirildi.
5544	2006	Yabancıların kayıt dışı çalışması kontrol altına alınmaya çalışıldı.
5615	2007	Asgari geçim indirimi uygulaması oluşturuldu.

6111	2011	Yeşil kart, genç ve kadın istihdamı, tarım ve orman işçileri ile şoförlerin sigortalılığı ile ilgili düzenlemeler yapıldı.

Kaynak: *Tablo çeşitli kanunlar taranarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

2.3.1. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı

Kayıt dışı ekonomi sorununun çözülmesi ve kayıt dışı faaliyetler- ile mücadele için problemin bir devlet politikası olarak ele alınması, sorunla ilgili çalışmalarını sürekli sürdüren grupların oluşturulması, stratejik bir planın hazırlanması, sorunla mücadelede ilgili kurum ve kuruluşların iş birliği yapması ve değerlendirme sisteminin etkin bir şekilde geliştirilmesi gereklidir. Kayıt dışılığa neden olan faktörlerin analizinin doğru yapılması ve buna yönelik strateji geliştirilmesi ile etkili bir çözüm bulunabilir. Tüm bunlar doğrultusunda, ilk olarak 2008 yılı Haziran ayında farklı birçok kurum ve kuruluşlarla birlikte, Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) sorumluluğunda; *"Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı"* hazırlanmıştır. 2008-2010, 2011-2013, 2015-2017 ve 2019-2021 yıllarını kapsayacak şekilde 4 farklı plan hazırlanmıştır (GİB, 2021). Planlar içerisinde yer alan belirli amaçlar ve hedefler farklı kurumların sorumluluğunda yürütülmektedir. Amaç ve hedefler ile kayıt dışı faaliyetler azaltılmaya ve kontrol edilmeye çalışılmıştır. Planlarda yer alan amaçlardan bazıları aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:

- 2008-2010: Kayıtlı faaliyetleri özendirmek, denetimi güçlendirmek ve caydırıcılığı arttırmak, kurumsal ve toplumsal bütünlüğü sağlamak ve güçlendirmek (GİB, 2009:43-45).
- 2011-2013: Gönüllülük ve farkındalığı arttırmak, veri taban paylaşımını sağlamak (GİB, 2011:2).
- 2015-2017: Kayıt dışı ekonominin gayri safi yurt içi hasılaya oranını 5 puan azaltmak ve tarım dışı alanlarda kayıt dışı istihdam oranını yine 5 puan düşürmek (GİB, 2015:2).
- 2019-2021 Eylem Planı, kayıt dışı istihdam ile ayrıntılı düzenlemeyi içeren planların başında gelmektedir. Plan içerisinde 39 farklı eyleme yer verilmiş ve 5 ana bileşen üzerinde durulmuştur. Bu bileşenler; mevzuatın incelenmesi ve bazı düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, gönüllü uyumun arttırılması, kurumlar arasında veri paylaşımın geliştirilmesi, toplum içerisindeki tüm kesimlerin farkındalık seviyesinin arttırılması ve denetim kapasitesinin yükseltilmesidir (GİB, 2019:2).

2.3.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi

ÇSGB tarafından hazırlanan *"Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi"* 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Projenin temel hedefi; kayıt dışı istihdam ve yabancıların kayıt dışı çalışmalarına sebep olan faktörleri ortadan kaldırmak ve kayıtlı istihdama katkıda bulunmaktır. Proje temelde 4 faaliyet üzerinde yürütülmüştür. Bu faaliyetler; denetimlerin etkin ve caydırıcı yapılması, bilgilendirme faaliyetleri, mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması ve bazı bürokratik zorlukların kaldırılmasıdır. Faaliyetler ile birlikte kayıt dışı çalışan bireylerin kayıtlı hale gelmesi ve yabancıların kayıt dışı istihdamının azaltılması hedeflenmiştir (Başbakanlık, 2006).

2.3.3. SGK Tarafından Yürütülen Projeler

Sosyal güvenlik reformu ile birlikte kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilgili geniş düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan reformların önemli unsurlarından biri de sorunla mücadelenin yalnızca SGK tarafından yürütülen çalışmalarla değil kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve toplumun tüm kesimlerinin iş birliğiyle çözüleceğinin belirlenmesidir. Bu çerçevede kayıt dışı istihdamla mücadelede 5 ana yol izlenmiştir. Bunlar; kurumlar arası bilgi paylaşımı ile denetimlerin yapılması, denetimlerin risk odaklı gerçekleştirilmesi, istihdam maliyetlerinin düzenlenmesi, sosyal güvenlik bilincinin geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin arttırılmasıdır. Ayrıca, sorunla mücadelede sürekli yapılan çalışmalar dışında farklı projeler de gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen projelerden bazıları aşağıda özetlenmiştir (SGK, 2021d):

1.*Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamı Destekleme Projesi KİTUP I*: AB tarafından desteklenen projelerden biridir. Projenin 15 milyon avro bütçesi vardır. AB; bu proje ile SGK başta olmak üzere

kayıt dışı istihdam ile mücadelede görev alan kurum ve kuruluşları desteklemiş, hibe programları ile yerelde sosyal diyalog mekanizmalarının gelişmesine katkıda bulunmuştur.

2. *Etkin Rehberlik Ve Denetim Yoluyla Kayıtlı İstihdamın Teşviki Operasyonu II (KİTUP II):* Projenin temel amacı; topluma sosyal güvenlik ile ilgili konularda bilgi vermek ve kayıt dışı çalışma ile ilgili farkındalık yaratmaktır. Projenin 3 temel bileşeni; mal alımı, hibe ve teknik destektir.

3. *Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP):* Proje 2017 yılında gerçekleştirilmiştir. Projenin yürütülmesi amacıyla Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü ve Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu ile iş birliği protokolü imzalanmıştır. Proje kapsamında; bilgilendirme faaliyetleri yapılmış, rehberlik mektupları düzenlenmiş ve denetimler gerçekleştirilmiştir.

4. *Kayıtlı Kadın Girişimciliğinin ve Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Projesi (Women UP):* Türkiye'de kadınların kayıt dışı istihdam oranı yüksektir. Ayrıca diğer ülkelere oranla kadın istihdamı da düşüktür. SGK tarafından kadın girişimciliğine destek olmak, rekabet ortamında kadınların direncini arttırmak, Türkiye'yi kadın istihdamı ve girişimci kadınlar açısından geliştirmek amaçlarıyla bu proje oluşturulmuştur. Proje 2020 yılında imzalanmış fakat Covid 19 sebebiyle ertelenmiştir. Projenin yaklaşık bütçesi 30 milyon avrodur.

5. *Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KİGEP):* KİGEP'in temel amacı; geçici koruma sağlanan Suriyeli sığınmacılar ve Türk işçilerin istihdam şartlarının iyileştirilmesi için işgücü arzının verimini arttırmak, program kapsamındaki tüm bireylerin istihdamını canlandırmak ve korumaktır. Stratejik amaç ise istihdamın desteklenerek kayıtlı çalışma kültürü oluşturmaktır. KİGEP; ÇSGB, ILO ve SGK iş birliği ile yürütülmektedir (SGK, 2021d). Program, Türkiye'deki Suriyeliler ile Türk bireyler arasındaki sosyal uyumu geliştirmiştir (Oğuz vd. 2020: 17).

2.3.4. Orta Vadeli Mali Planlar

Orta vadeli mali planlar (OVMP) içerisinde de kayıt dışı ekonomi ile mücadele konusunda sık sık vurgular yapılmaktadır. OVMP raporlarının tümü Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (CBSBB) internet adresi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmaktadır (CBSBB, 2021). 2018-2020 dönemi OVMP'nin "*Bütçe Gelirlerine İlişkin Temel Politikalar"* başlığı altında yer alan 33. Maddesinde; 2018 ile 2020 dönemi takip edilecek olan gelir politikasında istihdam ile yatırımların teşvik edileceği ve kayıt dışılığın azaltılacağı belirtilmiştir. Yine aynı plan içerisinde, "*Kayıt Dışı Eylem Planı*" ile ilgili hazırlıkların devam ettiği açıklanmıştır (OVMP 2018-2020:5). 2019-2021 dönemi OVMP içerisinde, kayıt dışılığın azaltılması için vergisel düzenlemelere devam edileceği, denetim sistemlerinin ve kapasitesinin geliştirileceği belirtilmiştir (OVMP 2019-2021:4). Son olarak 2021-2023 dönemi OVMP'de ise sorunla mücadeleye kararlı bir biçimde devam edileceği, bilgi teknoloji kullanımının yaygınlaştırılarak vergi kayıp ve kaçakçılığı ile savaşılacağı planlanmıştır (OVMP 2021-2023: 5).

2.3.5.Teşvikler

Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan yöntemlerden biri de teşviklerdir. Teşvikler ile bir yandan kayıt dışı istihdam önlenmeye çalışılırken bir yandan da istihdam desteklenmektedir. Türkiye'de uygulanan teşviklerin büyük bir kısmı Maliye Bakanlığı, Hazine ve İşsizlik Sigorta Fonu tarafından finanse edilmektedir. 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu'*nda teşvikler düzenlenmektedir. Bu teşvikler kapsamında; hazine tarafından karşılanan bazı teşvikler, "*malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları (uzun vadeli sigorta kolları) işveren payından 5 puan indirim, yurtdışına gönderilen sigortalı için 5 puanlık indirim*"dir. Teşviklerin karşılanabilmesi için belirli şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Uzun vadeli sigorta kolları üzerinden yapılan 5 puanlık indirim ve yurtdışına gönderilen sigortalı için 5 puanlık indirimden faydalanmak için; işverenlerin sigortalılara ait bildirimlerinin zamanında yapılmalı, primlerin karşılanmayan kısmının işveren payına ait olan tutarı yasal süre içerisinde ödenmeli, SGK'ya idari para cezası, prim borcu, gecikme cezası veya zammı borcunun bulunmaması gerekmektedir (5510 sayılı Kanun). Ayrıca İşsizlik Sigorta Fonu üzerinden sağlanan teşvikler ise *"işsizlik ödeneği teşviki ile işbaşı eğitim teşviki"*dir. Bu teşviklerden faydalanmak için ise bildirimlerin zamanında yapılması, sigortasız işçi çalıştırılmaması, eğitim sonrası 3 aylık süreç içerisinde istihdamın sağlanması, idari para cezasının bulunmaması gibi şartlar mevcuttur (4447 sayılı Kanun).

Aşağıdaki Tablo 7'de Türkiye'de yoğun olarak uygulanan prim teşvikleri, primleri karşılayan birimler ve primlerin kapsamları verilmiştir.

Tablo 7: Türkiye'de Uygulanan Bazı Sigorta Prim Teşvikleri, Kapsamı ve Karşılayan Birimler

Teşvik Adı	Karşılayan Birim	Teşvik Kapsamı
Malullük, Yaşlılık, Ölüm Sigortası 5 Puanlık İndirim	Hazine	Sigorta primine esas kazancın (SPEK) işveren hissesinden 5 puan indirim yapılır
Yurt Dışına Gönderilen Sigortalılar İçin 5 Puan İndirim	Hazine	Çalışmak için yurtdışına giden işçilerin GSS işveren hissesinde 5 puan indirim yapılır
İşsizlik Ödenek Teşviki	İşsizlik Sigorta Fonu	SPEK alt sınırı işçi ve işveren hisseleri ile kısa vadeli sigorta kolu üzerinden %1 indirim yapılır
İşbaşı Eğitim Teşviki	İşsizlik Sigorta Fonu	SPEK alt sınırı işveren hissesinden indirim yapılır

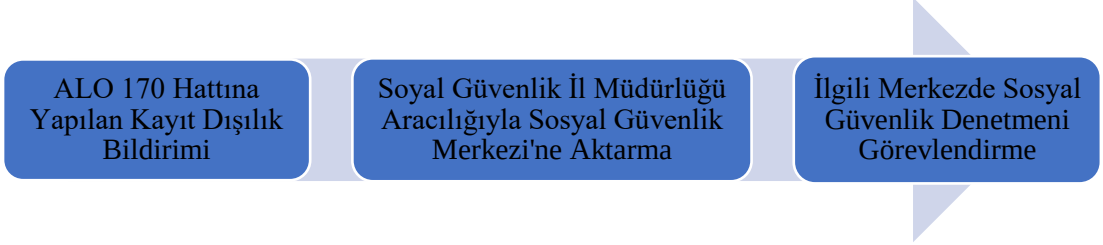
Kaynak: *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile *4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu üzerinden alınan bilgilere istinaden araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

2.3.6. ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çalışmaları ile "*ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı*" kullanılmaya başlanmıştır. Hattın merkezinde bulunan operatörler, bireylerin yönelttiği sorulara cevap vermekte ve kaydetmektedir. Çağrı merkezine yapılan tüm şikâyet ve ihbarlar ilgili şehirlere yönlendirilmektedir. Alo 170 hattı ile birlikte kayıt dışı çalışmanın önlenmesi, hizmet alan şahısların ihtiyaçlarının belirlenmesi ve karşılanma durumunun tespit edilmesi, memnuniyetin ölçülmesi, sorunların çözümlenmesi ve değişen koşullar ile uyumlu hizmetlerin sağlanması hedeflenmektedir (Avşar vd. 2012: 124).

Kayıt dışı istihdam ile ilgili ALO 170 hattına yapılan ihbar ve şikayetler, kayıt dışı faaliyetin belirtilmiş olduğu şehirde bulunan sosyal güvenlik il müdürlüklerine yönlendirilmekte ve konu ile ilgili merkezler tarafından sosyal güvenlik denetmeni görevlendirilmektedir (Göçmen, Öztürk ve Işık, 2018: 247). Şekil 5'de ALO 170 hattına yapılan şikâyet ve ihbarların SGK tarafından işlem süreci verilmiştir.

Şekil 5: ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı İşlem Süreci



Kaynak: *Göçmen, Öztürk ve Işık, 2018: 247'den yararlanarak özetlenmiştir.*

2.3.7. Sosyal Diyalog ve Uyum

Genel olarak sosyal diyalog; ülkelerin tüm sosyal güvenlik sistemlerinde ve özellikle kayıt dışı istihdam sorunu ile mücadelede önemli ve modern bir sistemdir. AB ülkeleri sosyal diyalog faaliyetlerini 20. yüzyılın başlarında kullanmaya başlamış ve günümüzde de bu yöntemden aktif olarak faydalanmaktadırlar. Sosyal diyalog yöntemi, kayıt dışı istihdam ile mücadelede araç olarak kullanıldığında sosyal güvenlik sistemini kuvvetlendirmektedir. Türkiye de sorunla mücadelede sosyal diyalog yöntemini daha etkin kullanmalıdır. Konu bilhassa yerel düzeyde çok önemlidir. Yerel seviyede sorun ile mücadelede çözümler geliştirilebilir. Mücadele eden tüm aktörleri buluşturmak için sosyal diyalog yönteminin geliştirilmesine ihtiyaç vardır (Erdoğan, 2015: 69-92).

Uluslararası Çalışma Konferansı, sosyal diyalog ile ilgili çalışmalarını 2002 yılı Haziran ayında gerçekleşen 90. Oturum sonunda tamamlamıştır. Konferans sonucu alınan karalar ile birlikte sosyal diyaloğun önemi üye devletler ve ILO içerisinde teyit edilmiştir. Sosyal diyalogla ilgili çalışma ve uygulamalarda, Türkiye pilot ülke olarak seçilmiştir. Türkiye'de ele alınan tema ise *"İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Kayıt Dışı İstihdamın Ele Alınması"* olarak belirlenmiştir. Projenin yürütüleceği iller ise Çorum ve Gaziantep olarak seçilmiştir. Programın öncelikli hedefi, kayıtlı istihdamı arttırmak ve ardından kayıt dışı istihdamı azaltmaktır. Tarafların yapmış olduğu çalışmalar sonucunda, kayıtlı istihdamın ülke geneline yayılması ve kayıt dışı istihdam meselesinin entegre bir yaklaşım ile incelenmesi gerektiği tespit edilmiştir. Bu girişimler, önce il düzeyinde, sonuçta ise ülke ölçeğinde politika oluşturulmasını sağlayacaktır (ILO, 2021b). Ayrıca, 2004 yılı içerisinde Çorum ile Gaziantep şehirlerinde başlatılan bu proje çerçevesinde, proje paydaşları buluşmuştur. Kayıt dışı istihdamın nedenlerinin tespit edilmesine ilişkin çalışmalar yapılarak, konu ile ilgili rapor düzenlenmiştir. Çalışmalar sonucu tespit edilen bulgular Türkiye genelinde kayıt dışı istihdam ile mücadeleye yönelik diğer çalışmalarda da kullanılmıştır (Nurdoğan, 2018: 87)

SGK, geliştirmiş olduğu proje ve hibe programlarında sosyal diyalog mekanizmasına önem veren kuruluşlardan biridir. Kurumun sosyal diyalog ile kayıt dışı istihdamı engellemeye yönelik yapmış olduğu bazı çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalardan biri; İzmir'de ev hizmetlerinde çalışan kadınlar, işsiz kalma riski yüksek olan kadınlar ile kayıt dışı bir şekilde istihdam edilen kadınların dahil olduğu 200 kadın için geliştirilen projedir. Projeye katılan kadınlara mesleki eğitim verilerek sosyal diyalog yöntemi ile verimliliklerinin artmasına katkıda bulunulmuş ve kayıtlı çalışmaları teşvik edilmiştir. Yine Adıyaman ve Kahramanmaraş illerinde geliştirilen proje sayesinde, işverenler ile ev eksenli çalışan kadınlar arasında kayıt dışı istihdam ile ilgili farkındalık yaratılmış ve sosyal diyalog platformu oluşturulmuştur. Düzce'de küçük tekstil işletmelerinde ve Gaziantep'te market sektöründe yürütülen KİTUP projelerinde de sosyal diyalog mekanizması aktif olarak kullanılmıştır (SGK, 2021e).

2.3.8. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim

4857 Sayılı *İş Kanunu*'nun *"Çalışma Hayatının Denetimi ve Teftişi"* başlıklı 7. Bölümü içerisinde yer alan 91. Maddesinde: *"Devlet, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulamasını izler, denetler ve teftiş eder…"* denmektedir. 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*'nun *"Kurumun Denetleme ve Kontrol Yetkisi"* başlıklı 59. Maddesinde ise: "*Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür…"* cümlesi yer almaktadır. Belirtilen her iki kanun ve kanun maddelerinde; sosyal güvenlik ile ilgili denetim faaliyetlerinin devletin temel görevi olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir (Çavuş, 2017: 524). Sosyal sigortalar ile ilgili denetim faaliyetlerinin temel amacı; devletin sosyal güvenliğini sağlamak için topladığı primlerin kaybının önlenmesi, çalışan bireylerin sosyal güvenceye sahip olması, iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, sosyal güvenlik hak ve hizmetlerinden yersiz faydalanmanın önlenmesi, konu ile ilgili tüm şahısların mevzuat açısından bilgilendirilmesidir (Alper, 2001:2).

Türkiye'de istihdam içerisinde yer alan işçi ve işverenlerin sosyal güvenlik kurallarına uyup uymadığını denetleyen birimler, ilgili sosyal güvenlik kuruluşları ve sistem içerisinde yer alan üyeler arasında adeta bir köprü görevi üstlenmektedir. Saha içerisinde birçok denetim gerçekleştiren bu birimler, sosyal güvenlik ile ilgili kurallara uymada önemli role sahiptir. Denetim personelinin temel sorumluluğu ise kanunlara uygunluğun sağlanmasıdır. Türkiye'de sosyal güvenlik ile ilgili denetim elemanlarının işe alım sürecinde Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin yapmış olduğu sınavlar esas alınmaktadır. Denetim elemanları adaylık süreçlerini başarı ile tamamlamalarının ardından mesleğe

girmektedirler. Türkiye'de SGK'nın denetim ve kontrol yetkisine sahip memurları, müfettişler ve sosyal güvenlik denetmenleridir. (Demir ve Canbay, 2013:460).

Türkiye kayıt dışı istihdam sorunu ile mücadelede denetim mekanizmasını kullanan ülkelerden biridir. Türkiye sosyal güvenlik sistemi içerisinde beyan önemli bir unsurdur. Çalışan kişi, çalıştığı işyeri faaliyete başladığında ya da çalışmaya başladığı tarih itibariyle sigortalı statüsüne girmektedir. Çalışanların çalışmaya başladığı tarihin işveren tarafından bildirimi ile ilgili süre sınırı vardır. Süresi içinde bildirilmeyen durumlarda ise ilgili kamu idaresi farklı yöntemler ile işçinin sigortalılık durumunu tespit etmektedir. Bu duruma sigortalılık hizmet tespiti adını da vermek mümkündür. Tespit yöntemleri; fiilen denetim ile tespit, işyeri kayıtları üzerinden yapılan tespit, mahkeme kararları ile tespit, kamu kurumlarından elde edilen belge ve bilgiler üzerinden yapılan tespit ve mahkeme ilamına istinaden yapılan tespitlerdir (Süngü, 2008: 118-119).

Türkiye'nin önde gelen problemlerinden biri olan kayıt dışı istihdam; çok geniş bir alanda ve tüm faaliyet gruplarında, farklı oran ve biçimlerde yaşanmaktadır. Bu sebep ile SGK verileri esas alınarak düzenlenen incelemelere istinaden farklı sektörler analiz edilmekte, risk değerlendirilmesi ile sınıflandırılmalar yapılmakta ve çalışma sonuçları doğrultusunda denetim faaliyetleri çalışma programı ile kurum başkanlığına sunulmaktadır (SGK, 2019:68). Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında yapılan denetimler, tescil edilen işyeri sayısı, kayıt dışı çalıştığı tespit edilen sigortalı sayısı, idari para cezaları gibi tüm bilgiler SGK'nın her yıl yayımlamış olduğu faaliyet raporları içerisinde ayrıntılı olarak kamu ile paylaşılmaktadır. SGK'nın yayımlamış olduğu 2019 yılı faaliyet raporu içerisinde yer alan denetim faaliyetleri sonuçları aşağıdaki Tablo 8'de gösterilmektedir:

Tablo 8: SGK 2019 Yılı Denetim Faaliyetleri Sonuçları

Bilgi	4/1-a Tescilsiz Sigortalı	4/1-b Tescilsiz Sigortalı	Tescilsiz Emekli Sayısı	Toplam Sigortalı	Tescilsiz İşyeri
Kimlik Bildirme Formu	8.836	307	244	9.387	366
Banka, Diğer Kurumlar	31.061	22.394	2.041	55.496	6.809
Yoklama Fiş Bilgileri	334	302	11	647	291
ALO 170	16.055	0	0	16.055	5.076
Yazılı İhbar, Şikâyet	16.066	0	0	16.066	7.995
Kamu Denetim Raporları	3.550	194	41	3.785	691
Diğer	8.452	6.740	1.269	16.461	1.075
Toplam	4.354	29.937	3.606	117.897	22.303

Kaynak: *SGK, 2020:64*

Tablonun "*Bilgi"* sütununda yer alan veriler; tescili bulunmayan işyeri, sigortalı veya işveren bilgilerine hangi kanal aracılığı ile ulaşıldığını göstermektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere; kayıt dışı istihdam ile mücadelede banka ve diğer kurumlar, kamu denetim raporları, yoklama fişleri gibi unsurlar önem arz etmektedir. SGK "*2019 Yılı Faaliyet Raporu*" içerisinde yer alan diğer önemli bilgi ise denetim personeli tarafından yapılan yaygın ve yoğun denetim faaliyetleri sonucudur. 2019 yılı Ekim ve Kasım aylarında yapılan yaygın ve yoğun denetimler sonucunda; 69.132 işyeri denetlenmiş, 11.324 tescilsiz işyeri ve 15.158 kayıt dışı çalışan tespit edilmiş, toplam 90.455.240 TL idari para cezası uygulanmıştır (SGK, 2020:64).

Türkiye'de sosyal güvenlik ile ilgili denetim faaliyetlerinde yakın dönemde önleyici denetim unsuru önemli bir yer almaktadır. Yapılan denetimler kapsamında, denetim personelinin önleyici denetim

alanına yoğunlaşmaları olumlu bir gelişmedir. Denetim personeli, Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkinliğin sağlanması için yalnızca cezaların arttırılmasının etkili bir yöntem olmayacağını ve zaten var olan cezaların küçük işletmeler için ağır olduğunu dile getirmektedirler. Bu kapsamda; denetim elemanları sorunla mücadelede tavsiye, rehberlik ve yol göstermenin önemine vurgu yapmaktadırlar (Özşuca, Gökbayrak, 2012: 75-76). Ayrıca Türkiye'de sosyal güvenlik denetim sisteminin temel bazı sorunları bulunmaktadır. Merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmiş olan 2 ayrı denetim yapısı, bazı yetki ve görevlerin kesişmesi, denetim elemanlarının niceliksel yetersizliği ve bilgi iletişim teknolojilerinden etkin bir şekilde yararlanılamaması belirtilen sorunlar arasındadır (Çavuş, 2017:536-538).

2.4. Covid 19 Pandemisi ve Kayıt Dışı İstihdam

Korona virüs COVID-19 hastalığı, Çin'in Vuhan Eyaleti'nde 2019 yılı Aralık ayı sonunda öksürük, ateş ve nefes darlığı gibi solunum yolu rahatsızlıklarından şikayetçi olan bir grup hasta üzerinde yapılan tetkikler doğrultusunda 13.01.2020 tarihinde tanımlanan bir virüstür. İlk olarak, salgının bölgedeki hayvan ve deniz ürünleri pazarlarında bulunduğu tespit edilmiştir. Sonradan insandan insana bulaşması ile Vuhan'dan Hubei eyaleti içerisindeki diğer şehirlere ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin tamamına, ardından diğer dünya devletlerine hızla yayılmıştır. Türkiye'de ilk COVID-19 vakası ise 11.03.2020 tarihinde görülmüştür (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2021).

COVID-19 pandemisi sonrası farklı ülkeler kayıt dışı istihdam sorunu ile tekrar yüzleşmişlerdir. Hindistan'da 2020 yılı Mart, Nisan ve Mayıs ayları içerisinde karantina sürecinde, kayıtlı istihdam edilen işçilerin ücret kayıpları ortalama %3,66 oranındadır. Bu oran, kayıt dışı istihdam edilen çalışanlar için %22,6 olarak hesaplanmıştır. Ayrıca kayıt dışı çalışan diğer bazı sektörlerde ise kayıp oranının %80'e ulaştığı tahmin edilmektedir (Sharma, Estupinan, 2020: 16). Bangladeş korona virüs ile mücadelede 26 Mart 2020 tarihinde işyerlerini kapatma kararı almıştır. Kararın ardından ülke içerisinde kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektörlerde birçok kişi işsiz kalmış ve gelirlerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir. Ülke içerisindeki düşük gelirli bireyler, sağlık hizmetleri ile sosyal hizmetlere erişimi sınırlı olan insanlar ile küçük işletmelerin darbe alacağı beklenmektedir (Rahman, 2020). Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), 23 Mart 2020 ile 8 Nisan 2020 tarihleri arasında COVID-19 pandemisinin Afrika, Asya ve Latin Amerika'yı nasıl etkilediğine dair bir çalışma yapmıştır. Çalışmada; kayıt dışı çalışan kişilerin sağlık sorunlarından çok ekonomik problemlerden korktuğu, tarım sektöründe kayıt dışı istihdamın arttığı, geç saatlerde evlerine dönen kayıt dışı çalışan bireylerin ulaşımın kısıtlanması sebebiyle problemler yaşadığı gibi bilgilere yer verilmiştir (WIEGO, 2020:4-5).

Korona virüsten ekonomik olarak en sert etkilenenler, emek piyasası içerisindeki kırılgan gruplardır. Kayıt dışı istihdam edilen bireyler de bu grubun başında gelmektedir. Kayıt dışı çalışan bireylerin büyük bir kısmı için evden çalışma seçeneği bulunmamaktadır. Bu bireyler için evde olmak, kazanmış olduğu geliri kaybetmek demektir. Bu durum da kayıt dışı istihdam edilen bireylerin yaşamsal ihtiyaçlarını gidermesi, korona virüsün yol açtığı risklerden korunması için gereken gelirlerinin tamamının veya bir kısmının kaybedileceğini göstermektedir. Ayrıca Türkiye'de kayıt dışı çalışan kadınlar ve gençler de salgın sebebiyle büyük problem yaşamaktadır. Kayıtlı sektörlerin faydalanmış olduğu kamusal destek programlarından, kayıt dışı sektörlerde çalışan kadınlar faydalanamamakta ve gençler de yaşanan kriz sebebiyle işten çıkarılan ilk grup olmaktadır (Özcan ve Thomasi, 2020:36-37). Kayıt dışı istihdamın yaygın olarak görüldüğü gruplardan olan kadın ve gençlerin COVID-19 sebebi karşılaşmış olduğu yeni sorunlar, problemin çözümünü daha da içinden çıkılmaz bir hale getirmektedir.

Türkiye'de üretim miktarının COVID-19 pandemisi sebebiyle etkilendiği sektörler, kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu faaliyet alanlarıdır. Ülke içerisinde tarım dışı alanlarda sigortasız çalışan bireylerin büyük bir kısmının, üretim seviyesi virüsten yoğun etkilenen sektörlerde çalıştığı tespit edilmiştir. Yine bahsedilen sektörlerde kadın ve gençlerin kayıt dışı istihdam oranı yüksektir. Bu sebeple COVID-19'dan etkilenen sektörlerde kayıt dışı istihdam edilen çalışanlara has bazı politikaların geliştirilmesi gerekmektedir (Kara, 2020: 615). 17.04.2020 tarihinde yayımlanan, 7244 sayılı "*Yeni Korona Virüs (Covid19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" kapsamında; asgari ücret desteği devam ettirilmiş, çalışanın sözleşmesinin feshedilmesi yasaklanmış yani işten çıkış engellenmiş, kısa çalışma

ödeneği süresi uzatılmıştır. Alınan bu önlemler kayıt dışı istihdam edilen işçileri kapsamamaktadır. Kayıt dışı istihdam sağlayan işverenlerin, çalışanlarına sosyal güvenlik sağlamaları ve sigortalarını yapmaları halinde faydalanabilecekleri bir teşvik programı sağlanabilir. Bu durum hem kayıt dışı istihdamı azaltabilir hem de salgının devam ettiği süreç içerisinde çalışanlara sağlanacak desteklerden fayda sağlayacak nüfusu arttırabilir (Işık, Sayan, 2020:6). Konu ile ilgili literatürde yer alan diğer önerilerden bazıları; kayıt dışı çalışanlarını sigortalatan işletmelere, çalışanlarını pandemi bitişi sonrası da minimum 3 ay istihdam etmeleri karşılığında ceza afları yapılabileceği, kayıt dışı istihdam içerisinde yer alan, kendi hesabına faaliyetlerini sürdüren veya ücret almadan aile işçisi şeklinde çalışanların kayda geçirilmesinin özendirilebileceği ve bahsi geçen şahıslara kredi olanağı veya gelir desteğinin sağlanabilmesidir (Uysal, 2020:6).

2.5. Kayıt Dışı İstihdam Konusunda Farklı Ülke Örnekleri

Geçtiğimiz birkaç yıl içerisinde, dünyadaki birçok ülkede kayıt dışı istihdam; yapılan araştırmalar, kamu politikaları ve medyanın ortak tartışma konularından biri haline gelmiştir. Kayıt dışı faaliyetlerin yaygın olduğu sektörlerin çeşitliliği de farklı politika sorunları ortaya çıkarabilmektedir. Gayri resmi sektör, kamu politikası için sosyal ve işgücü piyasası perspektiflerinin yanı sıra kamu finansmanı ile ülke hukuki yapısı ve muhasebesi açısından da çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Yoksulluk, sosyal politika ve işgücü piyasası açısından bakıldığında ise kayıt dışı sektör, kayıtlı istihdam olanaklarının sınırlı olduğu ve sosyal güvenliğin neredeyse hiç olmadığı ülkelerde önemli bir gelir ve istihdam kaynağı sağladığı için önemlidir (Bernabe, 2002:1). Kayıt dışı istihdam, ülkeler üzerinde olumlu veya olumsuz yaratmış olduğu tüm etkiler sebebiyle sosyal politikalar açısından sıklıkla tartışılan konulardan biridir.

OECD verilerine göre; kayıt dışı çalışma, düşük ve orta gelirli ülkelerin çoğunda bir normdur ve aynı zamanda bazı yüksek gelirli ekonomilerde oldukça büyüktür. Bazı durumlarda, bir ülkenin resmi yapısı dışında gerçekleştirilen işlerin payı, tüm tarım dışı işlerin yarısından fazlası olabilir ve tarımsal işler dahil edilirse %90'a kadar çıkabilir. Dahası, Güney Asya ve Latin Amerika gibi yerlerde son 20 yıldaki ekonomik büyümeye kayıt dışı istihdam oranlarında düşüş değil artış eşlik etmiştir. Dünyadaki 3 milyarlık küresel çalışan nüfusun yaklaşık üçte ikisinin (1,8 milyar işçi) kayıt dışı istihdam edildiği, 700 milyondan fazla kayıt dışı işçinin günlük 1,25 dolardan daha az bir parayla hayatta kalarak aşırı yoksulluk içinde yaşadığı da OECD bulgularındandır (OECD, 2021). Bu durum, kayıt dışı istihdamın dünya için büyük sorun olduğunu tekrar göstermektedir.

WIEGO, istihdamdaki statüler açısından tanımlanan çok bölümlü bir kayıt dışı istihdam modeli geliştirmiştir. Kurum; standart istihdam kategorileri olan işçi, işveren, aile işçisi gibi kategorilere iki ayrı sınıf daha eklenmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bu yeni kategoriler, gündelikçi işçiler ve taşeron işçilerdir. Bunun nedeni, gündelik çalışan işçilerin kayıt dışı çalışanlardan daha büyük ekonomik riskle karşı karşıya olmaları ve taşeron işçilerin yetki eksikliğidir. 1990'ların sonunda WIEGO; kayıt dışılık, yoksulluk ve cinsiyet değişkenleri ile ilgili yapılan çalışmalar ve literatür taramaları sonucunda çok bölümlü bir model oluşturmuştur. 2004 yılında, WIEGO bu modeli Kosta Rika, Mısır, El Salvador, Gana, Hindistan ve Güney Afrika'da bu ülkelerdeki ulusal verileri de analiz ederek kullanmıştır. Verilerdeki eksikliklere rağmen istihdam durumunun karşılaştırılması sağlanmıştır (Chen, 2012: 8-9). Aşağıdaki Şekil 6'da WIEGO tarafından oluşturulan model verilmiştir;

Şekil 6: WIEGO Kayıt Dışı İstihdam Modeli



Kaynak: *Chen, 2012:9*

Modelin gelir ve cinsiyet değerlendirmesi açısından 2 ayrı bileşeni vardır. Modele göre; piramidin alt basamağından üst basamaklarına doğru çıkıldıkça yoksulluk riski düşmekte ve ortalama kazanç artmaktadır. Cinsiyet açısından bakıldığında ise piramidin alt basamaklarında kadın nüfus fazladır. Orta basamaklarda hem kadın hem erkek nüfus birbirine yakınken üst basamaklarda ise erkek nüfusu fazladır. Ayrıca yine WIEGO tarafından geliştirilen "*Gelir Kaynaklarına Göre Hanelerin Yoksulluk Riskleri"* modeline göre; kayıt dışı istihdamdan elde edilen gelire öncelikli olarak bel bağlayan hanelerin yoksulluk oranlarının, kayıtlı istihdamdan elde edilen gelire dayananlara göre daha yüksek olduğu ortaya çıkmıştır (Chen vd. 2005: 54).

ILO'nun 2018 yılında yayımlamış olduğu "*Women And Men in The Informal Economy: A Statistical Picture"* adlı raporuna göre; dünyada istihdam edilen nüfusun yüzde 60'ından fazlası geçimini kayıt dışı olarak sağlamaktadır. Kayıt dışılık, gelişmekte olan ülkelerde daha yaygın olmakla birlikte sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın tüm ülkelerde mevcuttur (ILO, 2018:1). Aşağıda Türkiye'ye coğrafi yakınlığı, ekonomik yapı benzerliği, farklı mücadele politikalarının benimsenmesi, mücadelede gösterilen başarı gibi unsurlar esas alınarak seçilen çeşitli ülkelerde kayıt dışı istihdama ilişkin bazı veriler ve mücadele politikalarından kısaca bahsedilmiştir.

2.5.1. AB Ülkeleri ve Kayıt Dışı İstihdam

Yakın bir zamana kadar genel olarak, resmi ekonomi ile kayıt dışı ekonominin birbirinden çok ayrı olduğu ve birbirine karışmadığı düşünülmekteydi. Fakat yapılan çalışmalar, bunun her zaman böyle olmadığını ve resmi ekonomiye gayri resmi uygulamaların nüfuz edebileceğini göstermiştir. İşverenler, kayıtlı çalışanlarına iki ücret ödemektedirler. Bu ücretlerden biri ilgili kamu idarelerine beyan ettikleri ücret, diğeri ise çalışanlara ödendiği halde beyan edilmemiş ücretlerdir. 2007 yılında 27 AB üyesi ülkede yaşayan 26.659 kişi ile yapılan anket sonucunda; tüm resmi kayıtların yaklaşık %5'inin bu tür beyan edilmemiş maaşlardan kaynaklandığı tespit edilmiştir (Williams, 2009: 147).

Kayıt dışı çalışma, AB ülkelerinde yapısal bir özellik oluşturmaya başlamıştır. 1998 gibi erken bir tarihte, Avrupa Komisyonu kayıt dışı istihdamın nedenleri üzerine bir tartışma başlatmıştır. Üye devletlerde kayıt dışı çalışmanın sonuçları ve buna karşı koymak için olası politikalar ile ilgili çalışmalar yapmıştır. Ayrıca komisyon, konu ile ilgili olarak "*Communication on Undeclared Work"* adıyla beyan edilmemiş çalışmalara ilişkin tebliğ yayınlamıştır (Renooy vd. 2004:22). AB üye ülkeleri de kayıt dışı istihdam ile ilgili çalışmalar yapmakta ve engellemek için politikalar geliştirmektedir. Tablo 9'da bazı AB üye ülkelerinin kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir. Ülkelerde ölçümlerin farklı yıllarda yapılması sebebiyle yıl bilgisi değişiklik göstermektedir. Ülkelerdeki bazı kayıt dışı istihdam oran farklılıkların da ölçüm yılı ve tekniği ile ilgili olabileceği düşünülübelir. Tablo incelendiğinde; en yüksek kayıt dışı istihdam oranının %46,7 ile Yunanistan'a ait olduğu görülmektedir. Yunanistan'ı %22,4 ile İtalya, %18,8 ile İspanya izlemektedir. Kayıt dışı istihdam oranının en düşük olduğu ülke ise %6.4 ile Litvanya'dır. Diğer ülkelerde ise kayıt dışı istihdam oranı %10-13 arasında değişmektedir. Türkiye'de ise kayıt dışı istihdam oranı 2005-2019 yıllarını kapsayan dönemde ortalama %39,52 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2020 yılında Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı %31 düzeyindedir. Dolayısıyla, Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranının AB ülkelerine kıyasla daha yüksek seyrettiği görülmektedir.

Tablo 9: AB Ülkeleri Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)

Ülke	*Yıl	Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)
Almanya	2008	11.9
Belçika	2008	10.5
Bulgaristan	2009	13.2
Danimarka	2008	11.5
Fransa	2008	10.3

İspanya	2008	18.8
İtalya	2006	22.4
Litvanya	2009	6.4
Romanya	2009	11.8
Yunanistan	2009	46.7

**Ülkelerdeki kayıt dışı istihdam oranları farklı yıllarda ölçüldüğü için yıl bilgisi değişmektedir.*

Kaynak: *Hazans, 2011:46'dan yararlanılarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

Eurobarometer'in 2019 yılında yapmış olduğu çalışmalar sonucunda 2020 yılı Şubat ayında yayımlamış olduğu *"Undeclared Work in the European Union"* raporunda yer alan bilgilere göre (European Commision, 2021):

- Her on Avrupalıdan biri, son bir yıl içinde kayıt dışı çalışma içerebilecek mal veya hizmetler satın aldığını söylemektedir.
- Avrupalılar büyük olasılıkla ev onarımları veya tadilatları için beyan edilmemiş mal veya hizmetler satın almıştır.
- Avrupalıların üçte biri kayıt dışı çalışan birini tanımaktadır.
- Avrupalıların yarısı kayıt dışı çalışmanın yetkililer tarafından tespit edilme riskinin düşük olduğunu düşünmektedir.

2.5.1.1.Almanya

Almanya'da kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu sektörler; tarım, imalat, inşaat, temizlik ve bakım işleri gibi sosyal ve bireysel hizmetlerdir. Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu gruplar ise yaşlı emekliler, öğrenciler, illegal göçmenler ve işsiz insanlar gibi gruplardır (Mateman, Renooy, 2001:17-18). Ülkede 2015 yılında kayıt dışı ekonominin GSYİH'ye oranı %12,2 oranında hesaplanmıştır (KNOEMA, 2018). Almanya'da kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında uygulanan asgari ücret ve güncel düzenlemeler, kayıt dışı ekonomideki uygulamaları zorlaştırmış ve alanı daraltmıştır. Fakat göçmen ve yabancı nüfusun işsizlik oranının yüksek olması, kayıt dışı çalışmaya olan talebi arttırmaktadır. Ülkede 2004 yılında çıkarılan *"Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu* (*Gesetzzur Bekämpfung der Schwarzarbeit*)*"* kapsamında, belirli ekonomik faaliyetlerde çalışan tüm işçilerin kimlik ve pasaportlarını yanında bulundurması zorunlu tutulmuştur. İstihdamın kontrol edilmesi için ilgili konuda çalışan denetmenlerin yeniden yapılandırılması, ev işlerinde istihdam edilen şahısların bildirimlerinin basitleştirilmesi, hane halkı içinde işçi çalıştıran kişiler için vergi muafiyetlerinin uygulanması alınan diğer tedbirlerdendir. (Oğuz vd. 2020: 35-36).

2.5.1.2. İtalya

İtalya'da kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu sektörler; ev hizmetleri, inşaat, tarım, küçük ticari işletmelerdir. Göçmen işçiler, ilk işini arayan genç işçiler ve işsizler ise kayıt dışı çalışan grupların başında gelmektedir. Ülkede kayıt dışı istihdamın başlıca nedenleri; aşırı mali yükler, işçilik maliyetleri, bürokrasi ve düşük standartlı sosyal yardımlardır (Arrigo, 2021:14-16). İtalya'da kayıt dışı istihdam ile mücadelede alınan tedbirlerden biri 2000 tarihli yeni finans kanunu ile konut binalarının yeniden inşası ve yeniden yapılandırılması hizmetlerinde KDV oranının %20 oranından %10'a düşürülmesidir. Bu vergi politikasının amacı, şirketlerin bu sektörde istihdam ettikleri kişi sayısını artırmak ve inşaat sektöründe vergilendirilebilir matrahı geri kazanarak bu hizmetlere olan talebi teşvik etmektir. Diğer mücadele politikaları; iş kanununda yapılan değişiklikler ile düşük ücret uygulayan işletmeler için sosyal güvenlik olanaklarından yararlanma hakkının yasaklanması, vergi makamlarının kontroller yapması, kayıt dışı istihdam ile ilgili komite kurularak sorunla mücadelede stratejiler oluşturmaktır (Mateman ve Renooy, 2001:24-31).

2.5.1.3. Fransa

Beyan edilmemiş çalışma, Fransa İş Kanunu'nda bir faaliyetin yürütülmesini veya çalışanların istihdamını kasıtlı olarak gizlemeyi içeren bir yasadışı çalışma kategorisidir. Çalışma ilişkisi boyunca işveren, Fransız yönetimine belirli beyanları yapmak zorundadır. İşe alma sırasında, işveren, çalışanını işe başlamadan en erken sekiz gün önce bildirmelidir (CMS Law Tax, 2019). 2014 yılında Fransa'da, 57.300 şirket teftiş edilmiş ve 15.300 yasa dışı çalışan tespit edilmiştir. Fransız teftiş yetkililerine göre, ekonomik kriz kayıt dışı çalışmanın hızlanmasına yol açan faktörlerden biridir. Ayrıca Fransa'da, kayıt dışı çalışan bireyler için 45.000 Euro para cezası, işletmeler için 225.000 Euro para cezası verilmektedir. Fransa, kayıt dışı istihdam ile mücadelede ulus ötesi iş birliğini güçlendirmek istemektedir (European Commission, 2017:1-6).

2.5.1.4. İspanya

İspanya'da kayıt dışı çalışma yaygındır ve bu tip çalışma şekli sosyal kabul görmektedir. Hane halkı içerisinde yapılan işlere gönüllü katılımlar da aynı durumla karşı karşıyadır. Bu soruna, düşük kadın istihdam oranı, aile ve çocuklar için yapılan kamu harcamalarının yetersizliği de eşlik etmektedir. Ayrıca 2005 yılında, yarım milyon göçmene yasal statü verilmesi ile birlikte ülkedeki kayıt dışı istihdam daha da artmıştır (Effinger, Flaquer, Jensen, 2009:144-159). İspanya'da kayıt dışı çalışmanın AB ile karşılaştırılabilir yasal bir tanımı yoktur. Kanun, işverenlerin iş sözleşmelerini kaydettirme yükümlülüğünü belirtir. Ülkede kayıt dışı çalışan bazı gruplar ise ilgili kamu kurumlarına kayıtlı olmayan işçiler, çalışma izni olmayan yabancı işçiler, işsizlik veya diğer sosyal yardımlar alırken çalışan kişilerdir. 2015 yılında yapılan tespitlere göre kayıt dışı çalışmanın net olarak yaygınlaştığı sektörler; konaklama ve restoranlar, hizmet sektörü, perakende ticaret ve inşaat ile tarım sektörüdür (European Commision, 2017: 1). İspanya'da kayıt dışı istihdam ile mücadelede sosyal diyalog mekanizması kullanılan yöntemlerden biridir. Kayıt dışı istihdamın sık görüldüğü bölgelerde ilgili kişilere çağrıda bulunulmuş ve sosyal diyalog mekanizması ile ilgili bilgilendirme yapılmıştır (Erdoğan, 2015:84).

2.5.1.5. Yunanistan

Yunanistan'da kayıt dışı istihdam tarım sektöründe ve mevsimlik işçilerde, öğrenci ve göçmen gruplarda yaygın olarak görülmektedir. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün, Yunanistan'da GSYİH'nin yaklaşık %25'ine eşit olduğu tahmin edilmektedir. 2013 Eurobarometer anketine göre, Yunanistan'daki kayıt dışı istihdamın; kayıt dışı ücretli istihdam, eksik beyan edilmiş istihdam ve kayıt dışı serbest meslek ile yakın sosyal ilişkiler için sağlanan istihdam olduğu tespit edilmiştir (European Council, 2017:1-2). Kayıt dışı istihdam ile mücadelede; Yunanistan'ın en önemli adımlarından biri ILO ile imzalanan sözleşmedir. 2016'dan 2020'ye kadar, ILO Yunanistan hükümeti ve sosyal ortaklarla yakın iş birliği içinde, Avrupa Komisyonu'nun Yapısal Reform Destek Servisi tarafından finanse edilen bir proje uygulamıştır. Reform ise kayıt dışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişin desteklenmesi ve Yunanistan'da kayıt dışı çalışmanın ele alınması üzerine düzenlenmiştir. Üç yıllık ulusal bir yol haritası konusunda varılan ulusal üçlü mutabakatın ardından, kayıt dışı çalışmalarla mücadele için bir Eylem planı hazırlanmıştır. Projenin hedefleri ise Yunanistan'a bazı konularda teknik destek sağlamak, iş hukuku reform süreçlerine ilişkin üçlü istişareyi ve sosyal diyaloğu geliştirmektir (ILO, 2021c).

2.5.2. Afrika

Afrika'da istihdamın %76'sı kayıt dışı sektörde ve nispeten küçük bir kısmı resmi sektör ile hanelerde çalışmaktadır. Kendi hesabına çalışanlar, bölgedeki kayıt dışı istihdam içindeki en büyük gruptur. Afrika'da, kendi hesabına çalışanların %94,4'ü kayıt dışı sektördedir. Çalışanlardan daha fazla işverenler kayıt dışı çalışma eğilimindedir. Bölgesel düzeyde, kayıt dışı istihdam, kadınlar için daha büyük bir istihdam kaynağıdır. Ayrıca gençler ve yaşlılar özellikle yüksek kayıt dışı istihdam oranlarına sahiptir. Eğitim seviyesi ise Afrika'daki kayıt dışılık ile yakından bağlantılıdır. Eğitim seviyesi düştükçe kayıt dışı istihdamın arttığı gözlemlenmektedir (ILO, 2018:27-30). Afrika şehirlerinde kayıt dışı sektörlerin önemli bir yeri vardır. Sokak satıcıları gıda güvenliğini sağlamada kilit rol oynarken, ulaşımda çalışanlar şehri ve ekonomiyi ayakta tutmaktadır. Hizmet sektöründe faaliyet gösterenler, Afrika şehirlerinin genel gelirleri ve işleyişi için kritik öneme sahiptir (Karlen, Güven, 2020:1). Ülkede kayıt dışı ekonomi hiçbir zaman tamamen ortadan kaldırılmayacak olsa da teknolojinin ve ortaklıkların gücünden yararlanarak bazı olumsuzluklar giderilebilir. Bu sadece kayıt dışı ekonominin muazzam

ekonomik potansiyelini açığa çıkarmaya yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda kıta çapında yüz milyonlarca insanı uzun vadeli refaha doğru yönlendirebilir (World Economic Forum on Africa, 2019).

2.5.3. Amerika

Amerika'da toplam istihdamın %40'ı kayıt dışıdır. Mutlak sayılarla, 183 milyon insan kayıtlıdır veya kayıt dışı işletmelerde kayıt dışı istihdam edilmektedir. Kıta içerisinde en yüksek kayıt dışı istihdam oranı Orta Amerika (%58) ve Karayipler'de (%57,6) bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdamın payı erkekler ve kadınlar arasında bölgelere göre farklılık göstermektedir. Kayıt dışı istihdam içerisinde genç nüfusun payı nispeten yüksektir. Eğitim düzeyi ile açık bir ters ilişki vardır. Eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışılık azalmaktadır (ILO, 2018:31-34). Amerika'da kayıtlı sektördeki işsizlik artışının, informel ekonomide çalışan insan sayısındaki artışı tetiklediği düşünülmektedir (Dobre ve Alexandru, 2010:103). Latin Amerika ülkelerinin vergi mevzuat değişiklikleri, Kolombiya'da uygulanan işgücü reformları kayıt dışı ekonomi ile mücadelede kullanılan yöntemlerdendir (Oviedo, Thomas ve Özdemir, 2009:23-26).

2.5.4. Çin

Çin'in sosyalist mirası nedeniyle, kayıt dışı istihdamdaki artışa yakın zamana kadar çok az ilgi gösterilmiştir. Ülkede işgücü piyasasının kayıt dışılığını tartışan veya ölçen bir gelenek yoktur. 2002 yılında yapılan bir çalışmada, kentsel istihdamın yüzde 45'inin kayıt dışı olduğu tahmin edilmiştir. Çin; modern emeklilik, işsizlik, sağlık sigortası sistemleri kurmak ve çalışanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin kapsamını genişletmek için çeşitli reformlar yapmakta ve eksiksiz sosyal sigorta sistemi oluşturmak için çaba sarf etmektedir (Park, Wu ve Du, 2012: 1-4). 2007 ve 2013 yılları anket verileri, kayıt dışı istihdamın kayıtlı istihdamı aştığı noktaya kadar yükseldiğini belgelemektedir. Ülkede kayıtlı çalışanların genellikle eğitimli, erkek, sağlıklı ve güçlü vücutlu olmak üzere daha tercih edilen özelliklere sahip olduğu görülmektedir (Liang, Appleton, Song, 2016:23). Kayıt dışı istihdamın Çin'de 2005-2010 döneminde hızla artması, kayıt dışı işçiler ile kayıtlı işçiler arasındaki ücret farkının giderek büyümesi, artan ücret farkının Gini katsayısını yükselterek gelir dağılımını kötüleştirmesi ve sonuç olarak kayıt dışı istihdamın gelir eşitsizliği üzerinde önemli bir etkisinin olması Çin kayıt dışı istihdamının diğer özellikleri arasında yer almaktadır (Xue, Gao ve Guo, 2014: 91).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ

3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı

Türkiye'deki sosyal güvenlik uygulamaları, sosyal devlet anlayışı ile uyumlu bir şekilde sigortacılık esaslarına göre yürütülmektedir. Bu kapsamda, sigortalı şahıslara sağlanan yardımların şartları ve miktarları önceden belirlenmiştir. Ülkede uzun ve kısa vadeli olmak üzere 2 ayrı sigorta kolundan hizmet sunulmaktadır. Sistem sosyal devlet olmanın gerektirdiği üzere, fayda ve maliyet dengesine dikkat edilmeden oluşturulmuştur. Sosyal sigorta sisteminin finansmanı ise alınan primler aracılığıyla sağlanmaktadır. Zaman içerisinde sosyal sigorta sisteminin finansmanı ile ilgili yaşanan sorunlar ve yapısal bazı sorunlar nedeniyle bu alanda reform ihtiyacı doğmuştur. 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ve 4 Sayılı *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ile Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiştir. 2006 yılında düzenlenen yeni sistem ile birlikte; farklı alanlarda hizmet sağlayan 3 ayrı kurum olan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı tek bir çatı altında toplanmıştır (SGK, 2021f).

4 Sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)'*nin *"Kurumun amacı ve görevleri"* başlıklı 405. Maddesinde, kurumun görevleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (4 sayılı CBK):

- Kalkınma stratejileri, ulusal politikalar ve yıllık programları da dikkate alarak sosyal güvenlik ile ilgili politikaları uygulamak, uygulanan politikaların geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak,
- Kurumun hizmetlerinden faydalanan gerçek ile tüzel kişilere hak ve sorumlulukları hakkında bilgi vermek, haklarının kullanımını ve sorumlulukların yerine getirilmesini kolaylaştırmak,
- Sosyal güvenlik ile ilgili konuları içeren uluslararası gelişmeleri takip etmek, AB ve diğer bazı uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmak, diğer ülkeler ile gerçekleşecek sosyal güvenlik sözleşmeleri ile ilgili çalışmalarda bulunmak, yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, yürürlüğe giren antlaşmaların uygulanmasını sağlamak,
- Sosyal güvenlik ile ilgili alanlarda araştırma, danışma ve eğitim faaliyetleri yürütmek, konu ile ilgili diğer kamu kuruluşları arasında iş birliğini sağlamak,
- Mevzuattan kaynaklanan sorumlulukları ve görevleri yerine getirmektir.

SGK, ÇSGB'nin ilgili kuruluşudur. Kurumun "*Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık*" olmak üzere 3 ayrı organı vardır. Genel Kurul'un temel görevleri; sosyal politikalar ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak, bilanço ve bütçeleri değerlendirerek görüş oluşturmak ve Yönetim Kurulu üyelerini belirlemektir. Yönetim Kurulu; kurumun en yüksek karar organı olmak ile birlikte yetki sorumluluğu taşıyan organdır. Bu kurul 12 üyeden oluşur ve üyeleri müşterek kararnameyle atanır. Yönetim Kurulu'nun temel görevleri; yönetmelikleri karara bağlamak, kiralama sözleşmelerine karar vermek ve fazla ödemeleri belirlemektir (4 sayılı CBK). Başkanlık ise merkez teşkilatında bulunan hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Başkanlığın en üst yöneticisi kurum başkanıdır. Başkana görevlerinde yardımcı olan 3 başkan yardımcısı vardır. Yardımcılar, yürüttükleri görevlerde başkana karşı sorumludur. Başkanlık içerisinde yer alan hizmet birimleri ve temel görevleri aşağıda maddeler halinde özetlenmiştir (4 sayılı CBK):

1. Emeklilik Hizmetleri G.M: Emeklilik ve kurumun kısa vadeli sigorta kollarından sağlamış olduğu yardımlar ile ilgili işlemleri yürütmek,

2. Sigorta Primleri G.M: Prim tahsilatlarını sağlamak, rehberlik faaliyetleri yapmak,

3.Genel Sağlık Sigortası G.M: Sigortalı ve hak sahiplerinin sağlıklarının korunması için politikalar geliştirmek,

4. Hizmet Sunumu G.M: Kurum hizmetlerinin kesintisiz bir biçimde yürütülmesini sağlamak,

5. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı: Denetimleri gerçekleştirmek, rehberlik faaliyetleri yürütmek,

6. Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı: Nakit ve benzeri varlıkları değerlendirmek,

7. Strateji Geliştirme Başkanlığı: Kurum stratejileri geliştirmek ve mali hizmetler yürütmek,

8. Personel Daire Başkanlığı: Personel ihtiyacını belirlemek, insan gücü planlaması yapmak,

9. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı: Mal ve hizmetler ile ilgili satın alma, onarım, bakım gibi hizmetleri gerçekleştirmek,

10. İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı: Kurum taşınmazlarına ilişkin görevleri gerçekleştirmek,

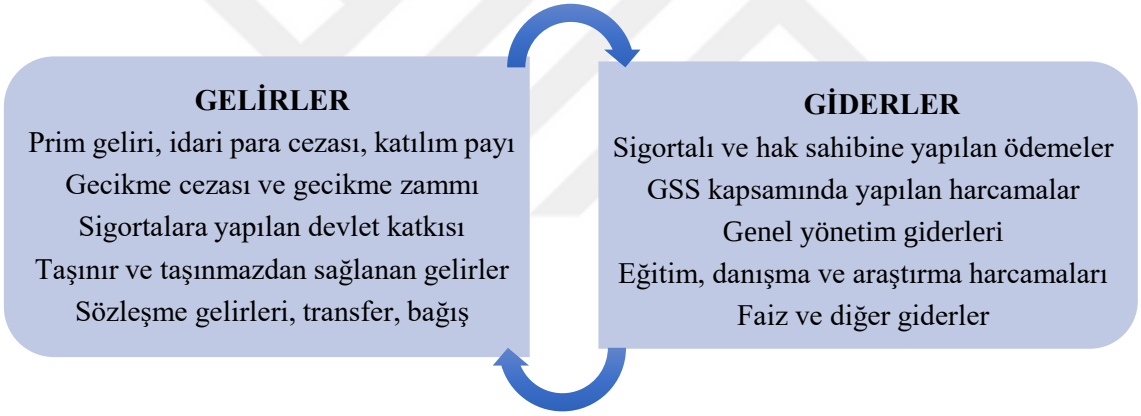
11. Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı: Eğitim, araştırma, geliştirme, inceleme, danışmanlık faaliyetleri gerçekleştirmek,

12. Hukuk Müşavirliği: Kurumun hukuki işlemlerini yerine getirmek,

13. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği: Basın faaliyetleri sürdürmek, halkla ilişkilerle ilgili faaliyetler düzenlemektir.

SGK, uygulamış olduğu politikalar ve sunmuş olduğu hizmetler için harcama yapmaktadır. Yapılan harcamaların finansmanı için de belirli kaynaklardan gelir sağlamaktadır. Kurumun gelir ve giderleri aşağıdaki Şekil 7'de gösterilmiştir:

Şekil 7: SGK Gelir ve Giderleri



Kaynak: *4 Sayılı CBK'den yararlanılarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

3.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Denetim Birimleri

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri, konu ile ilgili yapılan denetimlerin eksikliğidir. Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede yapılan denetimler, uzun yıllar yalnızca sosyal güvenlik müfettişleri vasıtası ile yürütülmüştür. Ardından gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformları ile sosyal güvenlik denetmenleri sahada görev almaya başlamıştır. Sosyal güvenlik denetmenliği kadrosunun oluşturulması ile birlikte önceden müfettişler tarafından gerçekleştirilen alan denetimlerinin çok büyük bir bölümü, denetmenlerce yapılmaya başlamıştır (Demir, Canbay, 2013: 465).

Piyasa veya çalışma hayatı denetimlerinin etkin yapılamaması durumunda birçok risk meydana gelecek ve bu riskler çok büyük problemlere yol açacaktır. Bu sebeple konu ile ilgili önleyici tedbirler ve denetim mekanizması sosyal güvenliğin ayrılmaz bir parçasıdır. Ayrıca sosyal güvenlik denetimleri yalnızca ulusal değil uluslararası ölçekte de büyük önem arz etmektedir (Meriç, Topaloğlu, 2014: 156). Denetimler ile ilgili diğer önemli husus ise, denetimler sonucu sağlanan bireysel ve kamusal faydalardır. Yapılan denetimler sonucunda sigortası sağlanan çalışanlar, sosyal güvenlik hakkını kazanır. İlgili kamu kurumlarına ödenmesi gereken vergi vb. borçların tahsil edilmesi sağlanır. İşyerinde sigortası sağlanan işçi, sağlık hizmetlerinden ücretsiz bir şekilde faydalanabilir ve bakmakla yükümlü olduğu diğer kişiler de bu hizmetlerden yararlanabilir. Tüm bu ve benzeri diğer faydalar; kamu sağlığı, güvenliği ve huzuru açısından denetimin önemini göstermektedir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede SGK bünyesinde görev alan 2 ayrı meslek grubu vardır. Bu meslek grupları; SGK müfettişleri ve SGK denetmenleridir. SGK müfettişleri, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı içerisinde yer alırken denetmenler ise il müdürlüklerine bağlı olarak hizmetlerini sürdürmektedirler. Denetmen ve denetmen yardımcıları, kurum taşra teşkilatında ve denetmenlik servisinde yetkilendirilmiş bir servis sorumlusunun koordinesi ile çalışmaktadırlar (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği). Her iki meslek grubunda da göreve başlayan personel ilk olarak refakat sürecinden geçmektedir. Refakat sürecini başarıyla geçen ve meslek açısından gerekli sınavları başarı ile verebilen personel müfettiş veya denetmen unvanlarını kazanmaktadırlar. "*Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği*" içerisinde müfettişlerin görevleri verilmektedir. Bu görevlerden bazıları aşağıdaki gibi özetlenebilir (Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği):

a) Sosyal güvenlik ile ilgili hükümlerin uygulanmasını sağlamak ve usulsüzlükleri denetlemek,

b) Kurum personeli hakkında inceleme, teftiş ve soruşturma yapmak ve gerekli gördüğü halde personel ile ilgili performans değerlendirme raporu hazırlamak,

c) Kurum ile sözleşmesi bulunan gerçek ve tüzel kişiler ile ilgili inceleme, soruşturma yapmak; gereken durumlarda ilgililerden gerekli bilgi, belge ve kayıtları talep etmek,

d) Kayıt dışı istihdam ile mücadele etmek ve sosyal sigorta suiistimallerini engellemek,

e) Bilgi, belge ve kayıtları inceleyerek asgari işçilik ile ilgili gerekli tespitleri yapmak,

f) İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,

g) Yapılan teftişler sonucunda rapor hazırlamak ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na iletmek,

h) Görevlendirildikleri alanlarda ülke içinde ve dışında araştırmalar yapmak,

ı) Mevzuatın uygulanması açısından inceleme yapmak, yanlış veya eksikliklerin giderilmesi için rapor düzenlemek,

j) Refakatlerindeki müfettiş yardımcılarının mesleki olarak yetiştirilmelerini sağlamak,

k) Başkan veya Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nca verilen görevleri yerine getirmektir.

Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilen sigortasızlık, SPEK ve tescilsiz işyeri denetimleri; kayıt dışı istihdamı etkileyen faaliyetlerdir. Yapılan şikâyet ve ihbarlara istinaden veya resen gerçekleştirilen denetimler sonucunda, sigortasız çalıştığı tespit edilen şahıslar kayıt altına alınmakta ve sigortalılığı sağlanmaktadır. Tescili bulunmayan, işçi çalıştırdığı halde ilgili kurumlara bildirimde bulunmayan işyerleri; denetim sonucunda tescillendirilmekte ve çalışanları da sigortalanmaktadır. Yine aynı şekilde yapılan SPEK denetimleri sonucunda, sigortalılık bildirimleri almış olduğu ücretin altında kalan çalışanların primleri yükseltilmektedir.

3.3. Sosyal Güvenlik Kurumu Denetmenlik Mesleği ve Analizi

Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları, Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede görev alan kamu personelidir. "*Sosyal Güvenlik Denetmenliği ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılığı Sınav, Atama, Yetiştirilme, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğine"* dayanılarak hazırlanan *"Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları"* genelgesinde, denetmenlik mesleğinin standartları belirtilmiştir. Genelgeye göre; SGK denetmeni olabilmek amacıyla ilk olarak kurum başkanlığınca yapılan giriş sınavına girmek ve kazanmak gerekmektedir. Giriş sınavına girebilmek için gereken şartlar, lisans öğrenim alanları, sınav tarih ve yeri, sınavın sözlü veya yazılı yapılma şekli, istenilen KPSS puan bilgileri, sınav konuları, sınava kaç kişinin çağırılacağı, kadro sayısı vb. tüm bilgiler; son başvuru tarihinden minimum 15 gün önce ilan edilmektedir (SGK, 2013: 7-8). Sınavda başarılı olan şahıslar, yapılan il tercihlerine istinaden görev yerlerine atanmaktadırlar.

Sosyal güvenlik denetmen yardımcıları; Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan ve 3 yıllık süreç içeren bir eğitim planına göre mesleki eğitim almaktadırlar. Hazırlanan plan kurum başkanı tarafından onaylanmaktadır. Planın genel amaçları; denetmenlik mesleğinin gerektirdiği özellikleri kazandırmak, mevzuat ve denetim ile ilgili konularda bilgi ve tecrübe sağlamak, araştırma yapma ve analiz becerileri geliştirmek, rapor yazma konusunda bilgi vermektir. Eğitim sürecinde, yardımcıların kişisel çalışmaları esastır. Yardımcılar, refakatine atandıkları yetkili denetmen ile birlikte çalışırlar.

Mesleğe ilk olarak aday memur olarak atanan denetmen yardımcılarının temel ve hazırlayıcı eğitimden sonra gerçekleştirilen sınavlarda başarılı olabilmesi için yüz üzerinden minimum altmış puan almaları gereklidir. Göreve atandıktan sonra 1 yıllık süreç içerisinde yetkili denetmen ile çalışan yardımcılar, ardından yetki sınavına girmektedirler. Yazılı usul ile yapılan sınavda başarılı olan denetmen yardımcıları, yetkili denetmen yardımcısı unvanı alır ve kendine verilen görevleri yürütmeye başlar. Son olarak yetkili denetmen yardımcıları, yönetmelikte belirtilen izinler hariç minimum 3 yıl fiilen çalışmaları şartı ile yeterlilik sınavına girebilirler. Yeterlilik sınavı, yazılı ve sözlü olmak üzere 2 aşamalı yapılmaktadır. Yazılı sınavdan başarılı olamayan yardımcılar, sözlü sınava alınmazlar. Yazılı sınavdan başarılı olma şartı en az 70 puandır ve bu baraj ayrıca sözlü sınavda da geçerlidir. Yazılı ve sözlü sınavlar sonucunda başarılı olan denetmen yardımcılarının yardımcılık süreci biter ve unvanı denetmen olur (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği).

Denetmen yardımcılarının eğitim süreçlerinde, birlikte çalıştıkları ve çalışmış oldukları 6 aylık süreçler içerisinde değerlendirme notu aldıkları denetmenlerin rolleri büyüktür. Denetmen, refakatinde olan yardımcıyı yetiştirmek ve yardımcının eğitimi için gerekli çabayı göstermek ile yükümlüdür. Denetmenler eğitim sürecinde, tecrübe aktarıcı ve yol gösterici bir role sahiptir. Denetmen ile yardımcısı arasındaki ilişki, memuriyetin gerektirdiği ilke ve kurallar çerçevesinde yürütülmektedir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 6-7).

3.3.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları; "*Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği"nin* 24. maddesinde belirtilen görevleri yerine getirmektedirler. Yönetmeliğin 24. maddesinde yer alan ve denetmenlerin kayıt dışı istihdam ile mücadelede üstlendiği görevler, aşağıda maddeler halinde özetlenmiştir (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği):

- Göreve konu işyerinin faallik durumu ve tescilde yer alan bilgilerin doğruluğunun tespiti,
- İşin özellikleri ve yapılan işteki değişikliklerin kontrol edilmesi,
- Sigortalı bireylerin ve sigortalı olması gereken kişilerin bildirimlerinin kontrol edilmesi,
- Vergi mükellefiyet, tescil ve sigortalılık başlangıç ile bitiş tarihlerinin tespit edilmesi,
- Sigortalı çalışanların kimlik bilgileri, çalışma süreleri, ücretlerinin denetlenmesi,
- İşten ayrılış bildirgesi verilen çalışanın, fiili olarak çalışmasının devamlılığının tespiti,
- Sigortalıların fiili veya itibari hizmetten yararlanıp yararlanmayacağının tespit edilmesi,
- İşyerleri ile işverenlerin yasal defter, bilgi ve belgelerinin incelenmesi,
- Yapılan incelemede gerekli şahıs ve kurulularının adreslerinin tespit edilmesi,
- Kuruma yapılan sigortalının işe giriş tarihi ve bildirimler ile diğer kurumlara yapılan bildirimler arasında fark var ise farklılık sebeplerinin tespit edilmesi,
- Sicilsiz tahakkuklar ile ilgili bildirimlerde hak iddia eden şahıs ile ilgili araştırma yapılması,
- Gelir tespiti, muvazaalı boşanma, asgari işçilik, iş kazası ile ilgili tespitlerin yapılması,
- Sosyal güvenlik mevzuatıyla ilgili olarak işveren, sigortalı ve vatandaşların bilgilendirmesi,

Sosyal güvenlik denetmenleri, yukarıda belirtilen görevleri yerine getirirken belirli yetkileri kullanabilmektedir. İş yerine serbestçe girmek, konu ile ilgili sigortalı, işveren veya aracı gibi tüm şahıs ve kurumlara soru sormak, bilgi istemek ve ifade almak, gerekli kayıtları toplamak, yerel denetim sırasında ilgililerin kimliklerini istemek, görevlerinde zorluk çıkarılması durumunda güvenlik güçlerinden yardımcı olunmasını talep etmek, işyeri ile ilgili kayıtları incelemek, görevleri için gerekli çalışma ortamının sağlanmasını talep etmek ve diğer kamu kurumu ile meslek kuruluşları veya muhtarlıklardan bilgi ve belgeleri istemek sosyal güvenlik denetmenlerinin yetkilerindendir (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği).

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği'nin 27. Maddesinde, denetmenlerin sorumlulukları yer almaktadır. Denetmenler; yapmış oldukları işlemlerde nezaket kurallarına uymak, giyim ve davranışlarında dikkatli olmak, izinleri olmadıkça görevlerini bırakmamak ve başka bir denetmene devretmemek, tarafsız davranmak ve göreve konu iş ile ilgili çıkar sağlamamak, vatandaş veya kurumdan almış oldukları tüm bilgilerde gizlilik esasına uymak zorundadırlar. (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği).

Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetleri; ihbar ve şikayetler doğrultusunda yapılabileceği gibi resen görevlendirilmeler ile de yürütülmektedir. ALO 170 ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) hatları üzerinden yapılan ihbarlar veya kuruma bizzat başvurularak verilen dilekçeler aracılığıyla şahıslar kayıt dışı istihdam ile ilgili şikâyette bulunmaktadır. Şikâyet ve ihbarlara istinaden yapılan denetimler; yoğun yaygın denetimler şeklinde periyodik olabilir veya denetmenin takdiri ile şikâyetin içeriği doğrultusunda belirli bir zamanda da gerçekleşebilmektedir. Sosyal güvenlik denetmenleri, sorumlu denetmen koordinesinde çalışmaktadır.

Sorumlu denetmen, meslekte en az 10 yıl kıdemi olanlar arasından ünite amiri tarafından belirlenmektedir. Sorumlu denetmenin görev süresi 2 yıldır. Ayrıca ünite amiri tarafından sorumlu denetmene yardımcı olmak üzere yeterli sayıda denetmen görevlendirilir. Sorumlu denetmen ve kendisine yardımcı olmak üzere görevlendirilen denetmenler denetim planının uygulanmasını takip ederler, denetim taleplerinin kaydını tutarlar ve görevlerin diğer denetmenlere dağıtılmasını sağlarlar (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020:7-8).

3.3.2. Denetim ile İlgili Temel İlkeler ve Etik Kurallar

Denetimlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve sonuçlandırması için sosyal güvenlik denetmenlerinin belirli standart ve ilkelere uyma zorunlulukları vardır. Bu zorunluluklar *"Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri Genelgesi"*nde maddeler halinde sıralanmıştır. Bu kapsamda, denetmenlik mesleği ve denetimin ilkeleri şöyle özetlenebilir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 2-3):

1. Dürüstlük: Denetim esnasında açık olunmalı ve dürüst davranılmalıdır. Taraflar arasında güvenli bir ortam oluşturulmalıdır. Denetim personeli, görevleri dışında da dürüstlük kuralı ile bağdaşmayan davranışlardan kaçınmalıdır.

2. Objektiflik: Tüm denetim sürecinde, incelemeye esas konu ile ilgili bilgi toplarken veya değerlendirme ile rapor aşamalarında objektif davranılmalıdır.

3. Tarafsızlık: Denetim süreci içerisinde önyargı, adam kayırma ve dışsal tüm etkilerden uzak durulmalıdır. Nesnel sonuçlara ulaşmak için tarafsızlığın korunmasına dikkat edilmeli ve özen gösterilmelidir.

4. Mesleki Yeterlilik ve Özen: Denetim faaliyetlerini yürüten sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları; yeterli derecede hukuk, teknik ve mevzuat bilgisine sahip olmalıdır. Denetimin yürütülmesi için gerekli bilgi ve tecrübeler kullanılmalıdır. Tüm denetim hizmetlerinde, özenli davranılmalı, görev için titizlikle çalışılmalı ve mesleki bazı inceliklerin gösterilmesi de ihmal edilmemelidir. Yerel denetimlerde ve raporlama aşamasında yüksek kaliteli ölçütler uygulanmalı ve standartlar oluşturulmalıdır.

5. Gizlilik: Görev esnasında ilgili şahıs veya kurumlardan alınan tüm bilgiler korunmalıdır. Bilgiler, izin alınmadan veya yasal ve mesleki herhangi bir dayanak olmadan kullanılmamalı, açıklanmamalıdır.

6. Mesleki Davranış: Mesleki saygınlığı korumak için tutarlı olunmalı ve meslek ile bağdaşmayacak bir davranıştan kaçınılmalıdır.

7. Bağımsızlık: Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcısı, görevi sırasında dışarıdan müdahale olmayacak şekilde bağımsız olmalıdır. Bağımsızlığın sağlanması hem denetmenin görev alanı ile ilgili eylemlerinde hem de üçüncü şahısların konuya olan güveninde önemli bir unsurdur.

Sosyal güvenlik denetmenleri, yerel denetim esnasında ve çalışmaları süresince bazı etik kurallara uymak zorundadır. Bu etik kurallar "*Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri Genelgesi*" içerisinde

açıkça belirtilmiştir. Aşağıda maddeler halinde bu etik kurallar açıklanmıştır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 3-5):

- Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları; görevleri esnasında giyim, davranış, hal ve hareketlerinde özenli olmak ve saygı uyandırmak zorundadırlar.
- Vatandaşların personele olan güvenini sarsacak davranışlardan uzak durulmalıdır.
- Denetmenler, mesleki eğitim almış ve tecrübe sahibi olmalıdır. Bu çerçevede görevli personelin; mevzuat bilgisine ve görevin gerektirdiği uzmanlık eğitimine sahip olması, kararları doğru ve nesnel olarak verebilmesi, önleyici tedbirler ile ilgili önerilerde bulunabilmesi ve objektif olması gerekmektedir.
- Denetmen ve denetmen yardımcıları çalışmalarında sistemde tespit etmiş oldukları yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemeli, çalışan, işveren ve kurum arasındaki ilişkileri iyi yürütmelidir.
- Rehberlik anlayışı ile uyumlu, eğitici, caydırıcı ve etkin olarak denetim çalışmaları yürütülmelidir.
- Denetmenler, usulüne uygun olarak elde edilen fotoğraf ve ses kayıtları ile sosyal medya içeriklerinden faydalanabilirler.

Ayrıca, sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları ile ilgili diğer önemli husus görevlerini yerine getirirken önceden izin almamaları ve denetime konu işyerleri veya şahıslar hakkında açıklamada bulunma zorunluluğunun olmamalarıdır. Denetim faaliyetleri, ilgililerce engellenmemelidir. Yapılan bazı denetim faaliyetlerinde, konut dokunulmazlığının ihmal edilmemesi adına konutta denetim gerçekleştirilmeyebilir. Bu durum denetim engelleme olarak görülmemektedir. (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 4-6).

3.4. Denetim Teknikleri

Sosyal güvenlik denetmenleri ve yetkili denetmen yardımcıları, görevlerinin gerektirdiği işleme bağlı olarak farklı denetim tekniklerinden faydalanmaktadır. Bu teknikler; *Sosyal Güvenlik Denetmenleri Çalışma Talimatı'nda* yerel denetim, kayıt inceleme, ifade ve bilgi ve belge istemi olarak sınıflandırılmıştır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 55-129).

3.4.1. Yerel Denetim

Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının kullanmış olduğu tekniklerin başında yerel denetim gelmektedir. Yerel denetim; denetmenler tarafından şikâyete veya ihbara konu işyeri adresinde yapılan denetim faaliyetidir. Yerel denetim aşağıda sayılan durumlarda yapılmaktadır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 55):

1. Görev emirleri içerisinde yer alan şikâyet veya ihbarlarda, ilgili şahısların işyerinde çalışmalarını sürdürdükleri anlaşıldığı durumlarda,

2. Yasal süresi içerisinde verilmeyen Muhtasar ve Prim Hizmet Beyanname (MPHB) belgeleri cari bir yıllık süreç için verilmişse,

3. İnşaat işyerleri ile ilgili olarak yapılan tespitlerde,

4. Sahte sigortalılık ve sahte işyeri bildirimlerinin yapılmış olduğu incelemelerde,

5. İşyeri tescil, işyeri devri ile ilgili olarak yapılan araştırmalar ile belirli sektör denetimlerinde,

6. İş kazası ve meslek hastalığı durumlarında olay yerinin görülmesinin gerektirdiği durumlarda ve denetim konusu ile ilgili ihtiyaç olan tüm durumlarda yerel denetim yapılmaktadır.

Görev emrinde belirtilen durumun, yerel denetim ile fiili durumunun tespiti zorunluysa veya durumun tespiti için yerel denetimin süreç içerisinde gerekli ise yerel denetim yapılmak zorundadır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 56).

Yerel denetim, farklı aşamalar içeren bir süreçtir. Bu süreçte yer alan adımlar, kendi içerisinde çeşitli hazırlıklar ve çalışmalar gerektirmektedir. Şekil 8'de yerel denetimin aşamaları ve bu aşamalar ile ilgili çeşitli bilgiler verilmiştir.

Şekil 8: Yerel Denetim Aşamaları

1. Aşama: Ön Hazırlık

- Görev emrinin konu ve detayları ayrıntılı bir şekilde incelenir.
- Kurum kayıtları üzerinden sigortalı ve işyeri bilgileri toplanır, MPHB alınır.
- İhbar / şikayette ismi geçen şahıs var ise şahıs ile ilgili kurum kayıtları incelenir.

2. Aşama: Adresin Tespit Edilmesi

- İlk olarak ihbar veye şikayette belirtilen adrese gidilir.Görev emrinde adres bilgisi yok veya tespit edilemiyorsa işyerinin kurumda belirtilen adresine gidilir.
- Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi adres değişiklikleri kontrol edilmelidir.
- İşyeri adreslerden birinde bulunmaz ve bildirimlerinin devam ettiği tespit edilir ise e-sigorta şifresi durdurulur.

3. Aşama: Yerel Denetim

- İşveren, vekili, yetkili veya bunlardan biri yok ise işyeri sigortalısı ile görüşülür.
- Denetmen kimliği gösterilir ve denetimin amacı açıklanarak denetime başlanır.
- Fiilen çalışırken görülen şahısların kimlik belgeleri istenir ve kişiler tespit edilir.
- İşyerinde görüşülen şahıslar ile işyeri hakkında bilgiler toplanır.
- İşyerinin vermiş olduğu son MPHB esas alınır ve çalışanlar ile karşılaştırılır.
- Yerel denetimin konusu ve tespit edilen hususlara göre çalışanların ifadesi alınır.
- Tespit edilen tüm husuları içeren işyeri durum tespit tutanağı düzenlenir.

4. Aşama: Tutanak İmza ve Teslim

- Düzenlenen tutanak; işveren, vekili veya yetkili ile tutanakta beyanı bulunan sigortalıya imzalattırılır. Görevli denetmen ile tanık olan diğer denetmen de imzalar.
- Tutanağın bir nüshası imza karşılığında işyerine teslim edilir.
- İşyerindeki şahısların imzadan imtina etmesi halinde, bu durum tutanağa kaydedilir.

Kaynak: *Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 56-68'den alınan bilgilere istinaden araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

3.4.2. Kayıt İnceleme

İşyerinin niteliği, şirketlerin türü ve sigortalılarının durumuna göre farklı işyerlerinin farklı defter, kayıt ve belge tutma zorunlulukları vardır. Yine bu defter ve belgeler *Türk Ticaret Kanunu* ve *Vergi Usul Kanunu'na* göre değişiklik göstermektedir. Görev emrinin veya yapılan yerel denetimin gerektirdiği durumlarda, sosyal güvenlik denetmen ve yardımcıları kayıt ve belgeleri inceleme tekniğini kullanabilirler. Yevmiye defteri, defteri kebir, işletme defteri, karar defterleri, ücret bordroları, personel özlük dosyaları, banka hesap dökümleri, tediye makbuzları gibi belgeler denetmenler tarafından incelenebilir. Kayıt ve belgeler; işyerleri, işverenler, sigortalılar, bankalar, kamu kurumları veya meslek odaları gibi farklı kurum ve kuruluşlardan talep edilebilir. İstenen evraklar, "*Kayıt ve Belge İsteme"* veya *"Bilgi Belge İstemi"* yazıları ile işyerinden talep edilmektedir. Talep edilen belgeler getirildiğinde, ilgili denetmen ve denetmen yardımcısı tarafından düzenlenen *Kayıt Teslim Alma Tutanağı* ile teslim alınır ve inceleme bittikten sonra işyeri yetkilisi ile imza altına alınarak *Kayıt İnceleme Tutanağı* ile evraklar teslim edilir. Kayıtlarda tespit edilen hususlar, düzenlenen rapor içinde *"Kayıt ve Belgelerden Tespit Edilen Hususlar"* bölümünde belirtilir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 100-120).

3.4.3. İfade Alımı

Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının, görevlerini yerine getirmek amacıyla sıklıkla kullandığı yöntemlerden biri de ifade alımıdır. Denetim, görev, inceleme veya araştırma kapsamında; işveren, vekil veya işyeri yetkilisi, sigortalı şahıslar, bordro tanıkları ve göreve konu iş ile ilgili diğer şahısların ifadesine başvurulabilir. İfadeler; yerel denetim esnasında çevresel soruşturmalarda ifade verecek şahsın davet edilmesi veya resen başvurusu ile denetmenin görev yaptığı kurumda ve farklı ünitelerden istenen ifade talepleri üzerine alınmaktadır. Yerel denetim esnasında, ifadesi alınacak şahısları ve kaç kişinin ifadesine başvurulması gerektiğini denetmen belirlemektedir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 122).

İfadeler; sigortasız çalışan kişinin çalışmaya başladığı tarih ve ücret bilgilerini tespit etmek, SPEK'i ile almış olduğu ücret arasında fark olan sigortalının elden aldığı ve kayıtlı olmayan ücretini belirlemek, tescilsiz işyerinde çalışan bireylerin sigortalılığın sağlanması ve işyerine tescil kazandırılmasını sağlamak, şikayette veya ihbarda bulunan şahısların iddialarını kanıtlayacak bilgi ve belgelerin varlığını araştırmak, işverenin konu hakkındaki savunma ve beyanını almak gibi çok çeşitli amaçlarla alınabilmektedir.

Denetmen tarafından ifade alınırken dikkat edilmesi gereken bazı hususlar vardır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 126-127):

a) İfadesi alınan şahsın kimlik bilgileri veya isimleri, ilgili diğer şahıslara açıklanmamalıdır.

b) İfade tutanağı içerisinde yer alan bilgiler ifade veren şahıstan başka kimseye açıklanamaz.

c) İfadesine başvurulan şahsın psikolojik ve sosyal durumuna dikkat edilmelidir. Şahıs korkutulmamalı, heyecanlandırılmamalı, yönlendirilmemeli ve doğru söylemesi sağlanmalıdır.

d) İfadesi alınan şahsın tehdit veya baskı altında olduğu anlaşılırsa gerekli önlem alınmalıdır.

e) Şikâyet veya ihbara bağlı olarak gerçekleştirilen denetimlerde ilk olarak incelenen konuya bizzat tanık olanların ifadelerine başvurulmalıdır. Eğer konu ile ilgili tanık sayısı çok fazla ise ifadesi alınacak kişi sayısı belirli kanı oluşuncaya kadar denetmen tarafından arttırılır.

f) Aynı konu ile ilgili olarak ifade veren farklı şahısların ifadeleri birbirleri ile karşılaştırılmalı, ifade esnasında sunulan delil ve belgeler incelenmeli, verilen beyanların doğrulukları değerlendirilmelidir.

g) Kişi ifade beyanını değiştirmek ister veya denetmen herhangi bir eksiklik tespit edip tekrar ifade almak ister ise yeniden ifade alınabilir.

h) Görme ve işitme engelli bireyler ile yabancı uyruklu olan ve Türkçe bilmeyen kişilerin ifadeleri alınırken üçüncü bir şahıstan yararlanılır. Küçükler ve kısıtlı şahısların ifadesi alınırken de yanlarında veli veya vasileri hazır bulunur (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 127-128).

3.4.4. Bilgi Belge İstemi ve Yazışmalar

Kendisine verilen görev emrine istinaden incelemelerde bulunan denetmen; belirli kurum ve kuruluşlardan gelecek belgelere, işyeri kayıtlarına veya şahıs ifadelerine ihtiyaç duyabilmektedir. Bu süreçte çeşitli yazışmalarda bulunur. Sosyal güvenlik denetmen veya denetmen yardımcısı görev sürecinde yapmış olduğu; ifadeye davet yazıları, kayıt ve belge inceleme yazıları ve kanun gereği ihtiyaç duymuş olduğu diğer tüm yazışmaları *"7201 sayılı Tebligat Kanunu" ve "Tebligat Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik"* hükümlerine göre düzenlemektedir. Ayrıca, denetmenlerin diğer kamu kurumları, meslek kuruluşları, belediye ve muhtarlıklardan direkt olarak bilgi ve belge isteme yetkisi vardır. İstenen bu belgeler de "*7201 sayılı Tebligat Kanunu"*na uygun olarak talep edilmektedir. İstenen belgeler ve yapılan tebligatlar işyerinin, kurumun veya şahsın bilinen son adresine veya kurumda kayıtlı bulunan adrese yapılmaktadır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 129-132).

3.5. Denetimin Sonuçları

Sosyal güvenlik denetmenleri; yürütmüş oldukları denetim faaliyetleri, inceleme ve araştırmalar sonucunda görevleri ile ilgili rapor yazmaktadır. Yazmış oldukları rapora istinaden, işyerleri hakkında işlem tesis ederler. İşyeri hakkında kanuna veya mevzuata aykırı bir durumun olmaması durumunda

yapılacak herhangi bir işlem olmadığı kararı verilerek rapor ilgili birimlere iletilir ve işyerinin kurumda bulunan dosyasına raporun 1 nüshası eklenir. İşyerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, kanuna aykırı bir durum tespit edilir ise ceza gerektirmeyen hallerde eksikliğin giderilmesi talep edilir. Kanuni olarak ceza gerektiren eylemler ile ilgili ise idari para cezası uygulanır ve bu durum raporun sonuç kısmında belirtilir. Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından düzenlenen denetim raporları ve uygulanan idari para cezaları aşağıda alt başlıklar halinde ayrıntılı olarak işlenmiştir.

3.5.1. Sosyal Güvenlik Denetmen Raporları

Sosyal güvenlik denetmenleri; yazmış oldukları raporlar ile işyeri faaliyetlerinin kanun ve sosyal güvenlik ile ilgili mevzuatlara uygunluğunu ve ilgili işyerindeki işlemlerin kanunlara uygun yürütülüp yürütülmediğini tespit etmektedirler. Denetmen raporları; denetim faaliyetinden beklenen bütün sonuçları ve verilen görevde yer alan tüm hususları içermeli, raporda tespit edilen hususlar elde edilen bilgi ve belgelerle uyumlu olmalıdır. Ayrıca, raporlar aşağıda belirtilen özelliklere sahip olmalıdır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 25-26):

- Raporlar; konu ile ilgili yorumlayıcı, yönlendirici ve durumu belirleyici olmalıdır.
- Rapor içerisindeki açıklamalar kısa ve kesin ifadeler olmalıdır.
- Rapordaki dil; Türkçe yazım ve anlatım kurallarına uygun, yalın ve anlaşılır olmalıdır.
- "*Sonuç"* kısmında yer alan cezai maddeler mümkün olduğunca açık belirtilmelidir.

Raporlar, giriş, yapılan çalışmalar, tespit edilen hususlar, değerlendirmeler ve sonuç bölümlerinden oluşmaktadır. *"Giriş"* bölümünde; ALO 170, CİMER veya şikayetçinin bizzat dilekçesine istinaden yapılan ihbar bilgileri ve incelemenin içerik bilgisi verilmektedir. *"Yapılan Çalışmalar"* başlığında; yerel denetim faaliyeti, alınan ifadeler, çevresel soruşturmalar, toplanan bilgi ve belgeler gibi denetmen tarafından rapor yazım sürecine kadar yürütülen tüm işlemlerin kısaca açıklamasına yer verilmektedir. *"Tespit Edilen Hususlar"* kısmında, yapılan tüm çalışmaların ayrı ayrı alt başlıklarda bilgileri yer alır. *"Değerlendirmeler"* bölümünde, konu ile ilgili mevzuat ve kanun maddeleri açıklanarak görevin durum değerlendirilmesi yapılır. *"Sonuç"* kısmında; işyeri ile ilgili yapılacak olan idari işlem ve gerektirmesi durumunda idari para cezası unsurlarına yer verilir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 43-44). Raporlar; işyerinin bağlı olduğu Sosyal Güvenlik Merkezi'ne itafen yazılan *"Üst Yazı"* ve denetmenin bağlı olduğu müdürlüğe yazılan, merkez müdür onayını içeren *"Olur"* yazısı ile hazırlanmaktadır. Tüm raporlar bu unsurları içermekle birlikte denetmenler tarafından düzenlenen raporların durum tespit raporu, inceleme raporu ve araştırma raporu olmak üzere 3 türü bulunmaktadır.

3.5.1.1. Durum Tespit Raporu

Durum tespit raporu; denetime konu işyerinin *5510 sayılı Kanun* kapsamında tescilinin bulunup bulunmadığı, işyerinin faaliyet durumu ve konusu, işyerinde yürütülen faaliyetin iş kolu kodu tespiti gibi durumlarda ilgili işyerine ait yasal defter ve belgeler incelenmeden hazırlanan rapor türüdür. Bu rapor türünde temel unsur; incelenen konunun yerel denetim ile çözülmesi ve tespitinin mümkün olması ile birlikte işyeri kayıtlarını incelemeye gerek duyulmamasıdır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 26).

3.5.1.2. İnceleme Raporu

İnceleme raporları; işyerinde yerel denetimin yapılması ancak denetimin tek başına durumun tespitine yetmemesi sebebi ile işyeri yasal kayıt ve belgelerinin incelenmesi sonucu düzenlenen rapor çeşididir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları veya özel kişilerden temin edilen bilgi ve belgeler, kurum kayıtları üzerinde yapılan incelemeler sonucu tespit edilen hususlar, alınan ifadelerden elde edilen bilgileri içeren denetimler sonucunda bu rapor türü hazırlanmaktadır. Bu rapor türü, genellikle, sigortalı işe başlama ve ayrılış tarihlerinin belirlenmesi, iş kazası görevleri, işyeri MPHB'si hakkında yapılan araştırmalar, asgari işçilik hesapları hizmet ve sigortalılık durumunun tespiti gibi durumlarda kullanılır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 26).

3.5.1.3. Araştırma Raporu

Bu rapor türü, SGK'nın iş ve işlemleri ile ilgili bilgilerin araştırılması ile oluşturulan raporlardır. Genellikle muvazaalı boşanma ile aylık veya gelir başvurusunda bulunan şahıslar için yapılan gelir

tespitlerinde kullanılmaktadır. Bu rapor türlerinin belirlenişinde esas olan unsur, denetim süreci içerisinde asıl işin araştırma, bilgi ve belge edinme, ifade alma gibi işlemlere dayanarak yapılmasıdır (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020: 27-28).

3.5.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Uygulanan İdari Para Cezaları

Sosyal güvenlik denetmen ve yetkili denetmen yardımcıları; görevlerine istinaden işyerinde yapmış oldukları yerel denetimler, almış oldukları ifadeler veya kayıt incelemeleri sonucunda rapor düzenlerler. Yapmış oldukları inceleme ve araştırma neticesinde tespit etmiş oldukları usulsüzlüklere istinaden ise raporlarında idari para cezası önerirler. 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'*nun *"Kurumca verilecek idarî para cezaları"* başlıklı 102. Maddesinde, sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları tarafından uygulanan idari para cezaları düzenlenmiştir (5510 sayılı Kanun). Madde içerisinde farklı birçok ceza yer almaktadır. Kayıt dışı istihdam ile ilgili bazı cezaların yer aldığı maddeler, cezanın hangi belgeye istinaden verilmiş olduğu, cezaya konu fiilin ne olduğu ve ceza tutarı Tablo 10'da özetlenmiştir:

Tablo 10: İdari Para Cezaları

Madde	Belge	Fiil	Ceza
102/a-1	Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi ve GSS Bildirimi	Süresi İçinde ya da Kurumca Belirlenen Şekle ve Usule Uygun Vermeyenler	Her Bir Sigortalı İçin 1 Asgari Ücret
102/a-2	Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi	Mahkeme Kararından veya Denetimlerden Tespit Edilmesi	Her Bir Sigortalı İçin 2 Asgari Ücret
102/a-3	İşyeri Esas Alınmak Suretiyle	1 Yıl İçinde 102/a-2'nin Tekrarlanması Durumunda	Her Bir Sigortalı İçin 5 Asgari Ücret
102/b-1	İşyeri Bildirgesini Süresi İçinde ya da Kurumca Belirlenen Şekle ve Usule Uygun Vermeyenlerden	Kamu İdareleri Ve Bilanço Esası	3 Asgari Ücret
102/b-2		Diğer Defterleri Tutmak Zorunda Olanlar	2 Asgari Ücret
102/b-3		Defter Tutmakla Yükümlü Olmayanlar	1 Asgari Ücret
102/d	Eksik İşçilik Tutarı	Kurumun Denetim Elemanları veya SMMM ile YMM Raporlarından Tespit Edilmesi	Eksik İşçilik Tutarının Mal Edildiği Her Bir Ay İçin 2 Asgari Ücret
102/g	→ İhale Yoluyla İş Üstlenenlerin 15 Gün İçinde, → 4/B Sigortalığının Başlangıcını ve Bitişini, → Kamu İdareleri Vazife Malullüğüne Sebep Olan Olayın Meydana Geldiği Tarihten İtibaren 15 İş Günü İçinde Kuruma Bildirmeyen Kurum ve Kuruluşlar ile Tüzel Kişilere		Yerine Getirilmeyen Her Bir Bildirim Yükümlülüğü Başına 1 Asgari Ücret
	Kamu İdareleri ve Bankalar; İşlem Yaptığı Kişilerin Sigortalılık Bakımından Tescilli Olup Olmadığını Kontrol Edip, Sigortasız Olduğunu Tespit Ettiği Kişileri Kuruma Bildirmezler ise		Sigortalı Başına 1/10 Asgari Ücret
102/ı-1	Denetimi Engelleme		5 Asgari Ücret
102/ı-2	Cebir Ve Tehdit Kullanarak Denetimi Engelleme		10 Asgari Ücret
102/j	→ 4/A Sigortalı İşten Ayrılış Bildirgesini, → Sandık İştirakçiliğinin Başlama Veya Sona Ermesine İlişkin Bildirimi Süresi İçinde ya da Kurumca Belirlenen Şekle Ve Usule Uygun Olarak Yapmayanlar Hakkında		1/10 Asgari Ücret

Kaynak: *5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 102. Maddesi üzerinden alınan bilgilere istinaden araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.*

Kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanan idari para cezaları, ilgili şahsa tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte tahakkuk eder. İdari para cezaları, tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde kurum veya kurumun belirlemiş olduğu hesaplara yatırılır. Bu süreç içerisinde ilgililer kuruma itiraz edebilirler. Yapılan

itirazlar takibi durdurmaktadır. İtirazı reddedilen şahıslar, red kararının kendilerine tebliğ edilmesinden itibaren 15 gün içinde yetkili olan sulh ceza mahkemesine başvurabilir. Belirtilen süreç içerisinde herhangi bir başvurunun yapılmaması ise cezayı kesinleştirir. Ayrıca, cezaların itiraz veya yargı yoluna başvurulmadan önce tebliği takip eden 15 gün içinde ödenmesi durumunda, cezanın dörtte üçü tahsil edilmektedir. Yapılan bu ödeme, yargı yoluna başvuru hakkını etkilememektedir. Süresinde ödenmeyen cezalar, gecikme cezası ve zammı ile birlikte tahsil edilmektedir. İdari para cezaları zamanaşımı süresi 10 yıldır (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL SOSYAL GÜVENLİK MERKEZLERİ KAPSAMINDA BİR ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmada, kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir unsur olan, denetim unsuru üzerine yoğunlaşılmış ve kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolü anlaşılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolünü, denetmenlerin konuya bakış açısını, yaşadıkları sorunları ve çözüm önerilerini ayrıntılı bir şekilde ortaya koyabilmek amacıyla bir saha çalışması yapılması ihtiyacı hissedilmiş ve İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri kapsamında görev yapan denetim personeli ile bir mülakat gerçekleştirilmiştir. Araştırma kapsamında aşağıdaki soruların cevapları aranmaya çalışılmıştır:

- Kayıt dışı istihdamın nedenleri nelerdir?
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin ve denetmenlerin rolleri nelerdir?
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetmenlerin yaşadıkları sorunlar nelerdir?
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetmenlerin yaşadıkları sorunlar nasıl çözülebilir?
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin ve denetmenlerin etkinliğini arttırabilmek için neler yapılabilir?

Tezin ilk üç bölümünde literatür taraması ve mevzuattan yararlanılarak kayıt dışı istihdam kavramı, kayıt dışı istihdamın nedenleri, etkileri ve mücadele yöntemleri, Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutu ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetim ve sosyal güvenlik denetmenlerinin rolü incelenmiştir. Tezin son bölümü olan dördüncü bölümünde ise İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri bünyesinde görev alan denetmen ve denetmen yardımcıları ile yarı yapılandırılmış bir mülakat formu çerçevesinde mülakat gerçekleştirilmiştir. Böylece, kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolünün daha iyi anlaşılması, mücadelede görev alan Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin konuya bakış açılarının ve yaşadıkları sorunların ortaya konulması, denetmenlerin denetim faaliyetlerini yerine getirirken yaşadıkları sorunların çözümüne ve kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin etkinliğinin arttırılabilmesine yönelik önerilerinin alınması hedeflenmiştir.

4.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları, Türkiye'nin 81 ilinde yer alan SGK İl Müdürlükleri ve Sosyal Güvenlik Merkezlerinde (SGM) görev yapmaktadır. Denetmenler; kurum veya merkezler içerisinde yer alan denetmenler biriminde, birim servis sorumlusu ve servis sorumlu yardımcıları koordinesinde denetim faaliyetlerini yürütmektedirler. İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nden alınan bilgiler doğrultusunda; Türkiye'de sosyal güvenlik denetmeni ve denetmen yardımcısı kadrosunda toplam 2803 personel bulunduğu tespit edilmiştir. Araştırmanın örneklemi olarak seçilen İstanbul'da görev yapan denetmen ve denetmen yardımcısı sayısı ise 611'dir. Sayısı farklı zamanlarda değişmekle birlikte; İstanbul'da 2021 yılı Kasım ayı itibariyle 52 sosyal güvenlik denetmeni, farklı sosyal güvenlik merkezlerinde müdür, müdür yardımcısı, denetmenler birimi servis sorumlusu ve servis sorumlu yardımcısı gibi idari görevlerde yer almaktadır. Ayrıca il müdürlüğünde idari görev üstlenen il denetmen sorumluları bulunmaktadır. İl denetmen sorumluları, farklı merkezlerde yer alan servis sorumluları ile koordinasyonu ve merkezlerle il müdürlüğü arasındaki ilişkilerin yürütülmesini sağlamaktadır.

İstanbul'da görev yapan denetmen ve denetmen yardımcıları, toplamda 7 farklı merkezde çalışmaktadır. Denetmenler, denetim faaliyetlerini çalışmış oldukları merkezlerin görev alanı kapsamına giren ilçelerde yürütmektedir. Denetmenlerin görev aldığı merkezler; Kartal, Ataşehir, Sultangazi, Esenyurt, Esenler, Zeytinburnu ve Fatih sosyal güvenlik merkezleridir. Bu merkezlerin tümünün yetki alanı ve

denetim faaliyetlerinin yürütülmüş olduğu ilçeler değişmektedir. Tablo 11'de denetmenlerin görev aldığı merkezler ve sorumluluk alanına giren ilçeler gösterilmiştir.

Tablo 11: Denetmenlerin Görev Aldığı Merkezler ve Sorumluluk Alanı İlçeleri

Denetmenlerin Görevli Olduğu Merkez	Sorumluluk Alanı İlçeleri	
KARTAL SGM	ADALAR	KADIKÖY
	KARTAL	MALTEPE
	PENDİK	SULTANBEYLİ
	ÜSKÜDAR	TUZLA
ATAŞEHİR SGM	ATAŞEHİR	SANCAKTEPE
	ÜMRANİYE	BEYKOZ
	ÇEKMEKÖY	ŞİLE
SULTANGAZİ SGM	ARNAVUTKÖY	SULTANGAZİ
ESENYURT SGM	AVCILAR	ÇATALCA
	BEYLİKDÜZÜ	ESENYURT
	BÜYÜKÇEKMECE	KÜÇÜKÇEKMECE
	SİLİVRİ	
ESENLER SGM	BAĞCILAR	BAKIRKÖY
	BAHÇELİEVLER	ESENLER
	GÜNGÖREN	
ZEYTİNBURNU SGM	BAŞAKŞEHİR	EYÜP
	BAYRAMPAŞA	GAZİOSMANPAŞA
	ZEYTİNBURNU	
FATİH SGM	BEŞİKTAŞ	KAĞITHANE
	BEYOĞLU	SARIYER
	FATİH	ŞİŞLİ

Kaynak: *İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nden alınan bilgilere istinaden oluşturulmuştur.*

Araştırma kapsamında İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'ne bağlı farklı 7 merkezden ve il müdürlüğünden toplam 20 katılımcı ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat gerçekleştirilen kişilerin; 14'ü denetmen, 6'sı ise yetkili denetmen yardımcısı unvanına sahiptir. Mülakat yapılan şahıslar içerisinde 1 müdür yardımcısı, 1 il denetmen sorumlusu, 2 denetmenler birimi servis sorumlusu, 1 servis sorumlu yardımcısı, 1 denetmenler birimi rapor okuma komisyonu üyesi, 1 dernek başkanı ve 1 dernek

temsilcisi, 1 sendika temsilcisi ve 1 çalıştay sorumlusu yer almaktadır. İdari görev yürüten katılımcıların kimlik bilgilerinin anlaşılması, etik açısından uygun olmadığı için ilgili şahısların hangi merkezde görev yaptığı bilgisi verilmemiştir. Bu katılımcılar da örneklem kapsamında denetmen ve denetmen yardımcısı unvanları ile değerlendirilmiştir. Farklı SGM'lerden seçilen katılımcı sayıları ve katılımcıların unvanları Tablo 12'de gösterilmiştir:

Tablo 12: Örneklem Bilgileri

Sosyal Güvenlik Merkezi	Katılımcı Sayısı	Unvan
Kartal SGM	7	6 denetmen, 1 denetmen yardımcısı
Ataşehir SGM	3	2 denetmen, 1 denetmen yardımcısı
Sultangazi SGM	1	Denetmen
Esenyurt SGM	1	Denetmen
Esenler SGM	3	2 denetmen, 1 denetmen yardımcısı
Zeytinburnu SGM	1	Denetmen Yardımcısı
Fatih SGM	3	1 denetmen, 2 denetmen yardımcısı
İstanbul SGK İl Müdürlüğü	1	Denetmen

4.3. Araştırmanın Yöntemi

İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri kapsamında gerçekleştirilen araştırmada, 12 sorudan oluşan açık uçlu bir soru formu yardımıyla katılımcılar ile mülakat yapılmıştır. Kullanılan soru formu, ekler kısmında yer almaktadır (EK 1). Mülakat tekniğinin uygulanması esnasında sorulan sorular, belirli bir amaç doğrultusunda seçilmiştir. Sorulan sorular ile kayıt dışı istihdamın nedenlerini anlamak, çözüm önerilerini incelemek, kayıt dışılıkla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolünü değerlendirmek, denetim faaliyetlerinde karşılaşılan sorunları tespit etmek ve problemlerin çözümü için öneriler geliştirmek, mesleğin gelişimi açısından katılımcıların görüşünü almak amaçlanmıştır.

Araştırma kapsamında, İstanbul'un farklı merkezlerinde görev yapan toplam 20 adet denetmen ve denetmen yardımcısı ile görüşülmüştür. Görüşülen kişilerin 14'ü denetmen, 6'sı yetkili denetmen yardımcısıdır. Görüşme yapılan şahısların hepsi farklı farklı merkezlerde görev yapmakta olup tüm merkezlerden örneklem alınmıştır. Katılımcıların 12'si erkek 8'i kadındır. Katılımcıların kimlik bilgilerinin anlaşılmamasına dikkat edilmiş fakat çalışmanın düzeni açısından katılımcılara *"K1"* ile "*K20"* aralığında kod verilmiştir.

Mülakat yapılan personel, gönüllü örneklem tekniği ile tespit edilmiştir. Mülakata katılanlar içerisinde; idari görevde bulunan merkez müdür yardımcıları, il denetmen sorumluları, dernek başkanları ve dernek temsilcileri, merkez denetmenler birimi servis sorumluları ve servis sorumlu yardımcıları, rapor okuma komisyonu denetmenleri, farklı sendika temsilcisi denetmenler, kurum çalıştay sorumlusu denetmenler ve yardımcıları da yer almaktadır.

Katılımcılarla yapılan görüşmelerin büyük bir çoğunluğu yüz yüze yapılırken bir kısmı ise Covid 19 pandemisi sebebiyle zoom üzerinden yapılmıştır. Çalışanların memur olması ve görüşmelerin kaydedilmesini istememeleri sebebiyle, online yapılan görüşmeler kaydedilememiştir. Mülakat yapılan kişiler ile yapılan görüşmeler yaklaşık 45 dakika sürmüştür. Görüşme yapmadan önce katılımcılara çalışmanın kapsamı ve amacı, kimlik bilgilerinin paylaşılmayacağı ve çalışmada isimlerinin geçmeyeceği gibi konularda bilgi verilmiştir. Yüz yüze yapılan mülakatlar sırasında bilgisayar ile not tutulmuş, zoom üzerinden yapılan toplantılar ise gizlilik açısından kaydedilmemiş ve araştırmacı tarafından yine not tutulması tercih edilmiştir. Ardından, görüşülen herkes için ayrı bir form oluşturulmuş ve konuşmaların metni formlara girilmiştir. Formlar analiz edilmiş ve mülakat formunda

yer alan 12 soru 9 başlık altında sınıflandırılarak aşağıda araştırmanın sonuçları başlığı altında analiz edilmiştir.

4.4. Araştırmanın Bulguları

4.4.1.Genel Bilgiler

Araştırma kapsamında görüşülen 20 denetmen ve denetmen yardımcısının eğitim ve meslekteki deneyim durumu sorulduğunda; katılımcıların tümünün üniversite mezunu olup, 3'ünün yüksek lisans mezunu olduğu tespit edilmiştir. Katılımcılardan 5'i İstatistik bölümü mezunu iken, diğer şahıslar, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi içerisinde yer alan Maliye, Kamu Yönetimi, İktisat, İşletme, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerinden mezun olmuşlardır. Görüşülen kişiler içerisinde daha önce SGK'da kontrol memuru olarak görev yaparken meslekte yükselme sınavı ile denetmenlik unvanı alan şahıslar da yer almaktadır. Sosyal güvenlik denetmenliği kadrosu ilk olarak 2011 yılında oluşturulmuştur. Katılımcıların 8'i ilk alımdan bu yana görev yapmakta, 3'ü 8 yıl ve üzeri, 9'u 3 yıl ve üzeri mesleklerini icra etmektedir.

4.4.2. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğinin Tercih Edilme Nedenleri

Mülakat içerisinde yer alan 3. soru olan *"Sosyal Güvenlik Denetmen mesleğini tercih etme nedeniniz nedir?"* sorusuna verilen cevaplar neticesinde, mesleğin seçilme sebepleri ile ilgili değerlendirme yapılmıştır.

Katılımcıların vermiş olduğu cevaplarda; mesleğin iş hayatında yer alan tüm kişiler için önemli ve kritik rolünün olması, insanların hayatına olumlu yönde etki edebilme isteği ve yardım etme bilinci, mesleğin gelişime açık bir alan olması, iş hukuku ve sosyal güvenlik alanlarına duydukları ilginin etkili oluşu, mesleği daha önce icra eden arkadaşların tavsiyeleri, işsizlik ve zorunluluk unsurlarının öne çıktığı görülmektedir. Mezun olunan bölümün meslek için alt yapı kazandırması, girilen sınavlar neticesinde alınan puanların mesleğe girme şartını sağlaması, kayıt dışı istihdamın büyük bir problem olarak görülmesi ve problemin çözümünde yer alma isteği de görüşülen kişiler tarafından mesleğin seçilme nedenleri olarak belirtilmiştir. Mesleği tercih etme nedenleri ve bu nedenleri belirten katılımcı sayısı Tablo 13'de özetlenmiştir:

Tablo 13: Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğinin Tercih Edilme Nedenleri

Tercih Nedeni	Nedeni Belirten Kişi Sayısı
Kritik ve Önemli Rolü Sebebiyle Mesleğe İlgi Duyulması	7
İnsanların Hayatına Olumlu Yönde Etki Edebilme İsteği	6
İşsizlik ve Diğer Zorunlu Hayat Şartları	5
Tavsiye ve Mesleki Geçmiş Sebebiyle Seçim	2

Mesleği seçme nedenini; yaptığı işin toplumsal rolüne bağlayan bir denetmen yardımcısı (K17): "*Bilindiği üzere Sosyal Güvenlik sistemi, toplumsal hayatı düzenlemek için geliştirilen bir sistemdir. İyi bir sistem tüm toplumun faydasını ve huzurunu sağlar. Sosyal Güvenlik Denetmenliği de bu konuda önemli bir rol oynamaktadır. Mesleği tercih etmemin en önemli sebebi bir şekilde insanların hayatlarına faydalı işler yapabilme imkânı olmasıydı. Bunun dışında sadece masa başında değil, sahada da aktif rol oynama gerekliliği bence mesleğin güzel yanlarından biri. Ben yaklaşık üç senedir mesleğimi severek yapıyorum*." demiştir.

Katılımcıların bir kısmı sosyal güvenlik denetmenliği mesleğine lisans yıllarında ilgisinin olduğunu belirtmiştir. Bir denetmen (K14): "*İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku mevzuatına duyduğum ilgi sebebiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir görev yapmak isteğiyle araştırmaya başladığımda, merkez kadroların dışında, turne görevleri olmayan en uygun kadronun denetmenlik olduğunu değerlendirerek, mesleği tercih ettim."* diyerek mesleği tercih etmesinin en önemli sebebin ilgisi olduğunu vurgulamıştır.

Çalışmaya katılan katılımcılardan bazıları tercih nedenlerinin tek bir sebepte toplanamayacağını ve farklı birçok nedenin olduğunu belirtmiştir. Farklı nedenlerin bulunduğunu belirten denetmenlerden biri (K12): "*Kariyer mesleklerden olması, ülkedeki tüm vatandaşları kapsayan geniş bir yapıya sahip olması, diğer ülkelerle yapılan sözleşmeler ile evrensel bir meslek ve kariyerin kapısını açması, mesleğin popüler olması."* diyerek nedenleri sıralamıştır. Diğer bir denetmen yardımcısı ise (K17): "*Mesleğin her bir soruşturmada sana farklı şeyler öğretmesi, masa başında aynı işleri yapmaktan ziyade sahada gerçekten çalışma imkânı vermesi, çalışan her bir bireyin haklarını savunmak için başvurduğu yer olduğunu bilmek, kayıt dışı istihdamı azaltmada etkin rol oynayan bir meslek olması ve insanların hayatına dokunabilme fırsatı tanıyan bir iş olması denetmenlik mesleğini tercih etmemde büyük rol oynamıştır."* demiştir. "*İnsanların güvenli bir şekilde birlikte yaşayabilmesi için uyulması gereken kurallar olduğuna inanıyorum. Bu kuralların kontrol edilmesi önemli bir husustur. Şahsımın kontrol ile ilgili bir işte daha mutlu olacağını düşündüm. Diğer sebep ise işe girdiğim dönemde mevcut KPSS puanım ve mülakat sonucumun kuruma uymasıdır."* şeklinde farklı nedenler sunan bir denetmen de vardır.

Soruya verilen cevapların bireysel olması sebebiyle katılımcıların ortak bir fikirde toplanmadığı görülmüştür. Katılımcıların hepsi mesleği tercih etme nedeni olarak farklı cevaplar vermiştir. Fakat soruya verilen cevaplar neticesinde önemli bir durum tespit edilmiştir. Özellikle 4 yıl ve altı çalışan denetmen yardımcılarının işsizlik konusunun üzerinde önemle durduğu ve mesleği tercih etme nedeni olarak işsizliği gösterdiği görülmüştür. Denetmen yardımcısı katılımcılardan biri (K12): *"Açıkçası belirli bir sebebi yok. Okuduğum bölüm ve o anki hayat şartları ve yönelimi bu mesleği seçmemize sebep oldu."* demiştir. Diğer bir denetmen yardımcısı (K13): *"Atama ilanına başvuru yapmadan önce meslek hakkında çok bilgi sahibi olmamama rağmen ülkemizdeki işsizlik koşulları dolayısıyla başvurduğum bu mesleğin sosyal yönünün ilgimi çekmesi dolayısıyla mesleğimi severek yapmaktayım."* diyerek işsizliğin önemli bir tercih sebebi olduğunu belirtmektedir. Başka bir denetmen yardımcısı ise (K20) "*Benim mesleği tercih etmemin en önemli nedeni işsizliktir. KPSS sürecinden sonra darbe nedeniyle birçok kamu alımı durmuştu. Mezun olduğum ve puanım olduğu zamanda SGK denetmen yardımcısı ilanına çıkmıştı ve ben de başvuruda bulundum. Kazanmam neticesinde de işe başladım."* şeklinde açıklamada bulunmuştur.

Diğer açıklamaların aksine; mesleği tercih etme nedeni olarak işsizliğin gösterilmesi ve bu durumun bilhassa diğer katılımcılara kıyasla mesleğe daha geç başlayan personel tarafından belirtilmesi, çalışma açısından dikkat çekicidir. 15 Temmuz 2016 Fethullahcı Terör Örgütü Darbe Girişimi sürecinde kamu alımlarının durdurulması hususu da işsizlik ve mesleği tercih etmede zorunluluk ile bağdaştırılmıştır. Ayrıca, mesleği tercih etme nedeni olarak işsizliği gösteren denetmen yardımcılarının; çalışmanın onuncu sorusu olan *"Türkiye'de mesleğinize verilen önem ile ilgili görüşleriniz nelerdir?"* sorusuna da birbirleri ile benzer cevaplar verdiği tespit edilmiştir. Bu husus onuncu soruda tekrar ele alınacaktır.

4.4.3. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Çalışmanın ilk bölümünde, literatürden faydalanarak kayıt dışı istihdamın nedenleri ile ilgili bilgiler verilmiştir. İlgili birinci bölümde kayıt dışı istihdamın nedenleri; ekonomik, sosyal, siyasal, idari ve hukuki nedenler başlıkları altında ayrı ayrı incelenmiştir. Tezin bu bölümünde ise İstanbul SGM'lerde mülakat yapılan denetmen ve yardımcılarının bakış açısı ile konu değerlendirilecektir. Mülakat kapsamında katılımcılara: *"Türkiye'nin büyük problemlerinden biri olan kayıt dışı istihdam sorununun sebepleri sizce nelerdir?*" sorusu yöneltilmiştir.

Görüşme yapılan sosyal güvenlik denetmen ve yardımcıların tamamının üzerinde durduğu en önemli konu; kayıt dışı istihdamın nedenlerinin başında işsizlik, vergi yükleri, ağır prim oranları ve eğitimsizliğin geldiğidir. İşçi ve işverenin sosyal güvenlik hakkında bilgi düzeyinin yeterli olmaması, vergi yükü ve prim oranlarının yüksek olması sebebiyle işverenlerin şahısları sigortasız çalıştırmaya zorlaması, işsizlik sebebiyle şahısların sigortasız çalışmaya rıza göstermesi; tüm katılımcıların üzerinde durduğu ortak konu olmuştur. Türkiye'deki ekonomik problemler, göç, gelir dağılımında adaletin sağlanamaması, yabancı ve çocuk işçi sorunlarının çözülememesi, sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıklar, kentleşme, enflasyon, nüfus artışı, teknoloji, denetimlerin yetersiz oluşu gibi nedenler de kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak belirtilmiştir.

Kayıt dışı istihdamın farklı nedenleri olduğunu ve bu nedenlerin birbirinden bağımsız olmadığını belirten denetmenlerden biri (K11): *"Kayıt dışı istihdamın gerekçelerini genel itibari ile işsizliğin olması, adaletsiz gelir dağılımının söz konusu olması, yüksek enflasyon, ülkeler arası ve ülke içinde kentlere doğru yaşanan göçlerle gelinen ülkelerdeki ve kentlerdeki iş imkanlarının yetersiz kalması, nüfus artışı, çalışanların eğitim seviyelerinin düşüklüğü, değişen çalışma yöntemlerinin ve gelişen teknolojinin beraberinde getirdiği yeni çalışma alanlarının (taşeron ve fason çalışma şekilleri, kısa süreli veya geçici süreli çalışma ile evin işyeri olarak kullanılması) işverenler ve çalışanlar için kayıt dışı istihdam alanı olarak görülmesi, yüksek vergi ve sigorta prim oranlarının işçilik maliyetlerini yükseltmesi, kanuni düzenlemelerde zorunlu sigortalılığa alternatif düzenlemelere ve geniş yelpazede sunulan sosyal yardımların bulunması, kanuni düzenlemelerin karmaşık ve maliyetli görülmesi, iş ve sosyal güvenlik mevzuatında kayıt ve tespit kurallarının, tescille ilgili düzenlemelerin işverenler açısından karmaşık, zor, zaman alıcı olması ve ağır şartlar içermesi, borçlanma ve af hususundaki kanuni düzenlemelere sıklıkla başvurulmasının prim ödeme alışkanlıklarının yerleşmesine engel olması, geçmiş dönem kanuni uygulamalarında çok erken yaşta emekliliğin olması ve bu uygulamada emekli olanların bir kısmının daha az vergi ve sigorta primine katlanarak ya da hiç katlanmayarak kayıt dışı çalışarak çalışma hayatında yer almaya devam etmeleri olarak gösterilebilir. Kuşkusuz bu nedenleri birbirinden ayrı ayrı düşünmemek gerekir. Her bir nedenin bir diğeri ile bağlantılı olduğunu, birbirlerini tetikleyen nedenleri ve sonuçları olduğunu göz ardı etmemekte fayda vardır."* demiştir.

Katılımcılar ile yapılan görüşmelerin tümünde, kayıt dışı istihdamın nedeni ile ilgili tek bir nokta belirtilmemiştir. Denetmen ve denetmen yardımcılarının bir bölümü, kayıt dışı istihdamın nedenleri ile ilgili çok sebebin olduğu ve nedenlerin değişkenlik gösterdiğini belirtmişlerdir. Görüşme yapılan çalıştay sorumlusu denetmenlerden biri (K10): *"Kayıt dışı istihdam sosyal, ekonomik, idari ve hukuki nedenlerle beraber, sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıklardan da kaynaklanmaktadır. Yüksek işsizlik oranı iş bulanların her koşulu kabullenmesine dolayısıyla kayıt dışı çalışmaya razı olmasına sebep olmaktadır. Nüfus artışları, çarpık kentleşme, iç ve dış göçler; iş gücü miktarını arttırdıkça bu eğilim artmaya devam etmektedir. Yoksulluk, gelir dağılımındaki eşitsizlikler ve eğitimsizlik de kişileri kayıt dışı çalışmaya iten faktörlerdir. İşverenler açısından rekabet edebilirliği sağlamak için maliyetleri azaltma eğilimi görülmekte, mevcut istihdam yükümlülüklerinin yüksekliği ve enflasyon işçileri kayıt dışı çalıştırmayı tercih etmelerine sebep olmaktadır. Bürokratik işlemlerin fazlalığı, sık sık uygulanan işveren afları ve kurumlar arası koordinasyon eksikliği de sayabileceğimiz diğer etkenlerdir."* demiştir. Denetmen; bürokratik eylemlerin fazlalığı, aflar ve kurumlar arası koordinasyon problemlerini de kayıt dışı istihdamın nedeni olarak belirtmiştir.

Mülakat gerçekleştirilen denetmenlerden biri (K12): *"Özellikle 2011 yılından sonra Suriye İç Savaşı ile patlak veren ve ardından diğer çevre ülkelerden ülkemize yönelen göçmen akının neticesinde, ülkemizde çalışma hayatına girmesi ekonomik ve sosyolojik açıdan kaçınılmaz olan göçmenler son yıllardaki kayıt dışı istihdamın en büyük sebebi olarak görülebilir. Ayrıca Avrupa, A.B.D gibi gelişmiş ülkelere oranla ülkemizde çalışma hayatını ilgilendiren konularla ilgili işçi ve işveren bilincinin halen daha zayıf olması, kamunun denetim mekanizmasının karmaşık ve zayıf olması, kamunun kayıt dışı istihdamla ilgili politikalarının konjonktüre göre esneklik göstermesi kayıt dışı istihdamın diğer nedenleri olarak görülebilir."* diyerek göçlerin kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden biri olduğunu beyan etmiştir. Görüşülen servis sorumlu yardımcısı denetmenlerden biri (K5), dış göçler sonucunda Türkiye'ye gelen yabancı nüfus oranının fazla olması ve bu nüfusun kayıt dışı çalışmaya rızasının bulunmasını kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında saymıştır.

Görüşülen müdür yardımcısı denetmenlerden biri (K1), sosyal yardımların bazı çalışanları negatif yönde etkilediğini belirtmiştir. Sosyal yardım alan şahısların sigortalı bir işte çalışırsa yardımın kesileceği korkusunda olduğundan kayıt dışı sektörlere yöneldiğini açıklamıştır. Ayrıca politik kültürün de bu konu da önemli olduğunu savunan sendika temsilcisi bir denetmen (K9): "*Öncelikle ülkemizde vergi yükü ağır olduğundan insanların kayıt dışılığa yöneldiğini düşünüyorum. Bunun dışında politik kültür ile ilgili sebepler de mevcuttur. Örneğin, denetime gittiğim işverenlerin çoğu işverenlerin genellikle sahte fatura kullandığını, sigortasız işçi çalıştırdığına inanıyor. Haliyle kendisi de sigortasız çalıştırdığı için mahcup hissetmek yerine "Aman adam sen de!" diye karşılık veriyor."* demiştir. Denetmen, bizzat sahada yaşamış olduğu örneği vererek kayıt dışı istihdama bakış açısında ve sorunun nedenlerinin tespitinde kültürün önemine vurgu yapmıştır.

Mülakat kapsamında, kayıt dışı istihdamın nedenleri sorulan denetmen ve denetmen yardımcıları; nedenlerden birçoğunu maddeler halinde sıralamışlardır. Katılımcıların belirtmiş olduğu maddeler düzenlenerek aşağıda sıralanmıştır:

1. Ücret düşüklüğü sebebiyle insanların sosyal güvenlik haklarından vazgeçmesi ve sigorta primlerini ücretlerine ek olarak almak istemeleri,

2. Vergi yükü sebebiyle işverenlerin sigorta primlerini yatırma da yaşamış olduğu maddi zorluklar,

3. Sigorta primlerinin yatırılması açısından işverenin bizzat karşılık aldığı alanın bulunmadığını düşünmesi ve vergi ödememe rağmen neden karşılığını alamıyorum bilinci,

4. Sigorta primlerinin değişkenliği ve prim yüklerinin fazla olması,

5. İşverenlerin kayıt dışı çalıştırmada sigortasız işçiye ve devletine vermiş olduğu zararın bilincinde yeterince olmaması,

6. Etkin denetim ve kontrol mekanizması olmaması,

7. Üretilen ekonomik katma değerin bölüşümünde söz sahibinin işveren olması dolayısıyla büyük payı kendine saklaması, sigorta primleri maliyet unsuru olduğu için işverenin ödenmeyen sigorta primlerini net gelir olarak görmesi,

8. Katma değerli ürün üretilmediği için işverenlerin kâr elde edebilmelerinin ancak maliyet azaltılarak mümkün olması ve emek yoğun sektörlerde ise bunu yapabilmenin ilk akla gelen ve en kolay yolunun kayıt dışı istihdam oluşudur.

Sonuç olarak kayıt dışı istihdam konusunda sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının konu ile ilgili birçok farklı sebep saydığı tespit edilmiştir. Yapılan görüşmelerde belirtilen nedenlerin tümünün birbiri ile ilişkili olduğu, katılımcıların vergi yükleri, prim oranları, işsizlik, ekonomik şartlar ve eğitim sebeplerinden en az birine mutlaka vurgu yaptığı görülmüştür. Bizzat sahada görev alan denetim personelinin konunun nedenleri ile ilgili farklı noktalara değinmesi, Türkiye'de kayıt dışı istihdamın tetikleyici birçok unsurunun olduğunu göstermiştir. Sorunun nedenlerinin çeşitlendiği bu durumda, çözümün de tek bir politikaya bağlanamayacağı düşünülmektedir.

4.4.4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Çözüm Önerileri

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede, ülkeler tarafından farklı teknikler kullanılmakta ve politikalar geliştirilmektedir. Sorunla mücadelede kullanılan teknik ve politikalar, çalışmanın birinci bölümünde *"Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Politikaları"* başlığı altında açıklanmıştır. Konu içerisinde teşvik, istihdam projeleri, sosyal uyum, diyalog ve denetim faaliyetleri incelenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde ise sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının kayıt dışı istihdam ile mücadele için vermiş olduğu öneriler ele alınacaktır. Katılımcılara, beşinci soru olarak, *"Kayıt dışı istihdam sorunun çözülmesi için önerileriniz var mıdır?"* sorusu yöneltilmiştir.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerine bağlı olarak çözüm önerileri de değişmektedir. Örneğin; kayıt dışı istihdamın nedeni olarak eğitimi gösteren katılımcıların, çözüm önerilerinde ilk olarak bilinçlendirme faaliyetlerini belirttiği görülmüştür. Aynı şekilde sorunun sebebini vergi yükleri ve ağır prim oranları olarak belirten katılımcı, çözüm önerilerinde prim oranlarının düşürülmesi ve vergi oranlarının düzenlenmesi konusuna değinmiştir. Problemin nedenleri nasıl değişiklik gösteriyorsa çözüm önerilerinde de aynı yapı karşımıza çıkmaktadır.

Problemin çözümü için sigortalı, işveren ve devlet açısından geniş bir reçete sunan denetmenlerden biri (K13): *"Kayıt dışı istihdam sorunun çözülmesi için öneriler hususunda gerekçelerden sosyal nedenlerin, ekonomik sistemin özelliklerinden kaynaklı nedenlerin ve ekonomik nedenlerin çok daha kapsamlı olduğunu düşündüğümden önerilerimi daha çok kamusal nedenler ve kanuni düzenlemelerden kaynaklı nedenler çerçevesinde sınırlı tutmaktayım. Etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, hizmetlerin kısa sürede karşılanabilmesi ve kanuni düzenlemeler yardımıyla sistemin işleyişinin yaygınlaştırılması ile kayıt dışı istihdamda yer alan bireylerin kayıtlı istihdam içerinde yer almaları konusunda bilincin yerleşmesine katkı sağlayacaktır. Öte yandan işverenlerin rekabet avantajı açısından işçilik maliyetlerini azaltma arayışındayken sistem hakkındaki bilgi yetersizlikleri, bürokratik işlemlerin karmaşık ve yoğun oluşu sebebi ile kayıt dışı istihdama yöneldikleri düşünüldüğünde; idari*

ve kanuni düzenlemeler ile sürecin sadeleştirilmesinin kayıtlı istihdama katkı sağlayacağı kanaatindeyim. Benzer şekilde sosyal güvenlik kurumlarının kendi içerisinde ve diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında kurulacak iletişimin kuvvetlendirilmesi ve koordinasyon problemlerinin aşılması, hizmetlerin geç ve yetersiz sunumu algısında olan sigortalıların ve işverenlerin memnuniyet düzeyinin artmasına ve kayıtlı istihdam içerisinde yer almalarına imkân verecektir. İstihdamdaki kayıt dışılığın önüne geçilmesi adına oluşturulan bir denetim sisteminin varlığı, bu sistemin mücadele kapsamında etkinliği, sistemdeki denetim personelinin sayısı, objektif davranma yetisine sahip olmaları ve konusunda uzman olmaları ile işkili olduğu unutulmamalıdır." demiştir. Katılımcının, kayıt dışılıkla mücadelede piyasanın 3 ayrı tarafı olan işçi, işveren ve devlete ayrı ayrı önem verdiği görülmüştür.

Katılımcıların büyük bir çoğunluğunun değinmiş olduğu prim oranları hakkında, bir il denetmen sorumlusu (K2): *"Şu anda işverenin ödemiş olduğu ücrete istinaden %37 prim yükümlülüğü bulunmaktadır. Ben bu yükümlülük oranının fazla olduğunu düşünüyorum. Bu yüzden kayıt dışı istihdam ile mücadelede prim yükümlülükleri düşürebilir. Ücretlerin artması ise sigortalılık açısından diğer önemli husustur. Ücretler artar ve sigorta prim yükümlülüğü düşerse dolaylı olarak tahsilat gücü*nün *de artacağını düşünüyorum."* demiştir. Denetmen prim oranlarının düşürülmesi gerektiğini ve bu sayede kayıt dışılığın azalacağını belirtmektedir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede idari para cezaları ve teşviklerin önemine vurgu yapan denetmen yardımcılarından biri (K18): *"İdari para cezaları caydırıcı. Ancak bu sorun karşısında yeterli gelmeyebiliyor. Buna ek olarak teşviklerin artması, yaygınlaşması gereklidir. Kırsaldan kentlere olan yoğun göç konusunda da denetimlerin olması, işçi ve işverenlerin bu konuda bilinçlendirilmesi, belli başlı sektörlerde yabancı uyrukluların çalışma izni hususunun kolaylaştırılması sorunla mücadelede fayda sağlayabilir."* demiştir. İdari para cezaları ve teşvik konusu üzerinde duran diğer bir denetmen yardımcısı (K15) ise *"Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yapılan tespitlerde caydırıcılık adına cezaların arttırılması gerektiğini düşünüyorum. Aynı zamanda kayıt dışı çalışan kişilere herhangi bir yaptırım olmaması da kişileri gelirlerini arttırmak adına kayıt dışı çalışmaya itiyor. Denetim birimleri arasında daha sağlam bir koordinasyon ve iletişim olması gerekiyor. Bir işçi çalıştırmanın maliyetinin işverene çok fazla gelmesi de kayıt dışılığı arttırıyor. Kayıt dışı istihdam ile mücadele de toplumu bilinçlendirmek için etkin ve verimli çalışmalar yapılmalıdır."* diyerek kayıt dışı çalışan kişilere de yaptırım uygulanabileceğini savunmuştur.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan yöntemlerden bir diğeri de denetimlerdir. Sorunun çözülmesi için denetim faaliyetlerine de dikkat çekmek isteyen denetmenlerden biri (K14): *"Bilgilendirme faaliyetlerinin arttırılması, rehberlik hizmetinin yaygınlaştırılması, göç ve yerleşim politikalarının daha aktif uygulanması, af ve borçlandırma kanunları yerine prim oranlarının düşürülmesi, kurumlar arası bilgi paylaşımının manuel yöntemler (trafik tutanakları, polis tutanaklarının SGK Kadim Servisine gönderilmesi ve tek tek personelce kontrol edilmesi gibi) yerine sistem yoğun bir hal alması ve pratikleşmesi, denetimlerin daha etkin hale gelmesi için ALO170 ihbar hattında çalışanların performansını arttıracak mevzuat eğitimlerinin düzenlenmesi, emeklilik için yaşı dolup gün bekleyenler için sigortalı çalışmanın ileride alacakları emekli aylığına negatif etkisinin ortadan kaldırılması, denetim elemanı sayısının arttırılması kayıt dışı istihdamla mücadele için önerebileceğim çalışmalardır."* demiştir. Katılımcılar, sorunun çözümünde rol alan sosyal güvenlik denetim personeli ile ilgili de açıklamalarda bulunmuştur. Denetmen yardımcılarından biri (K16); *"Meslek sahibi kişilere mesleki eğitimleri sırasında sigortalı çalışmanın öneminin bilincini oluşturmak, denetimlerin sayısını arttırmak ve şikayet üzerine hemen denetime çıkabilecek şekilde sosyal güvenlik denetmen personel sayısını artırmak, özellikle İstanbul' da çok fazla işyeri ve akabinde çok fazla kayıt dışı istihdam olduğundan denetmen sayısının artırılması, denetmenlere ayda bir ve iki defa değil de, gerektiği her anda denetime çıkabilecek şekilde araç tahsis edebilme kapasitesinin kurumlarda mevcut olması, denetim bölgeleri sayısı ile denetmen sayısı arasındaki uçurumun kaldırılması, denetime çıkan denetmenlere denetim harcırahı ve araç tahsis edilerek işlerini verimli ve zaman kaybı olmadan yapmalarının sağlanması önemlidir."* diyerek böylece denetmenlerin bu konuda daha etkin rol alabileceğini açıklamıştır. Ayrıca bir servis sorumlusu denetmen (K3) ile bir denetmen yardımcısı (K19) da kayıt dışı istihdam ile mücadele eden denetim personelinin tek çatı altında toplanması gerektiğini savunmuştur.

Konuya farklı bir bakış açısı ile yaklaşan ve diğer katılımcıların aksine cezaların ve teşviklerin sorunla mücadelede önemli olmadığını savunan bir servis sorumlusu denetmen (K4): *"İdari para cezalarının miktarının düşürülmesiyle buna karşılık idari para cezalarının etkin bir denetim ile istisnasız kayıt dışı çalıştıran herkese uygulanması gerekir. Ayrıca kayıt dışı tespitinin teşvik yasağı için gerekçesi olmaması, teşvik yasağının demokrasinin kılıcı gibi denetimde masada olmaması gerektiğini düşünüyorum."* demiştir. Denetmen; idari para cezalarının miktarının düşürülmesi gerektiğini, cezaların uygulanmasında adaletin sağlanmasının şart olduğunu ve kayıt dışı çalıştırdığı tespit edilen işyerlerine uygulanan teşvik yasaklarının kaldırılmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Sendika temsilcisi bir denetmen (K9) de adalet algısına vurgu yapmış ve denetim faaliyetlerinde adaletin sağlanması gerektiğini söylemiştir.

Mülakat yapılan kişiler arasında asgari ücret ve muafiyet konusuna değinen denetmen yardımcısı (K15): *"Günümüzde de sürekli tartışılan asgari ücretin vergiden muaf tutulması meselesinin konuda önemli bir ilerleme sağlayacağını düşünüyorum. Prim ödeme ve vergi yükümlülükleri gibi işvereni zorlayan ve kayıt dışı çalıştırmaya yönlendiren konuların da bu sayede çözülebileceğini belirtmek isterim. Asgari ücretli çalışan sigortalı açısından da muafiyet sağlandığı için kayıt dışı sektörlerde yer almama şansı doğacaktır. Bu sayede işe başlayan bireylerde sigortasız çalışarak sigorta primlerinin de ücret olarak kendilerine ödenmesini teklif edemez."* demiştir. Asgari ücret sistemine vurgu yapan rapor okuma komisyonu bir denetmen de: *"Sigortalı ücretlerinin bir kişiye kadar bankadan ödenmesi ve sigortalı ücretlerinin düşük primlerle bildirilememesi için mesleki asgari ücretlerin belirlenmesi çözüm yöntemlerinden biri olabilir."* demiştir.

Kayıt dışı istihdamın çözüm yöntemlerinin araştırıldığı dördüncü soruya verilen cevaplar neticesinde, sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının farklı birçok öneride bulunduğu görülmüştür. Katılımcıların çözüm olarak sunmuş olduğu tüm unsurlar aşağıda maddeler halinde özetlenmiştir:

- Kayıt dışılıkla ilgili rehberlik faaliyetleri, kamu spotları, reklamlar arttırılmalıdır.
- Prim oranları ve vergiler düşürülmeli, daha fazla teşvik sağlanmalıdır.
- Denetimlerin ve denetmenlerin sayısı arttırılmalı, denetimler daha etkin yapılmalıdır.
- Denetim personelinin meslek içi eğitimlerine daha önem verilmelidir.
- Tüm ilgililer açısından daha adil bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır.
- Yabancı çalışma izni süreci kolaylaştırılmalı, mevzuat sadeleştirilmelidir.
- Kurumlar arası koordinasyon geliştirilmeli, bürokrasi azaltılmalı, iş birliği sağlanmalıdır.
- Kayıt dışı işçi çalıştırmak ceza kanunları açısından suç sayılmalıdır.
- İdari para cezaları ile ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.
- Göç, işsizlik, enflasyon, yoksulluk, nüfus artışı gibi soruna sebep olan diğer sosyal ve ekonomik nedenler üzerinde çalışılmalıdır.

4.4.5. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetimin Rolü

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede, kullanılan yöntemlerden biri de denetim faaliyetleridir. Çalışmanın ikinci bölümünde, *"Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Politikaları"* başlığı altında yer alan *"Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim"* maddesinde; denetim faaliyetleri ayrıntılı olarak işlenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetimin önemi ile ilgili yapmış olduğu açıklamalar ele alınacaktır. Katılımcılara, altıncı soruda *"Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetimin rolünü nasıl değerlendiriyorsunuz?"* sorusu sorulmuştur.

Görüşme yapılan toplam 20 kişilik sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarından 15'i; denetimin kayıt dışı istihdam ile mücadelede çok önemli ve etkili yöntemlerden biri olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcılar tarafından denetimlerin caydırıcı ve eğitici yönlerinin bulunduğu ve denetimler sonucu uygulanan idari yaptırımların kayıt dışılıkla mücadelede kritik olduğu beyan

edilmiştir. Denetimlerin rolüne büyük önem veren katılımcıların, denetim faaliyetlerinin gelişmesi için de önerilerde bulunduğu tespit edilmiştir.

Katılımcılardan denetim faaliyetlerinin rolü ile ilgili olumlu yorumlar yapmayan kişiler ise; kayıt dışı istihdamın büyüklüğünden ve problemin yalnızca denetimle çözülemeyeceğinden, tekniğin profesyonel olarak işletilemediğinden, koordinasyon eksikliğinden ve denetimin rolünün azaldığından bahsetmişlerdir. Ayrıca, denetimin rolü ile ilgili eleştirilerde bulunan katılımcılar arasında denetmenlerin önemi ile ilgili de eleştirileri bulunanların olduğu görülmüştür.

Denetim faaliyetlerinin önemine vurgu yapan denetmen yardımcılarından biri (K16): *"Denetim sayesinde kayıt dışı istihdam oranlarının düşüşe geçtiğini, ALO 170 ile vatandaşların sigortalılık konusunda şikayetlerine cevap bularak sigortalılık konusunda bilinçlendiğini, denetim ile hem işçilerin hem de işverenlerin güvence altına alınarak olası problemler karşında sigortalı olmanın farkındalığı oluşturduğunu düşünüyorum."* demiştir. Katılımcı, denetim faaliyetlerinin hem işveren hem işçi açısından önemli olduğunu belirtmiştir. Sosyal güvenlik denetmen yardımcısı diğer bir katılımcı (K19): *"Kayıt dışı çalıştırmamanın gereklilikleri ve önemi hakkında verimli bilincin toplumumuzda oluşmadığı sebebi bizlere kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetimin ne kadar da önemli ve gerekli olduğunu göstermektedir. Denetimin olmadığı her yerde usulsüzlükler baş gösterir. Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetimin ve denetmenin rolü oldukça önem teşkil etmektedir."* demiştir. Katılımcı, Türkiye'de kayıt dışılık ile ilgili bilincin yeterli düzeyde olmaması sebebiyle denetimlerin büyük öneme sahip olduğunu savunmaktadır. Denetmen yardımcısı diğer bir katılımcı (K20); sosyal güvenliğin temel hak ve özgürlükler arasında olduğunu, insanların kayıt dışı istihdama yönelmemesinin tam bilinçle mümkün olacağını ve denetimin ise bunun doğal ve en önemli çözüm yolu olduğunu belirterek denetimlerin bilinçlendirme unsurunu ön plana çıkardığını belirtmiştir.

Denetimlerin caydırıcılığı ve eğiticiliğine ön plana çıkaran çalıştay sorumlusu bir denetmen (K10): *"Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin en büyük rolleri duyurma ve caydırıcılık olmaktadır. Maalesef toplumumuz araştırmaya ya da mevzuatı takip etmeye eğilimli olmadığından yaşayarak ya da sorarak öğrenmek en sık kullanılan metot durumundadır. Birçok denetimde rastladığımız işverenlerin ya da işçilerin "böyle olduğunu bilmiyordum" açıklaması sonrası tarafımızdan bilgilendirilmiş olması benzer bir örnek durumundadır. Aynı zamanda denetim konusu başka bir husus olsa da kayıt dışı çalışma konusunda tarafımıza yöneltilen soruları da yanıtlayarak rehberlik hizmeti sağlamış olmaktayız. Sadece denetim yaptığımız işyerinde değil konunun ilgili işyeri çevresinde de yayılma etkisi gösterdiğini gözlemlemekteyiz. Denetimin caydırıcılık yönü ise, denetim anında tespit edilen mevzuata aykırı hususlar için uygulanan cezalar ile etkin hale gelmektedir."* demiştir. Katılımcı, denetimlerin işyeri çevresinde de eğitici rolü olduğunu ve denetimler sonucu uygulanan idari para cezalarının caydırıcılığının bulunduğunu belirtmiştir. Merkez müdür yardımcısı bir denetmen (K1) de denetimlerin en önemli unsurunun idari yaptırımlar olduğunu savunmuştur. Ayrıca rapor okuma komisyonu bir denetmen (K6): *"Sahada yer alan bir denetmen olarak; etkin denetimler ve uygulanan cezalar aracılığı ile sigortalı ve işverenlere doğrudan temas edilerek şahısların bilinçlendirildiğini, yapılan denetimlerin ve uygulanan cezaların toplumda yayılarak dışsal etkinlik sağladığını, toplum nezdinde sigortalılık bilincinin yükseldiğini düşünüyorum."* diyerek denetimlerin önemine vurgu yapmıştır.

Görüşme yapılan katılımcılar arasında, kayıt dışı istihdam ile mücadelede gerçekleştirilen denetimlerle ilgili eleştirisi olan kişiler de yer almaktadır. Bizzat sahada görevli denetmenlerin denetim faaliyeti ile ilgili yapmış olduğu eleştiriler, konu ile ilgili kritik bir öneme sahiptir. Sosyal güvenlik denetmen yardımcısı bir katılımcı (K18)*: "Ben kayıt dışı istihdamın ülkede kronikleştiğini ve Türkiye'nin en önemli meselelerinden biri olduğunu düşünüyorum. Sorun, yalnızca denetimle değil farklı birçok teknikle çözülebilir. Kayıt dışı istihdam koca bir okyanus. Sorunla mücadelede sadece denetimi kullanmak, okyanusta oltayla balık tutmaya benziyor."* demiştir. Servis sorumlusu bir denetmen (K3) de uzun yıllardır denetim faaliyetleri gerçekleştirdiğini ve denetimin rolünün azaldığını belirtmiştir. Ayrıca servis sorumlu yardımcısı bir denetmen (K5): *"Denetim büyük bir öneme sahip fakat ben denetim unsurunun profesyonel olarak kullanılabildiğini düşünmüyorum. Denetimler bağımsız bir şekilde yürütülemiyor ve teşkilatlanma açısından zayıf bir yapıya sahip. Kurumlar arası entegrasyon problemleri var. Yani denetim çok önemli fakat etkin yürütülemiyor."* demiştir. Diğer servis sorumlusu bir denetmen (K4): *"Ülkemizde denetimler genellikle kayıt dışı ihbar ve şikayetler üzerine yapılmakta olup yıllık denetim programları ve sektörel denetimler ikinci planda kalmaktadır. Ayrıca rehberlik*

faaliyetleri ise neredeyse hiç uygulanmamaktadır. Bu sebeplerden dolayı Türkiye'de maalesef denetimler üstüne düşen rolü yerine getirememektedir." diyerek denetimlerin etkili olamadığını belirtmiştir. Dernek başkanı bir denetmen (K7): *"Denetim işin büyük bir bölümü. Şikâyet ihbar olmadan denetim mekanizması işlemiyor. Denetim haricinde de kamu kurumlarından alınan bilgi ve belgeler vasıtasıyla da denetim yapılıyor. Devlet istese denetim mekanizmasının fonksiyonunu daha da artırabilir."* demiştir. Dernek başkanı denetmenin belirttiği üzere kayıt dışılık ile ilgili denetimler, genellikle ihbar ve bildirimler üzerine yapılmaktadır. Denetmen, denetim faaliyetlerinin fonksiyonlarının artabileceğine vurgu yapmıştır.

Sosyal güvenlik ve kayıt dışı istihdam ile ilgili yürütülen denetim faaliyetleri, Türkiye'de büyük bir öneme sahiptir. Kayıt dışı istihdam oranının büyüklüğü ve sorunun boyutu düşünüldüğünde, denetimlerin kritik bir rolünün olduğu kolaylıkla anlaşılabilir. Katılımcılar ile yapılan görüşmelerde; denetimlerin engelleyici ve eğitici rolünün bulunduğuna, rehberlik faaliyetlerinin ve idari yaptırımların denetim ile uygulanabileceğine vurgu yaptıkları görülmüştür. Ancak idari görevlerde yer alan ve diğer katılımcılara oranla mesleki açıdan daha tecrübeli olan 2 servis sorumlusu, 1 servis sorumlu yardımcısı, 1 dernek başkanı denetmen ile 1 denetmen yardımcısının yapmış olduğu eleştiriler de konu açıdan dikkat çekicidir. Kayıt dışı istihdam ile mücadelenin uzun yıllardır devam ettiği, göçler sonucunda kayıt dışılığın daha da içinden çıkılmaz hale geldiği, yabancı ve çocuk işçi problemlerinin de devam ettiği Türkiye'de tek başına denetimler ile problemin çözülemeyeceği aşikardır. Denetimler, bizzat denetimin gerçekleştiği sahada sonuç doğurabilir. Ülke içerisinde konu ile ilgili yeterli bilinç düzeyi oluşturulmadıkça sorun da artarak devam edecektir. Bu yüzden sorunla mücadelede kullanılan diğer teknikler ile birlikte, denetim faaliyetleri koordine gerçekleştirilmelidir. Denetim faaliyetlerinin etkinliğini arttırmak için de gerekli önlemler alınmalı ve reformlar yapılmalıdır.

4.4.6. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetmenlerin Rolü

Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile ilgili denetim faaliyetlerini gerçekleştiren memur grupları, sosyal güvenlik denetmen ve yetkili denetmen yardımcılarıdır. Denetmenlerin görev, yetki ve sorumlulukları, kullanmış olduğu denetim teknikleri, denetim sonuçları ve denetmenler tarafından uygulanan idari para cezaları; çalışmanın üçüncü bölümünde açıklanmıştır. Tezin bu bölümünde, katılımcıların kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetmenlerin önemi ile ilgili yapmış olduğu açıklamalar ele alınacaktır. Katılımcılara, yedinci soru kapsamında *"Denetmenlerin kayıt dışı istihdam ile mücadeledeki önemi nedir?"* sorusu sorulmuştur.

Mülakata katılanlar, meslekleri ile ilgili genel olarak olumlu yorumlarda bulunmuşlardır. Şahısların tümü denetmenlik mesleğinin kayıt dışı istihdam ile mücadelede en önemli meslek gruplarından biri olduğuna değinmiştir. Denetmenlerin sahada en yoğun denetim faaliyetlerini gerçekleştirdiği, işçi ve işveren arasında denge mekanizmasını kurduğu, kayıt dışı istihdamı düşüren etkisinin bulunduğu, vatandaşların şikayetlerini karşılayan birim olduğu, hak taleplerini adil bir şekilde yerine getirdiği, yaptırımlar ile piyasada adalet sağlayıcı bir rolünün olduğu yapılan yorumlardandır. Denetmenlerin kayıt dışılık ile mücadelede önemine değinen katılımcılardan bir kısmı da meslek ile ilgili eleştirilerde bulunmuştur. Bu şahıslar; meslek içerisinde yaşamış olduğu problemlere değinmiş, personelin nicelik ve nitelikleri ilgili bazı sorunlardan bahsetmişlerdir.

Kayıt dışı istihdam ile ilgili ilk kontrol mekanizmasının kendileri olduğunu belirten dernek temsilcisi bir denetmen (K8): "*Kayıt dışılık ile ilgili şikâyet ve ihbarların mahkemeye yönlendirilmeden denetmene sevk edilmesiyle birlikte soruna ilk elden çözüm getirilmesine olanak sağlıyoruz. Bu sayede vatandaşların anayasal hakkı olan sosyal güvence hakkını elde etmesine yardımcı oluyoruz ve kamu kurumları ile denetim mekanizmasına olan güveni arttırdığımızı düşünüyorum."* demiştir. Katılımcıların bir kısmı; denetmenlerin yalnızca tespit ve yaptırım değil, piyasada düzenleyici rol aldığına da dikkat çekmiştir. Çalışmaya katılan bir denetmen (K13): *"Türkiye'de sigortalılık hususunda yükümlülüklerin kontrolünde denetmenlerin denetim yapısının zayıf olması kayıtlı istihdamdan vazgeçişi kuvvetlendirir nitelikte olumsuz sonuçlara sebep olmaktadır. Denetmenlerin gerçekleştirdiği denetimler ile yalnızca kayıt dışı istihdam konusunda tespitin ve yaptırımın olduğu düşünülmemelidir. Bu denetimlerin sigortalılar ve işverenler açısından sigortalılık hususunda oto-kontrol mekanizmasının yerleşmesine de katkı sağlayacağı bilinmektedir. Bahsedilen sigortalılık hususunda oto-kontrol mekanizmasının*

yerleşmesinin denetimlerin ileriye dönük etkisinde yaptırımlardan daha çok katkı sağlayacağı açıktır." demiştir.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin önemli rollerinden biri, işçi ve işveren arasında köprü oluşturmak ve süreci başından sonuna tek elden yürütmektir. Katılımcı denetmen yardımcılarından biri (K18): *"Denetmenler hem işçi hem de işveren arasında bir köprü olduğu için işçileri hakkını korumayı gözetirken bir yandan da işverenin işçilerine olan sorumluluğuna ışık tutarak oluşan sosyal güvenliğin devamını sağlamakta önemli rol oynamaktadır. Bu durumda kayıt dışı çalışmayı azaltmaya yaramaktadır."* demiştir. Denetmen yardımcısının belirttiği üzere, denetmenlerin işçi ve işveren arasındaki ilişkinin sosyal güvenlik alanı içerisinde gelişmesini ve problemlerin kamusal olarak çözülmesini sağladığı görülmektedir. Diğer bir denetmen yardımcısı (K20): *"Sosyal Güvenlik Denetmenleri kayıt dışı istihdamda önemli rol oynamaktadır. Hem tespit hem de raporlama aşamasında görev alıyoruz. Gelen tüm ihbar ve şikayetleri en ince ayrıntısına göre inceleyip, değerlendiriyoruz."* demiştir.

Katılımcıların bir kısmı, sosyal güvenlik ile ilgili problemleri engellemek adına sahada görevli personel içerisinde en çok denetim faaliyetlerinin kendileri tarafından gerçekleştirildiğini ve sahada bizzat görev alarak kayıt dışı istihdamı düşürdüklerini belirtmişlerdir. Çalıştay sorumlusu bir denetmen (K10): *"Kayıt dışı istihdamla mücadelede en etkin yöntem yerel denetimdir. Başka kamu kurumlarının yaptığı denetimler ve tespitlerde de kayıt dışılık hususuna değinilse de birinci planda olmaması ve asıl denetim konusunu içermemesi sebebiyle derinlemesine etki sağlayamamaktadır. Bu noktada denetmenler kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda hem en çok hem en kapsamlı denetimi yapan kadro olarak önem taşımaktadır."* demiştir. Denetmen yardımcısı bir katılımcı (K17), sosyal güvenlik denetmenlerinin Türkiye'ye en büyük katkısının kayıt dışı istihdamı düşürmek olduğunu savunmuştur. Aynı fikri paylaşan bir denetmen (K11): "*Ülkemizde kayıt dışı istihdamla ilgili yapılan kontrol ve denetimlerin yaklaşık %90'ı sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yapılmaktadır. 2011 yılında sosyal güvenlik denetmenliği kadrosunun oluşturulup, denetim mekanizmasının güçlendirilmesiyle kayıt dışı istihdam önemli oranlarda azalmıştır. Şüphesiz bu mücadelede sosyal güvenlik denetmenlerinin önemi çok büyüktür."* demiştir. Servis sorumlusu bir denetmen (K4) de kayıt dışı istihdama yönelik denetimlerin tamamına yakınının denetmenler tarafından yerine getirildiğini belirtmiştir.

Denetmenler, kayıt dışı istihdam edilen işçilerin de haklarını savunan ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlayan bir meslek grubudur. Sigortasızlık ile ilgili yapılan ihbar ve şikayetlerin ilk inceleme merci olan denetmenler, çalışanlar açısından bir hak savunucularıdır. Bu hususa değinen sendika temsilcisi bir denetmen (K9): *"Elimizdeki iş yükünün ağırlığını, mağdur edildiğini düşünen ve hakkını isteyen insanların başvuruları oluşturuyor. Hak talebini yerine getirme ve mağduriyetin giderilmesi hususunda denetmenlerin büyük bir önemi bulunmaktadır."* demiştir. Rapor okuma komisyon üyesi bir denetmen (K6): *"Sosyal güvenlik denetmenleri çalıştıkları işyerleri hakkında şikâyette bulunan sigortalıların kısa zaman içerisinde şikayetlerinin karşılanmasını ve sigortalı çalışmanın sağlamış olduğu hakların elde edilmesini sağlamaktadır. Ayrıca denetmenler, işçinin sosyal güvencesi olmadan çalıştığı dönemlerde kaybetmiş olduğu hakların tekrar alınmasını da sağlamaktadır. Yaygın denetim elemanı ağıyla işyerlerinde yapılan denetimlerle işverenlerin kayıt dışı istihdam uygulamasından kaçınmasında da etkili olmaktadır."* diyerek denetmenlerin mücadeledeki rolüne dikkat çekmiştir.

Bir önceki soru olan kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetimin rolü ile ilgili eleştirileri bulunan bir servis sorumlu yardımcısı denetmen ile bir denetmen yardımcısının, personelin rolü ile ilgili de farklı tespitlerinin olduğu görülmüştür. Servis sorumlu yardımcısı denetmen (K3): *"Sahada en önemli görevi üstlenen bireyler denetmenler. Kayıt dışılıkla mücadelede tek rol alan memur grubuyuz. Fakat kurumdaki denetmen sayısı yetersiz ve bulunan şahıslar da çeşitli sebepler ile farklı kurumlara gidiyorlar."* demiştir. Denetmen, görevi yapan personel sayısının yetersiz olduğunu ve bulunan personelden bazılarının da işi bıraktığını beyan etmiştir. Denetmen yardımcısı (K16): "*Teoride, sosyal politikalar ve sosyal güvenlik alanında denetim ve denetmenlerin büyük bir önemi olduğu savunuluyor. Ancak sahada görev alan bir personel olarak söyleyebilirim ki pratikte işler bu şekilde yürümüyor. Teorik olarak denetmenler tarafından gerçekleştirilen denetimlerin kayıt dışı istihdamın engelleyici ve caydırıcı bir yönü olduğu söylenebilir. Ancak denetimlerin arttığı veya yaygınlaştığı dönemlerde dahi şahsıların kayıt dışı çalışması, pratikte denetimin çok da işe yaramadığını gösteriyor."* diyerek konuya farklı bir bakış açısı kazandırmıştır. Diğer bir denetmen yardımcısı (K18) ise denetmenlerin önemli birer

mücadele aracı olduğunu fakat etkin bir şekilde işlerini yürütemediklerini belirtmiştir. Katılımcı (K18): *"Denetmenler sorunla mücadelede şüphesiz kritik bir noktada yer alıyor. Fakat sağlıklı bir denetim için denetmenin ve işini yaparken kullanacağı her araç gerecin yeterli olması, mücadele için iş motivasyonunun sağlanması, denetmene işinin öneminin ve bilincinin oturtulması kayıt dışı istihdam ile mücadelede oldukça önemlidir."* demiştir.

Türkiye'de sigortasız işçi çalıştırma ve sigorta primine esas kazancı düşük gösterme durumları, istatistiklerden de anlaşılacağı üzere, çok yaygın bir durumdur. Vatandaşlar, haklarını arama ihtiyacı duymakta ve çözüm merci olarak devleti görmektedir. ALO 170, CİMER gibi hatlar veya dilekçeler ile şahıslar şikâyet ve ihbarda bulunmaktadır. Kayıt dışılık ile ilgili yapılan ihbar ve şikayetlerin kamusal alanda muhatapları ise sosyal güvenlik denetmenleridir. Denetmenler; meslek içerisinde bir terim olarak kullanılan "*sacın 3 ayağı"* arasında yani işçi, işveren ve devlet arasında ilişkileri sağlamaktadır. Denetmenler; işçinin hak etmiş olduğu sosyal güvenceyi sağlamakta, işverene rehberlik yapmakta ve devlete idari para cezaları ile hem gelir sağlamakta hem de kamusal düzeni sağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik denetim personelinin özel sektörde ve kamusal alanda büyük bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın engellenmesi adına faaliyet gösteren memurların, etkin ve verimli çalışması sorunun çözülmesine büyük oranda katkı sağlayacaktır. Bu yüzden bu meslek grubunda yer alan kişilerin mesleki istek ve taleplerine dikkat edilmesinde fayda vardır.

4.4.7. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Mesleki Problemleri ve Nedenleri

Sosyal güvenlik denetim elemanlarının denetim esnasında yaşamış olduğu problemlerin çözüme kavuşturulması ve kurumsal isteklerinin karşılanması, kayıt dışı istihdam ile mücadelede önem arz etmektedir. Kişilerin mesleki hayatlarında güvende olduğunu bilmesi ve gerekli özenin verildiğini hissetmesi, şüphesiz yapmış olduğu işteki başarısını da etkileyecektir. Kayıt dışı istihdam ile mücadelede görevli personel problemlerinin çözülmesi de konu ile ilgili daha etkin bir yöntem sağlayacaktır. Bu kapsamda, katılımcıların mesleki sorunlarının öğrenilmesi amacı ile *"Mesleğinizi yürütürken karşılaşmış olduğunuz sorunlar nelerdir? Bu sorunların en önemli nedenleri sizce nelerdir?"* sorusu sorulmuştur.

Çalışmaya katılan denetmen ve denetmen yardımcılarının büyük çoğunluğunun üzerinde durduğu en önemli problemler; çalışma ortamının fiziki şartları, özlük hakları, iş ve rapor baskısı, performans hedeflerinin zorlayıcılığı, denetime yapılan müdahaleler, güvenlik sorunları olmuştur. Katılımcılar, mesleklerini yürüttükleri süreçte yaşamış oldukları problemleri açıkça paylaşmışlardır. Görüşmeler neticesinde belirtilen problemlerin tümü aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:

- İşçi ve işveren arasındaki dengeyi sağlamanın güçlüğü,
- Çalışanların işten çıkarılma korkusuyla denetime müdahale etmeleri,
- İşçi ve işverenlerin doğru beyan vermekten kaçınmaları,
- Bürokratik engeller sonucunda kişilerin hak arama sürecinin yavaşlaması,
- İşverenlerin denetime gösterdiği tepkiler; cebir, tehdit, hakaret, işi küçümseme,
- Çalışma ortamının fiziki şartlarının yetersiz oluşu, kurumsal alt yapının zayıflığı,
- Performans hedefleri sebebiyle iş baskısının hissedilmesi, işin niteliğinin geride kalması,
- Bazen denetime yapılan müdahaleler, bağımsızlığın sağlanamaması, siyasi baskılar,
- Denetim esnasında yaşanabilecek şiddet ve benzeri olaylarda güvenlik problemi,
- Sosyal güvenlik mevzuatının karışıklığı sebebiyle uygulanmasının zor olması,
- Usulsüz yapılan ihbarların zaman kaybına yol açması,
- İstanbul'da denetime konu işyerine giderken yaşanan ulaşım problemleri,
- Taşra teşkilatı şeklinde yapılanmanın bağımsızlığı engellemesi,
- Harcırah sistemindeki aksaklıklar sebebiyle yaşanan maddi problemler,

- Kurum içerisinde yapılan görevlendirme hataları ve kurumsal aksaklıklar,
- Personele kurumsal desteğin zayıf olması, herhangi aksi bir durumda yalnız hissedilmesi,
- Kurumlar arası koordinasyon eksikliği sebebiyle bilgi akışında yaşanan problemler,
- Yabancı işçilerin tespiti esnasında yaşanan iletişim ve dil problemleri.

Mülakata katılanlar, sorunların nedenlerinin büyük ölçüde kurumsal teşkilat yapısından kaynaklandığını belirtmişlerdir. SGK içerisinde taşra teşkilatında görev alan denetmenler; bu durumun bağımsızlık açısından zedeleyici olduğunu, bir il müdürüne bağlı olarak çalışmanın doğru olmadığını, teşkilat yapısının gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. İşçi ve işverenlerin mevzuata hâkim olmamaları, denetim faaliyetlerinin kişilerce kötü algılanması, sosyal güvenlik haklarının bilinmemesi, asılsız ihbarların yapılması ve ekonomik kaygılar da sorunların temel nedenleri olarak beyan edilmiştir.

Mesleki problemler ve bunların nedenleri hakkında geniş bir açıklama yapan bir denetmen (K13): *"Mesleğimizi sürdürürken tüm denetmen meslektaşlarımızı düşünerek karşılaşılan sorunları kamusal nedenler ve üçüncü kişilerden kaynaklı nedenler olarak ayırmakta fayda vardır. Üçüncü kişilerden kaynaklı nedenleri daha çok denetim esnasında işverenin denetimi engelleyici cebir ve tehdidi, sigortalının bilinçli ve bilinçsiz olarak sigortalı olmayı reddetmesi gösterilebilir. Özellikle çalışanların kendilerinin sigortalılığı gönüllü olarak istememesi, gündelik işlerde işveren istese dahi bir kimlik belgesinin ibrazından bile sakınarak bilinçli olarak sigortalılığının sağlanmasına engel olmaları büyük bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan sigortalılıkların ekonomik durumları göz önünde bulundurulduğunda sigortalılığın sağlanması ile yararlanılan sosyal yardımlar, ölüm aylığı ve diğer yardımlar var ise bu yardımlardan mahrum kalınacağından, sigorta primlerinin ve vergi oranlarının yüksek olması sebebi ile sigortalı olmak yerine bu ödemeleri de kendi gelirlerine katmak istemeleri nedenleri ile sigortalılık haklarından vazgeçmeleri de gönülsüzce engel olunmalardan sayılabilir. Kaçak işçi tespiti denetim süreçlerinin en sıkıntılı süreçlerindendir. Kaçak işçi olarak adlandırılan çalışanlar ülkeye girişlerinin dahi yasal olmaması ile birlikte çalışma hayatında yer alan yabancı uyruklu kişilerden ve ülkeye girişleri yasal olmasına rağmen çalışma izin onayları olmayan ya da çalışma izini süresi dolmasına rağmen çalışan yabancı uyruklu kişiler olarak görülmelidir. Yapılan yerel denetimlerde kişilerle iletişim kurulması, kimlik veya pasaport temini süreçleri ve kişilerin ülkeye dahi kaçak yollarla girdikleri düşünüldüğünde denetim alanından kaçma olasılığının yüksek olması denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Çalışma yöntemlerinin ve gelişen teknolojinin beraberinde getirdiği yeni çalışma alanlarının işverenler ve çalışanlar için kayıt dışı istihdam alanı olarak görülmesi, özellikle taşeron ve fason çalışma şekilleri, kısa süreli veya geçici süreli çalışma ile evin işyeri olarak kullanılması durumlarında sigortalılığın bir yükümlülük olmadığının düşünülmesi mesleğinizi yürütürken karşılaşmış olduğunuz sorunlardan bir diğeridir. Kamusal nedenler olarak da sahte sigortalılık ve sahte işyeri denetimleri başlığı altında yapılan incelemelerde kurumumuzca Türkiye'de sektörler ve işyerleri bazında bakıldığında hareketliliğe sahip işyerlerinde ve geçici süreçlerde faaliyet gösterme özelliğine sahip işyerlerinde takibin zor olması, kurumumuzun kendi içerisinde ve diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında kurulacak iletişimin zayıf olması ve koordinasyon problemlerinin varlığı incelemelerin sağlıklı yürütülmesi konusunda denetmenleri zorlayıcı nedenlerdendir."* demiştir. Denetmen, problemlere sebep olan etmenlerin tek olmadığını ve sorunların sebebinin işveren, işçi veya bizzat çalışılan kurumun olabileceğini açıklamıştır. Dernek temsilcisi bir denetmen (K8): *"Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleği teftiş grubunda kariyer meslek olmasına rağmen taşra teşkilatında il müdürlükleri ve merkez müdürlüklerine bağlı olması denetmenlerin bağımsızlığına engel oluyor. Bu durum ayrıca denetmenleri yerel etkilere de açık bir hale getiriyor. Emsal meslek gruplarına görece özlük haklarımızın düşük olması, çoğu görev yerinde fiziki şartların yetersiz olması, saha da işverenler ve çalışanla birincil görüşme sağlarken tehlikelerle karşı karşıya kalınması, performans hedefleri yüzünden gerçek dışı iş yüküne maruz bırakılması ve bu sebeple denetim süreçlerin aksaması da karşılaşmış olduğumuz diğer problemlerdendir."* demiştir.

Çalıştay sorumlusu bir denetmen (K10): *"Denetimler esnasında yaşadığımız en büyük sorun işverenlerin ya da sigortalıların direnmesi olmaktadır. Milletimizde mevcut genel sinirlilik haline ekonomik kaygılar ve mevcut yükümlülükler de eklenince devleti temsilen muhatap denetmenler olduğundan, bütün birikimle yüz yüze gelen bizler olmaktayız. Uygulanan idari para cezalarının ağırlığı da bu direnmeye sebep olan unsurlardan biri olmaktadır. Başka bir sorunumuz ise işverene yapması*

gereken işlemleri anlatarak rehberlik faaliyeti yürütmeye çalıştığımızda işveren ya da vekilinin mevzuata hâkim olmayışı sebebiyle mali müşavirleri ile görüştüğümüzde, birçok mali müşavirin de mevzuat ve uygulamalar konusunda yetersizliği ile karşı karşıya kalmaktayız. Bunun sebebi mali müşavirlerin ana hizmet konusunun sosyal güvenlik mevzuatı olmayışından kaynaklanmaktadır. Gümrük ve muhasebe alanlarında olduğu gibi İş ve Sosyal Güvenlik alanında da müşavirlik mesleğinin ihdası ile hem daha etkin hem de mesul tutabileceğimiz muhataplarla işlemleri yürütme imkânımız olacaktır." diyerek karşılaşmış olduğu problemleri değerlendirmiştir. Denetmenin müşavirlik alanında yapmış olduğu açıklama konu açısından dikkat çekicidir. Katılımcı, mevzuat problemlerinin bu kişiler aracılığıyla daha aza indirilebileceğini savunmaktadır. Konu açısından bir diğer dikkat çeken, özgün açıklama sendika temsilcisi bir denetmen tarafından yapılmıştır. Denetmen (K9): "*İşverenlerin büyük bir çoğunluğu ve hatta kayıt dışı çalıştırdığı tespit edilen işverenlerin de bir kısmı; başka işyerlerinde de bir sürü kayıt dışı çalışan olduğunu ve devletin bu duruma göz yumduğunu beyan ediyorlar. İşimiz şahsi bir iş gibi değerlendiriliyor. Ben bu algının kırılmasını ve herkese eşit olarak uygulanabilen kanun ve adalet algısının geliştirilmesini istiyorum."* demiştir.

Performans algısı ile ilgili eleştiride bulunan servis sorumlusu bir denetmen (K3)*: "En büyük sorunlardan biri; kayıt dışı istihdam ile yapılan mücadelede denetmenlerin yaptığı araştırma ve incelemeler sonucu oluşturdukları, bir yerde denetmenlerin eseri olan raporlara sayı gözü ile bakılmasıdır. Bir takım performans hedefleri baskısı altında etkin ve verimli denetimler yapılamamaktadır. Bu durum kayıt dışını azaltabilecek hatta çarpan etkisi yaratabilecek incelemeler yerine daha basit ve verilen mücadelede çok da önemsenemeyecek incelemelere ağırlık verilmesine sebep olmaktadır. Yönetimde çok başlılığın olması ve bu sebeple yerel baskıların artması da diğer problemlerdendir."* demiştir. Denetmen yardımcısı bir katılımcı (K17) da performans hedeflerinin iş konsantrasyonunu bozduğunu ve verimliliğini düşürdüğünü belirtmiştir.

Konu ile ilgili son olarak bir denetmen yardımcısı (K15): *"Ülkemizin her alanında baş gösteren kutuplaşma olgusunun kamu personeline de bizzat yansıdığını düşünüyorum. Denetim yapan personel, kamu çalışanı değil adeta bir parti temsilcisi gibi muamele görebiliyor. Bilhassa pandemi döneminde, işveren ve çalışanların da stresli olduğu zamanlarda yapılan denetimlerde bunu bizzat yaşadım."* diyerek pandemi döneminde karşılaşmış olduğu problemi dile getirmiştir.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin mesleki problemleri ve bu problemlerin nedenlerini tespit etmek, kayıt dışı istihdam ile mücadelede kritik bir öneme sahiptir. Katılımcıların mesleki problemleri, doğrudan veya dolaylı olarak kayıt dışı istihdam ile mücadelenin etkin yürütülmesini de engellemektedir. Fiziki şartların elverişsiz olması, mesleki baskılar, özlük haklarının yetersizliği, denetime yapılan müdahaleler ve güvenlik sorunları gibi problemler; personelin hem işindeki motivasyon ve dikkatini düşürebilir hem de kayıt dışılıkla mücadelenin verimliliğini azaltabilir. Bu yüzden sorunla mücadelede; sosyal güvenlik denetmenlerinin mesleki problemleri ve problemin kaynaklarının tespit edilmesi, kritik bir öneme sahiptir.

4.4.8. Denetim Faaliyetleri İçin Çözüm Önerileri

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede sahada görev alan sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının mesleki problemleri, bir önceki soruda açıklanmıştır. Katılımcılara, bahsetmiş oldukları meseleler ile ilgili kendi çözüm önerilerinin neler olduğunun sorulmasının da faydalı olacağı düşünülmüştür. Soru kapsamında verilen öneriler, gerçekleştirilen denetimlerin daha etkin yürütülebilmesi açısından yol gösterici olabilecektir. Bu kapsamda kişilere, *"Karşılaşmış olduğunuz problemlerin çözümü ve denetim faaliyetlerinin daha etkin yürütülebilmesi için çözüm önerileriniz var mıdır? Varsa bu önerilerinizi açıklayabilir misiniz?"* sorusu sorulmuştur.

Katılımcıların çözüm önerilerinin başında; özlük haklarının iyileştirilmesi, grup başkanlığı veya bakanlığa bağlı diğer müfettişler ile birleşme şeklinde teşkilat yapısının düzenlenmesi, denetimlerin bağımsızlaştırılması, çalışma ortamı fiziki şartlarının iyileştirilmesi hususları gelmektedir. Soruya verilen öneriler ile kayıt dışı istihdam sorunun çözülmesi için önerilerin ele alındığı beşinci soruya verilen cevapların birbirine benzer olduğu görülmüştür. Bu durum, katılımcıların denetimlerin daha etkin yürütülebilmesi ile birlikte kayıt dışı istihdamın da azalabileceğini savunduklarını göstermektedir. Katılımcıların denetim faaliyetleri için sunmuş oldukları çözüm önerileri ve öneride bulunan kişi sayısı Tablo 14'de özetlenmiştir:

Tablo 14: Denetim Faaliyetleri İçin Çözüm Önerileri

Çözüm Önerisi	Öneren Kişi Sayısı
Teşkilat Yapısının Düzenlenmesi (Grup Başkanlığı, Birleşme)	8
Bilinçlendirme Faaliyetleri ve Eğitim	6
Özlük ve Diğer Maddi Hakların İyileştirilmesi	4
Kurum Fiziki Şartlarının İyileştirilmesi	3
Af, Teşvik ve Para Cezaları Gibi İdari Düzenlemeler	2
Denetim Güvenliğinin Arttırılması	2

Konu ile ilgili önerilerini sıralayan bir denetmen (K12): *"Öncelikle yapılan denetimlerin ardından işverenin çalışanı fiilen ya da salt kayıtlar üzerinden işten çıkarmasını engelleyici kanuni ve idari düzenlemeler ile denetimin yapılan tespitten sonraki zamana etkisi arttırılabilir. Öte yandan Türkiye'de sektörler ve işyerleri bazında bakıldığında hareketliliğe sahip işyerlerinde (taksi, dolmuş ve otobüs taşımacılığı, pazarcılık, seyyar satıcılık) ve geçici süreçlerde faaliyet gösterme özelliğine sahip işyerlerine (mevsimlik işçilik, inşaat sektörü, turistik işletmeler, beslenme ve barınma üzerine kurulu işyerleri) ilişkin yapılan düzenlemeler ile daha sağlıklı ve seri takibin sağlanması gerekmektedir. Denetim ve kontrollerin etkin olmasının yanı sıra cezaların yetersizliği hususuna da değinmekte fayda vardır. Yapılan denetim ya da kontrollerde kayıt dışı çalışmanın söz konusu olması halinde akabinde işverenin karşılaşacağı idari para cezası gibi birçok yaptırımlarda işyerlerinin faaliyeti nedeni ile takip edilememesi, yapılan işin gereği bir süreyi kapsayan işlerde işin bitimi nedeni ile takibin zor olması yapılan düzenlemelerle aşılmalıdır. Bir diğer önemli çözüm önerisi içinde; sık sık çıkarılan af ve borçlanmaya ilişkin kanuni düzenlemeler ile borçların af kapsamında kolay ödenmesinin sağlanması cezai yaptırımların caydırıcılığını azalttığını, prim ve vergi ödeme yükümlülüğünden kaçınmaya sebep olduğunu söyleyebiliriz. Bu tür düzenlemelerde prim ödeme alışkanlıklarına olumsuz etki etmemesi göz önünde bulundurulmalıdır. Sigortalıların gönüllü ya da gönülsüzce kayıt dışı istihdam içerisinde yer almalarının önüne geçmek adına da düzenlemelerin olması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin toplum nezdindeki görüntüsü, algılanışı ve toplumun sunulan kamu hizmetlerine bakış açısının da kayıtlı çalışmaya yönelmede etkin rol oynadığını düşünmekteyim. İşverenlerin ve sigortalıların sosyal güvenlik sisteminin diğer ayağı olarak kamunun sunduğu hizmetlerin verimli olduğunu, toplanan vergi ve primlerin amaca uygun kanalize edildiğini düşünmesi sağlanmalı ve sisteme duyulan güven ile kayıtlı çalışmaya yönelmelerini sağlanmalıdır. Benzer şekilde sigortalıların, sosyal güvenlik sisteminde sigortalılıklarının sağlanması nedeni ile katlandıkları maddi tutarlar ile sağlayacakları yararları, kalitesini ve yeterliliğini karşılaştırmaları çok olasıdır. Çalışanların ve işverenlerin sisteme yaptıkları katkı ile taraflarına sağlanan iş güvencesi, ödenek, emeklilik hakları, sağlık hizmeti ve güvencesi, bakmakla yükümlü olduklarına sağlanan olanaklar ve birçok konuda beklentilerini karşılar nitelikte yarar sağladıklarında, sosyal güvenlik sisteminde kalmayı avantaj olarak görecekler ve bu sebeple kayıtlı istihdam içerisinde yer almaları kolaylaşacaktır."* demiştir. Denetmen; yapmış olduğu açıklama içerisinde genel olarak kamusal tedbirlerin alınmasını, tedbirler neticesinde sigortalı ve işverenin konu hakkında dolaylı olarak etkileneceğini belirtmektedir. Denetmenin bahsetmiş olduğu durum, sosyal güvenlik hakkında piyasada bilinçlenmenin sağlanmasıdır.

Eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerinin önemine vurgu yapan bir denetmen yardımcısı (K19): *"İşçi işveren ve kuruma ayrı ayrı olumsuz etkisi olan, ülkemizin sosyal, kültürel ve ekonomik anlamda gelişmesine engel teşkil eden başta kayıt dışı istihdam sorunu olmak üzere diğer sorunların çözümü tam bilinçlenme ile mümkündür. Bu bilinçlenmenin küçük yaşta başlayan Sosyal Güvenlik ahlakı temel eğitimi ile hakkını bilen, koruyan ve arayan bir kuşak ile mümkün olduğu, iyileştirilebileceği fikrindeyim."* demiştir. Diğer bir denetmen yardımcısı (K20) da işyeri sahibi veya yetkili kişilerin denetmenlik mesleğini ve yetkileri ile denetimin önemi hakkında bilgilendirilirse hem denetmenler

açısından hem işyeri açısından daha olumlu denetimler gerçekleştirebileceğini savunmuştur. Yapılan bu açıklamalarda, bilinçlendirme faaliyetlerinin denetimin etkinliğini arttıracağı belirtilmiştir.

Mülakata katılan sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının yapmış olduğu açıklamalarda; denetmenlerin taşra teşkilatında yer alması, grup başkanlığı şeklinde örgüt yapısının olmayışı ve il müdürlüğüne bağlı olarak çalışmalarını doğru bulmadıkları tespit edilmiştir. Katılımcılar bu duruma alınabilecek önlemleri; denetmenlere ayrı grup başkanlığı oluşturmak, diğer bakanlık müfettişleri ile birleşmenin sağlanması veya kayıt dışılık denetimi yapan personelin tek denetim kadrosu altında toplanması olarak sıralamışlardır. Tüm bu durumların denetimin bağımsızlığını, denetim faaliyetlerinin etkinliğini ve dolaylı olarak özlük haklarını etkilediklerini düşünmektedirler. Katılımcıların kurum teşkilat yapısı hakkında yapmış olduğu eleştiriler ve teşkilat yapısının denetim faaliyetlerini etkilediğini düşünmeleri çalışma açısından dikkat çekicidir.

Teşkilat yapısı hakkında memnuniyetsizliğini dile getiren bir denetmen yardımcısı (K15): *"Yerel sorunların ortadan kaldırılması için denetmenlerin merkez veya il müdürlerinin emrinden çıkarılarak yine taşra teşkilatında bölge müdürlüğü veya doğrudan merkeze bağlı grup başkanlıklarında çalışması gerekmektedir. Bu durum iş dağılımında da adaleti sağlayacak önemli bir konudur. Zira bir ilden başka bir ile atanan denetmenin zimmetinde yer alan görev emirleri bulunduğu ilde kalmakta bu sebeple uzun yıllar sonuçlanmayan denetim gerekçeleri sorunu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yer değiştirmeyen denetmenlerin aleyhine haksız bir şekilde iş yükü artmaktadır. Bütün illerde aynı oranda iş olmamasına rağmen her ilde denetmen bulunması da âtıl kapasiteye sebep olmakta bir yandan da kimi bölgelerde kapasiteden fazla iş birikimi doğmaktadır. Bu sebeplerle denetmenlerin bölge müdürlüğü veya doğrudan merkeze bağlı grup başkanlıkları bünyesinde çalışması ve havale edilecek dosyaların da bilgisayar sistemi tarafından atanması gibi düzenlemeler önemlidir. Adil ve dış müdahaleden bağımsız bir sistemin kurulması denetim faaliyetlerinin etkililiği ile verimliliğini arttıracak en önemli konudur."* demiştir. Denetmen yardımcısı yapmış olduğu açıklamada, kurumsal yapıdan kaynaklı iş yüklerinin gereksiz arttığını ve adil bir yapının kurulamadığını belirtmiştir. Servis sorumlusu bir denetmen (K4): *"Yönetimde çok başlılığın kaldırılması ve iş hayatının denetleyicileri olan sosyal güvenlik denetmeni, iş müfettişi ve sosyal güvenlik müfettişi kadrolarının birleştirilmesi bununla birlikte denetim elemanı sayısının artırılarak tek yerden ve mükerrerliğe sebep olmadan etkin ve verimli bir denetim kadrosunun oluşturulması ile aşılacağını düşünmekteyim."* diyerek bahsetmiş olduğu denetim kadrolarının birleştirilmesini önermiştir. Servis sorumlu bir denetmen yardımcısı (K5): *"Ben denetmenlerin en önemli sorununun teşkilat yapısından kaynaklandığını düşünüyorum. Bunun için de il müdürlüğüne değil bağımsız bir grup başkanlığına bağlı olunmasının daha doğru olacağını değerlendiriyorum. Bazı illerde atıl çalışan denetmenlerin olduğunu biliyorum. Eğer örgüt yapısı değiştirilip grup başkanlığı şeklinde bir yapı oluşturulursa sorunla mücadelede önemli bir adım atılmış olur."* demiştir. Konu hakkında düşüncelerini dile getiren diğer bir denetmen (K14) de grup başkanlığı kurulmasının denetimlerin etkinliği açısından önemli olduğunu savunmuştur. Denetimlerin etkinliğinin arttırılması açısından teşkilat yapısı ile birlikte farklı konulara da değinen dernek temsilcisi bir denetmen (K8): *"Denetim mekanizmasının bağımsızlaştırılarak, teftiş başkanlığı çatısında bir yer oluşturulması ve yerel etkilerden arındırılması, özlük haklarının iyileştirilmesiyle birlikte aidiyet ve motivasyon duygusunun pekiştirilmesi, kurum içerisinde denetmenlerin görev yerlerinde fiziki şartların iyileştirilmesi, denetim sürecinde karşılaşılan durumlarda kolluk kuvvetlerinin desteğinin alınmasının kolaylaşması ve denetim sürecindeki aşamaların yok sayılmadan objektif gösterge hedeflerin oluşturulması."* demiştir.

Ayrıca, konu hakkında özgün önerilerde bulunan katılımcılar olmuştur. Merkez müdür yardımcısı denetmen (K1), kurumlar arası koordinasyonun çözülmesinin denetimlerin etkinliğini arttıracağını belirtmiştir. Çalıştay sorumlusu bir denetmen (K10): *"Denetimler esnasında yaşadığımız işverenlerin ya da sigortalıların direnmesi hususunda önerim, idari para cezalarının zaman zaman affı yerine uygulamaya daha fazla işlerlik kazandıracak denetim anında kayıt dışı çalıştığı tespit edilen işçinin belirli bir süre istihdamı halinde idari para cezasından oranlı indirim uygulanması olacaktır. İtalya'da uygulanan bu yöntem sayesinde, denetim anında kayıt dışı çalıştığı anlaşılan kişi hakkında sadece cezai yaptırımı neticelendirip belki de 1 gün hizmet kazandırmış olmak yerine kişinin istihdamında süreklilik sağlanmış olacaktır."* demiştir. İl denetmen sorumlusu bir denetmen (K2), teşvik sistemlerinin yalnızca işveren değil işçiler için de uygulanabileceğini ve kayıt dışı istihdamın bu sayede azalıp diğer denetimlerin de daha etkin yapılabileceğini belirtmiştir. Sendika temsilcisi bir denetmen (K9): *"Denetim*

faaliyeti aşağılayıcı görünüyor. Kontrol mekanizmasına aykırı bir toplum olduğumuzu düşünüyorum. Vergi yükü, kayırmacılık ve "tanıdığımız olsa" algısının kırılmasını önemli buluyorum. Personelin AB ve ILO standartlarına uygun olarak yetiştirilmesi, denetim personelinin bağımsızlaştırılması, personel denetiminin de sağlanması ve denetim esnasında personele dışarıdan ulaşımın ve müdahalenin engellenmesini ise önlemler olarak sıralayabilirim. Yani adalet algısı ile iç içe olan denetimlerin yapılması, denetim standartları ve reformlarının geliştirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Tüm bunların da tam anlamıyla bağımsız bir kuruluş ile ilgisi olduğuna inanıyorum." diyerek farklı bir bakış açısı sunmuştur. Soru karşısında öneri vermekten kaçınan tek katılımcı olan denetmen yardımcısı (K16): *"Ben sorunun tek bir çözümle veya denetimlerle çözülebileceği kanaatinde değilim. Bir denetim personeli olmama rağmen konu hakkında git gide umudumu kaybetmekteyim."* diyerek umutsuzluğunu dile getirmiştir.

4.4.9. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğine Verilen Önem

Katılımcılardan kayıt dışı istihdam ile ilgili görüşler ve öneriler alındıktan sonra, meslekleri açısından değerlendirme yapılması istenmiştir. Bu kapsamda onuncu soru olarak: *"Türkiye'de mesleğinize verilen önem ile ilgili görüşleriniz nelerdir?"* sorusu sorulmuştur.

Soruya verilen cevapların incelenmesi neticesinde, katılımcıların istisnasız olarak tümünün denetmenlik mesleğine yeterince önem verilmediği kanaatinde olduğu görülmüştür. Diğer soruların aksine verilen cevaplar çeşitlilik göstermemiştir. Katılımcılar; özlük hakları, ücretleri, kurumun fiziki şartları ve iş yüklerini kanıt olarak göstererek mesleklerine önem verilmediğini belirtmişlerdir. Çalışma içerisinde tüm katılımcıların bu soruya aynı doğrultuda cevap vermesi, diğer sorularının aksine mesleğe verilen önemle ilgili herkesin aynı fikirde olduğunu göstermiştir. Dördüncü soruda mesleği tercih etme nedeni olarak işsizliği gösteren denetmen yardımcılarının da birbirleri ile benzer açıklama yaptıkları ve mesleğe verilen önemi yetersiz gördükleri tespit edilmiştir. Görüşler açısından dikkate değer diğer husus ise katılımcılardan bir kısmının işveren ve vatandaşların mesleğe bakış açısı olumlu demesine rağmen tümünün bürokrasiden ve kurumdan gereken ilgiyi göremediklerini belirtmeleridir.

Mesleğe verilen önemle ilgili karşılaştırmada bulunan bir denetmen (K11): *"Diğer kamu kurum kuruluşlarındaki denetim personeline verilen önemle kıyaslandığında beklentilerin çok aşağısında olduğu durumuyla karşı karşıya kalmaktayız. Gerek özlük hakları gerekse denetim ve kontrollerin sağlıklı yürütülmesi adına sağlanacak imkanların geliştirilmesi gerektiği çok açıktır."* demiştir. Denetmen hem özlük haklarının hem de denetimlerin yürütülmesi için alınacak önlemlerin önemine vurgu yapmıştır. Mülakat gerçekleştirilen denetmen yardımcılarından biri (K17); diğer denetim elemanları ile kıyaslandığında Türkiye'de sosyal güvenlik denetmenliğine yeterli önem verilmediğini, devlet, işveren, işçi açısından çok önemli bir rol üstlenen denetmenlerin almış oldukları sorumluluğa kıyasla maddi açıdan ve çalışma koşulları açısından Türkiye ortalamasının altında kaldıklarını belirtmiştir. Denetmen yardımcısı diğer bir katılımcı (K18): *"Maddi ve manevi olarak yeteri kadar ilgi ve değer görmemektedir. Denetmenlik mesleği sosyal güvenlik açısından birçok konuda inceleme, denetim ile nitelikli işler yapabiliyorken mesleğin müfettişlik gibi mesleklerden daha alt seviyede tutuluyor."* diyerek mesleğin maddi ve manevi yönlerden ilgi görmediğini belirtmiştir.

Bir denetmen yardımcısı (K19): *"Bilindiği üzere sosyal güvenlik insan doğmadan başlayan, tüm yaşamı olmak üzere ve hatta ölümden sonra bile devam eden, herkesi kapsayan, çağdaş devlet anlayışının bir sonucu olan anayasal bir haktır. Sosyal güvenlik denetmenleri ise bu oluşumun önemli bir parçasıdır. Gerek sahada gerekse kurum içinde bu amaç uğruna çalışan sosyal güvenlik denetmenlerine günümüz toplumunda yeterli önem verilmediğini düşünüyorum. Ancak elbette bilinçlenme ile birlikte bu önemin artacağına inancım tam."* demiştir. Katılımcı, mesleğin etki alanının çok geniş olduğunu açıklayarak mesleğe verilen önemle ilgili görüşlerinin olumsuzluğunu dile getirmiştir. Diğer bir denetmen yardımcısı (K20): *"Yaptığımız iş ve yetkilerimiz açısından hem maddi hem manevi olarak daha iyi şartlarda olmamız gerekiyor. Bu şekilde mesleği tercih edenlerin, mesleğe başlayıp bu meslekte devam etmek isteyeceklerin sayılarının artacağını düşünüyorum. Kayıt dışı istihdam ile mücadelenin en önemli çalışanlarından biri olduğumuz gibi aynı zamanda iş kazası tespitleri, muvazaalı boşanma incelemeler, gelir tespiti, analık ödeneğinden faydalanma, fiili çalışma tespitleri, sahte işyerleri incelemeleri ve diğer birçok aşamada aktif görev almaktayız."* demiştir. Katılımcı, görev alanlarının çeşitliliğinden bahsederek mesleğe verilen önemin yetersizliğini ifade etmiştir. Çalıştay sorumlusu denetmen (K10):

"Mesleğimiz halen hak ettiği statüye ve özlük haklarına kavuşamamıştır. Memurun yetkisinin olmadığı, müfettişlerin ise angarya addettiği işler tarafımızca sonuçlandırılmaktadır. Ayrıca bakanlık bünyesinde başka kurumların mesuliyetindeki işler ve diğer gerekli denetim işlemleri de zaman zaman bizlerin omuzlarına yüklenmektedir. Örneğin; Ortak Sağlık Birimleri'nin rutin denetimleri, işyerlerinin kısa çalışma ödeneği başvurularının sistemden onaylanması, Milli Eğitim Müdürlükleri'nin kaçak kurum denetimleri, Suriye ve Afganistan uyrukluların ikamet kaydı olan yerde çalıştırılması hakkında rehberlik faaliyeti gibi işlemler de denetmenler olarak görev almaktayız. Toplumda da mesleğimizi söylediğimizde insanlara statümüzü anlatamadığımızdan müfettiş gibiyiz diye durumu özetleme ihtiyacı duymamız hazindir." demiştir. Katılımcının kurmuş olduğu son cümle de toplum tarafından mesleğin bilinmediğini, denetmenlik mesleğinin memurluk ve müfettişlik arasında bir kadro olarak değerlendirildiğini göstermektedir.

Yapmakta olduğu idari görev açısından il denetmen sorumlusu (K2) ve mesleki çevresine istinaden dernek başkanının konu hakkında açıklamaları da önem arz etmektedir. İl denetmen sorumlusu (K2): *"Ben mesleğimize verilen önem ile ilgili maalesef iyi şeyler düşünmüyorum. Bir kariyer grubu memurluğu olmamasına rağmen kontrol memurluğu yaptığım dönemde dahi mesleğe daha önem verildiğini düşünüyorum. Mesleğin gelişimi, özlük hakları ve değişimi için gerekilen hassasiyetin gösterildiğini düşünmüyorum."* demiştir. Dernek başkanı da yapmış olduğu açıklamada (K7): *"Genel olarak devletin denetim fonksiyonuna verdiği önem ile orantılı olduğunu düşünüyorum. Sosyal Güvenlik Denetmenleri özelinde ise ücret ve özlük haklarına bakılırsa, bu kadar geniş yetki ve sorumluluğa karşı çok az olduğu görülecektir. Denetmenlik mesleğine yeterince önem verilmediğini söyleyebilirim."* demiştir. Görevleri sebebiyle personelle sürekli iletişim halinde olan bu iki katılımcının da mesleğe verilen değeri yetersiz görmesi, konu hakkında dikkat çeken bir durumdur.

4.4.10. Denetmenlik Mesleğinin Gelişmesi İçin Tavsiyeler

Mesleğe verilen önemle ilgili fikirleri alındıktan sonra, katılımcılara son olarak *"Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleğinin ülkemizde gelişmesi ile ilgili tavsiyeleriniz nelerdir?"* sorusu yöneltilmiştir. Soru ile denetmenlerin mesleklerinin gelişimi açısından önerileri alınarak konu hakkında bilgi edinilmesi amaçlanmaktadır.

Katılımcıların büyük bir çoğunluğu, mesleğin gelişmesi için en önemli unsurlardan birinin meslek içi eğitimlerin arttırılması olduğundan bahsetmiştir. Meslek içi eğitimler ile denetmenlik mesleğinin kalitesinin artacağını ve kayıt dışı istihdam ile daha etkin mücadele edilebileceğini savunmuşlardır. Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının değinmiş olduğu diğer öneri ise teşkilat yapılanmasındaki değişiklik olmuştur. Teşkilat yapısı, özlük haklarının değişmesi ile maddi şartların iyileştirilmesi; katılımcıların vermiş olduğu ortak önerilerden olmuştur. Çalışmaya katılan kişilerin, sorulan sorularda sürekli kurumsal statülerine değinmeleri ve teşkilat yapısının değişmesi gerektiğini belirtmeleri, özlük haklarının yetersiz olduğunu düşünmeleri durumun güncelliğini ve önemini göstermektedir.

Meslek içi eğitimlerin önemini vurgulayan çalıştay sorumlusu bir denetmen (K10): "*Mesleğin gelişimi için öncelikle özlük haklarının iyileştirilmesi şarttır. Kamu personeli A kadro olan meslekler içinde mesleğe yeni başlayacaklar için cazip kadro haline gelmediğimiz sürece hem kalifiye kadroların mesleği tercih etmemesi hem de başka kurumların sınavlarına girerek kurumdan ayrılma eğilimlerinin devam etmesi kaçınılmazdır. Mesleğe yeni başlayanların ilk atamaları sonrası en az 3 ay Ankara'da eğitim almaları ve görev yapmaları sonrası illere atanmaları, daha sağlıklı ve yoğun bir eğitim programından geçirilmeleri, özellikle eğitici vasfına haiz üstatlar ile bu süreci geçirmelerini, mesleğin geleceği için çok önemli görüyorum."* demiştir. Meslek öncesi sosyal güvenlik eğitimlerinin de önemli olduğunu savunan bir denetmen yardımcısı (K19): *"Kişileri, üniversitelerin Sosyal Güvenlik ile ilgili yüksek lisans programlarına yönlendirmeye yönelik çalışmalar yapılması gerektiğini düşünüyorum. Aynı zamanda diğer ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatları ile ilgili daha çok bilgi edinebileceğimiz platformlar arttırılmalıdır. Mesleğin yüksek olan itibarı hakkında kişiler daha çok bilgilendirilmeli, eğitimler verilmelidir."* demiştir. Ayrıca servis sorumlu yardımcısı bir denetmen (K5), üniversitelerin ilgili bölümlerin müfredatına sosyal güvenlik ile ilgili konular koyulabileceğini, bu konularla hem meslek tanıtılıp hem de öğrencilerin bilinçlenmesinin sağlanabileceğini, bu durumun çalışma hayatı açısından da etkili olacağını belirtmiştir. Katılımcı bir denetmen (K14) de konu ile ilgili sempozyumların

düzenlenebileceğini ve tanıtım faaliyetleri yürütülebileceğinden bahsetmiştir. Bir denetmen yardımcısı (K15): *"Mesleğin ülkede gelişmesi önündeki en büyük engel yine kayıt dışı istihdam. O kadar büyük bir sorun karşısında mücadele ediliyor ki sorunla mücadele edilen kişilerin niteliğinden ziyade niceliğine önem veriliyor. Daha kaliteli bir eğitim süreci ve daha az personel ile etkin bir mücadele yöntemi geliştirilebilir. Bu yüzden mesleğin gelişmesi için ilk olarak az sayıda personel alımı ve eğitimin kritik bir rolü olduğu kanaatindeyim."* diyerek eğitimin önemine tekrar dikkat çekmiştir.

Katılımcı bir denetmen (K12):*"Sosyal güvenlik denetmenliği mesleğinin öncelikle SGK teşkilat yapısındaki yeri yeniden gözden geçirilmeli, denetim bağımsızlığının sağlanması adına bürokratik işlemlerin yürütülmesi gerekmektedir. Etkin bir denetim sisteminin sağlanmasında personel sayısının yanı sıra denetmenlerin konusunda uzman olmalarının da önemli bir etken olduğu düşünüldüğünde sosyal güvenlik denetmenliği mesleğini yürüten meslektaşlarımızın mesleğin getirilerini yetersiz görmelerinden sebep meslekten ayrılmalarının önüne geçilmelidir."* demiştir. Dernek temsilcisi bir denetmen (K8): *"Sosyal güvenlik denetmenlerinin ayrı bir çatı altında Grup Başkanlığı olarak teşkilatlandırılmasıyla birlikte yerel etkilerden arındırılmış, bağımsız ve etkin denetim mekanizmasının oluşturulması ve akabinde mesleğin tanıtımının yapılması ile gelişmesi sağlanacaktır."* demiştir. Denetmen yardımcısı iki ayrı katılımcı da grup başkanlığı kurulmasının mesleğin gelişmesi için kritik olduğunu belirtmiştir.

Meslek hakkında reform yapılabileceği konusunda duran katılımcılar da bulunmaktadır. Sendika temsilcisi bir denetmen (K9): "*Denetimi yapan birimlerin bağlı olduğu kuruluşlar azaltılmalı. Bu durum personelin denetimi ile ilgili değildir. Denetim yapan kişilerin manipüle edilmesini engelleyecek kişi ve kurumların azaltılmasından söz ediyorum. Yapılandırma veya koordinatörlük, başkanlık gibi birimler kurularak denetim faaliyetleri spesifikleştirilmelidir. İl müdürüne bağlı bulunmanın denetim faaliyetlerini olumsuz etkilediğini düşünüyorum. Denetim ile ilgili bağımsızlık reformunun gerçekleştirilmesi ve adalet algısının düzelmesi de konu hakkında diğer tavsiyelerimdir."* diyerek konu hakkında reform yapılabileceğini savunmuştur. İl denetmen sorumlusu katılımcı (K2): *"Denetim mekanizması, bağımsız ve kendi içerisinde otokontrol sağlayabilen bir yapıda olmalıdır. Bu durum denetmenler için ayrıca bir grup başkanlığının oluşturulması veya geliştirilen diğer reformlar ile mümkün olabilir."* demiştir.

Sosyal güvenlik denetmen ve yetkili denetmen yardımcılarının mesleğin gelişmesi açısından vermiş oldukları öneriler dolaylı olarak kayıt dışı istihdam ile mücadelede de önem arz etmektedir. Çünkü denetmenlik mesleğinin gelişmesi için yapılan öneriler neticesinde alınan tedbirler, denetmenlerin çalışma şartlarını değiştirecektir. Çalışma şartları değişen denetmen kendini daha motive hissederek işlerini sürdürecektir. Konu hakkında merkez müdür yardımcısı bir denetmen (K1): *"Sosyal güvenlik denetmenlerinin özlük haklarının ve mali haklarının iyileştirilmesi, sahada kazanılan başarıların yarattığı olumlu etkinin denetmen eliyle sağlandığının yüksek sesle ifade edilmesi ve bu şekilde mesleğe hak ettiği prestijin kazandırılması gibi çalışmalar ile meslek mensuplarının motivasyon ve prestij kazanmalarını sağlayacaktır. Bunun sonucunda kayıt dışı istihdam ile mücadelede daha etkin bir şekilde yürütülecektir."* demiştir.

SONUÇ

Bu çalışmada "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim ve Denetmenlerin Rolü" konusu ele alınmıştır. Çalışma kapsamında, İstanbul'da yer alan 7 farklı sosyal güvenlik merkezi örneklem olarak seçilmiş ve araştırma yapılmıştır. İstanbul'da yer alan SGM'lerde görev yapan 20 denetim personeliyle yapılan mülakatlar çerçevesinde denetmenlik mesleğinin tercih edilme nedenleri, kayıt dışı istihdamın nedenleri ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede çözüm önerileri, mücadelede denetim ve denetmenlerin rolü, denetmenlik mesleğinin problemleri ve bu problemlerin çözümüne yönelik öneriler, mesleğe verilen önem ve mesleğin gelişmesi için tavsiyeler gibi konular hakkında bilgi edinilmiştir. Tezde yöntem olarak ele alınan meslek mensupları ile yapılan mülakat sayesinde bizzat konunun muhataplarının görüşlerini alma şansı yakalanmıştır. Denetimin rolü, denetmenlerin talepleri ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede yeni öneriler adına ulaşılan sonuçlar; konu ile ilgili farklı bir bakış açısı kazandırmayı hedeflemektedir. Çalışmada ulaşılan sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

İstanbul'da toplam 611 sosyal güvenlik denetim personeli bulunmakta ve denetmenler Kartal, Ataşehir, Sultangazi, Esenyurt, Esenler, Zeytinburnu ve Fatih SGM olmak üzere toplam 7 farklı merkezde görev almaktadır. Merkezlerin denetim alanları farklı ilçelerden oluşmaktadır. Bu merkezler dışında il müdürlüğünde idari görevler üstlenen il denetmen sorumluları bulunmaktadır. İl denetmen sorumluları, farklı merkezlerde yer alan servis sorumluları ile koordinasyonu sağlamakta ve merkezlerle il müdürlüğü arasındaki ilişkilerin yürütülmesini sağlamaktadır. Araştırma kapsamında görüşme yapılan sosyal güvenlik denetmenlerinin İktisadi İdari Bilimler Fakültesi'nin farklı bölümlerinden ve İstatistik lisans programından mezun oldukları tespit edilmiştir. Sosyal güvenlik denetmenliği kadrosunun ilk olarak 2011 yılında oluşturulduğu belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik denetmenliği mesleğinin tercih edilme nedenleri; mesleğin vatandaşlar için kritik bir rolünün olması, insanlara yardım etme isteği, sosyal güvenliğin gelişime açık bir alan olması, iş hayatı ve alana duyulan ilgi, tavsiye ve işsizlik olarak tespit edilmiştir. Çalışmanın en önemli bulgularından biri, 4 yıl ve altı çalışan yetkili denetmen yardımcılarının bir kısmının mesleği tercih etme nedeni olarak işsizliği göstermesidir. Türkiye'nin en büyük problemlerinden biri olan kayıt dışı istihdam ile mücadelede sahada görev alan kişilerin mesleklerinin gereklerini yerine getirirken, işi tercih etme sebepleri motivasyonlarını da etkilemektedir.

Mülakat kapsamında denetim personeli, kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerini; işsizlik, vergi yükleri, ağır prim oranları, konu ile ilgili eğitim düzeyinin yetersizliği olarak belirtmişlerdir. Piyasada yer alan aktörlerin sosyal güvenlik hakları ve sorumlulukları ile ilgili bilgi düzeylerinin yeterli olmaması, vergi yükü ve prim oranlarının yüksek olmasından dolayı işverenlerin sigorta primlerinden kaçarak kar sağlamaya çalışmaları, işsiz kalan kişilerin sigortasız da olsa çalışmaya rıza göstermesi de kayıt dışı istihdamın diğer nedenleri olarak sıralanmıştır. Ülkedeki ekonomik sıkıntılar, göç, gelir dağılımı dengesizliği, yabancı ve çocuk işçi problemleri, sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıklar, kentleşmenin artması, hızlı nüfus artışı, kurumlar arası koordinasyon problemleri, aflar, kayıt dışılık denetimlerinin yetersiz oluşu gibi diğer unsurlar da sorunun nedenlerindendir.

Sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları, kayıt dışı istihdam ile mücadelede bazı önerilerde bulunmuşlardır. Öneriler; halkın bilinçlendirilmesi adına kamu spotları ve reklamların oluşturulması, prim ve vergi oranlarında indirime gitmek, teşviklerin arttırılması, kayıt dışı istihdam denetimlerinin arttırılması, denetmenlerin sayısının arttırılması, denetim mekanizmasının daha adil bir alt yapıya oturtulması, personele meslek içi eğitimlerin verilmesi, kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması, idari para cezalarının tekrar düzenlenmesi gibi konularda verilmiştir. Kayıt dışı istihdamın göç veya işsizlik gibi toplumsal ve ekonomik birçok nedeni olduğu düşünüldüğünde sorunla mücadele de farklı alanları kapsamaktadır. Yabancı işçilerin hukuki statüsü, çocuk işçiliğinin artması gibi problemler ile ilgili yapılan çalışmalar aynı zamanda kayıt dışı istihdam ile mücadeleyi de etkilemektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede kullanılan yöntemlerin başında denetimler gelmektedir. Katılımcılar, denetimlerin kayıt dışılığa etkisi ile ilgili açıklamalarda bulunmuşlardır. Görüşmeye katılanların büyük bir çoğunluğu, denetimin kayıt dışı istihdam ile mücadelede çok önemli ve etkili yöntemlerden biri

olduğunu dile getirmişlerdir. Denetimlerin etkinliğinin özellikle caydırıcılık ve idari yaptırımlardan geldiği belirtilmiştir. Denetimin etkisi ile ilgili diğer katılımcılara kıyasla olumlu yorumlarda bulunmayan kişiler ise; sorunun büyüklüğünden ve yalnızca denetimin bu problemi çözmeye yetmeyeceğinden, denetim tekniğinin Türkiye'de profesyonel olarak kullanılmadığından, koordinasyon sorunlarından ve denetimin rolünün azaldığından bahsetmişlerdir. Denetim faaliyetleri, kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek bir seviyede olduğu Türkiye'de büyük bir öneme sahiptir. Katılımcılar, kayıt dışılık denetimlerinin engelleyici ve eğitici rolünün bulunduğuna, denetimler sayesinde sahada rehberlik faaliyetlerinin yürütüldüğüne vurgu yapmışlardır. Mülakatlarda yer alan bir grup katılımcı da denetimlerin tek başına bir yöntem olarak ele alınmasını ve kayıt dışı istihdam sorununun yalnızca denetim ile çözülmeye çalışmasını doğru bulmadıklarını belirtmişlerdir. Bu sebeple sorunla mücadelede kullanılan diğer yöntemler ile birlikte, denetimlerin koordine gerçekleştirilmesi ve etkinliğinin arttırılması amacıyla da önlemlerin alınması gerektiği tespit edilmiştir.

Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele eden saha personeli, sosyal güvenlik denetmen ve yetkili denetmen yardımcılarıdır. Kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetmenlerin rolünü anlamak amacı ile gerçekleştirilen çalışmada, katılımcıların meslekleri hakkında olumlu yorumlar yaptığı görülmüştür. Katılımcıların hepsi, sosyal güvenlik denetmenlik mesleğinin kayıt dışı istihdam ile mücadelede en önemli meslek gruplarından biri olduğunu belirtmişlerdir. Kayıt dışılık denetimlerinin büyük bir çoğunluğunun bu meslek grubu tarafından gerçekleştirildiği, piyasada yer alan çalışan ve işveren arasında denge sağlayıcı rol aldıkları, kayıt dışı istihdam oranlarını düşürdükleri, ülke vatandaşlarının şikayetleri ile ilgilendikleri, hak taleplerini karşıladıkları, iş hayatında adalet sağlayıcı bir rol üstlendikleri belirtilmiştir.

Sigortasız çalışma ve SPEK şikayetlerinin yapıldığı ihbarların veya konu hakkında verilen dilekçelerin, kamusal alanda ilgilileri sosyal güvenlik denetmenleridir. Denetmenler; işçi, işveren ve devlet arasında ilişkilerin iyi ilerlemesini sağlamaktadır. Denetim personeli; işçilerin sosyal güvenlik haklarından mahrum kalmaması, işverenlerin rehberlik faaliyetleri ile mevzuat hakkında bilgi almaları ve kanuna aykırı hareket eden işyerlerinin ceza alması, kamu düzeninin sağlanması gibi amaçlar ile görevlerini yürütmektedirler. Tüm bunlar düşünüldüğünde, sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının piyasada ve kamuda kritik bir rol üstlendiği görülmektedir.

Ayrıca, denetim personeli denetmenlerin nicelik ve nitelikleri ile ilgili bazı sorunları dile getirmiştir. Sosyal güvenlik denetmen ve yardımcıları, denetim faaliyetlerini gerçekleştirdikleri süreçte bazı sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Sorunlar; denetim esnasında işçi ve işverenin tepkilerinden kaynaklandığı gibi, çalışma ortamlarının fiziki şartlarından da kaynaklanmaktadır. Yapılan mülakat çalışması neticesinde; kurumun fiziksel şartları, özlük haklarının yeterli olmaması sebebiyle ücret düşüklüğü, kotalar veya rapor sayısı üzerinden oluşturulan iş baskısı, hedeflerin zorluğu, denetim esnasında dışarıdan yapılan müdahaleler ve güvenlik sorunlarının denetmenlerin en büyük mesleki sorunları olduğu tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra katılımcılar; bürokratik engeller, işverenin denetim esnasında çıkarmış olduğu sorunlar, kurumsal alt yapının yetersizliği, siyasi baskılar, usulsüz ihbarlar, ulaşım sorunları, diğer kurumlar ile koordinasyon sorunları gibi unsurların da kendilerini etkilediğini belirtmişlerdir.

Katılımcılar, belirtmiş oldukları sorunların temel nedeninin kurumsal teşkilat yapısından kaynaklandığını söylemişlerdir. Sosyal güvenlik denetmen ve yardımcıları, kurumun taşra teşkilatı içerisinde yer almakta ve Türkiye'nin 81 ilinde görev yapmaktadırlar. Kendilerine ait bir grup başkanlığı bulunmayan denetmenler; taşra teşkilatı içerisinde bir il müdürüne bağlı olarak çalışmalarının denetimlerin bağımsızlığı ve adaleti açısından uygun olmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca mevzuatın karışıklığı sebebiyle kişilerin bilgi sahibi olmamaları, kontrol edilme veya denetlenme algısının kişiler tarafından kötü algılanması, ekonomik kaygılar sebebiyle denetimde çıkan problemler de sorunların nedenleri olarak beyan edilmiştir.

Denetmen ve denetmen yardımcıları, mesleki sorunları ve bu sorunların nedenleri ile ilgili açıklamalarının ardından bu sorunların çözülmesi için bazı tavsiyelerde bulunmuşlardır. Katılımcıların tümü özlük haklarının iyileştirilerek maaşlarının yükselmesi, ayrı bir grup başkanlığı oluşturulması veya bakanlığa bağlı diğer sosyal güvenlik müfettişleri, iş müfettişleri gibi personel ile birleşerek denetimin tek çatı altından yürütülmesi, denetimlerin bağımsızlaştırılması ve çalışma ortamındaki fiziki şartların

geliştirilmesinin denetim faaliyetleri için önemli olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcıların denetim faaliyetleri için vermiş oldukları öneriler ile kayıt dışı istihdam ile mücadele için değinmiş oldukları önerilerin benzer olduğu görülmüştür. Teşvik sisteminde reformların gerçekleştirilmesi, denetim algısının değiştirilmesi gibi özgün açıklamalar da mesleki problemlerin çözümü ile iç içe alınarak açıklanan konulardandır.

Katılımcılar, sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılığı mesleği konusunda yaygın olan bakış açısını da değerlendirmişlerdir. Değerlendirmelerin tümünde, katılımcıların hepsinin mesleklerine yeterince önem verilmediği düşüncesinde oldukları görülmüştür. Katılımcılar; özlük haklarının yetersizliği, ücret düzeylerinin düşüklüğü ve kurumun fiziki şartlarının kötülüğünü belirterek mesleklerine önem verilmediğini açıklamışlardır. Mülakata katılan tüm sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarının mesleğe verilen önem ile ilgili olumsuz görüşte olması konu açısından dikkat çekicidir. Görüşler açısından diğer önemli husus ise bazı katılımcıların halkın mesleğe bakış açısını olumlu görmesine rağmen katılımcıların tümünün bürokrasiden ve kurumdan gereken ilgiyi göremediklerini belirtmeleridir. Katılımcılar; denetmenlik mesleğinin gelişmesi için ise mesleki eğitimlerin arttırılması, teşkilat yapısının değiştirilmesi, özlük haklarının iyileştirilmesi ve denetimlerin bağımsızlaştırılması gerektiğini savunmuşlardır.

Kayıt dışı istihdam, Türkiye'nin en büyük sorunlarının başında gelmektedir. Artan göçler, işsizlik ve diğer ekonomik problemler sebebiyle sorun giderek büyümekte ve içinden çıkılmaz bir hale gelmektedir. Ayrıca problemin yaratmış olduğu sorunlar yalnızca iş hayatını etkilememekte; ekonomik, sosyal, siyasi, toplumsal birçok alanda da olumsuz durumları tetiklemektedir. Sorunun ve etki alnının büyüklüğü düşünüldüğünde, kayıt dışı istihdam ile mücadelenin Türkiye açısından ne kadar büyük bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetleri, ilgili mevzuat açısından bir gerekliliktir. Yerel denetimler ile sigortasız çalışanlar kayıt altına alınarak sosyal güvenlikleri sağlanmakta, tescilleri bulunmayan işyerlerinin tespiti yapılmakta ve hukuka aykırı diğer birçok soruna çözüm bulunmaktadır. Denetimler ile birlikte işveren ve çalışanlara sosyal güvenlik konusunda rehberlik hizmeti verilebilmektedir. Dolayısıyla, kayıt dışılıkla mücadelede, sosyal güvenlik denetmenleri ve denetmen yardımcıları kritik bir role sahiptir.

Tez kapsamında yapılan saha çalışması, sahada görev yapan denetmenlerin de kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin ve denetmenlerin rolünü önemsediğini göstermektedir. Ancak, denetmenler sahada görev yaparken bazı sorunlarla da karşılaştıklarını belirtmekte ve kendi rollerinin yeterince önemsenmediğini düşünmektedirler. Bu noktada, kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda denetimin ve denetmenlerin etkinliğinin arttırılması için bazı önlemlerin alınması ve denetmenlerin yaşadıkları sorunların bir an önce çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Nitekim, denetmenlerin de saha çalışmasında bu konularda bazı önerileri olmuştur.

Bu çalışma kapsamında yapılmış olan mülakat çalışmasından elde edilen bulgular, yapılan literatür taraması, kişisel deneyimler neticesinde kayıt dışı istihdamı engellemek ve kayıt dışı istihdam ile daha iyi mücadele etmek amacıyla denetimlerin etkinliğini arttırmak, sosyal güvenlik denetmenlerinin rolünü arttırmak ve yaşanan sorunların çözülmesi açısından aşağıda bazı öneriler verilmiştir.

Kayıt dışı istihdamı engellemek ve denetimlerin etkinliğini arttırmak amacı ile;

- Toplumun sosyal güvenlik hak ve sorumlulukları açısından bilgilendirmek,
- Konu ile ilgili kamu spotu, sempozyum, reklam ve arşiv çalışmaları yapmak,
- Vergi ve prim oranlarını düşürerek işverenin sigorta yükünü hafifletmek,
- Mevzuatı daha açık ve anlaşılır hale getirmek ve teşvikleri arttırmak,
- Yabancı çalışma izni süreçlerini sadeleştirmek ve kolaylaştırmak,
- Kayıt dışılıkla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyon ve iş birliğini sağlamak,
- İdari para cezaları ve yaptırımları revize ederek tekrar düzenlemek,
- Sigorta sürecindeki kırtasiyeciliği düşürmek, bürokrasiyi azaltmak,
- Konu ile ilgili mücadele eden denetim birimlerinin sorunlarını çözmek,

- Nitelikli denetim personel sayısını arttırmak ve yeni personel alımları gerçekleştirmek,
- Çalışma ortamı fiziki şartlarını iyileştirmek, teknik ve teknolojik teçhizatları yenilemek,
- Ekonomik ölçüde yeni denetim araçları tahsis etmek,
- Usulsüz ihbar ve şikayetleri kontrol ederek zaman kaybını engellemek,
- Göç, işsizlik, enflasyon, yoksulluk, nüfus artışı, kentleşme gibi soruna sebep olan diğer sosyal ve ekonomik nedenler üzerinde çalışmak,
- Denetim sırasında gerçekleşen güvenlik problemleri için tedbirler oluşturmak,
- Denetim ile diğer mücadele yöntemlerini birlikte kullanmak gerekmektedir.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin mesleki problemlerinin çözülmesi ve kayıt dışı istihdamla mücadeledeki rolünün artması amacı ile;

- Katılımcıların çalışma esnasında özellikle üzerinde durdukları özlük haklarını iyileştirmek ve maaşlarını arttırmak, harcırah ile ilgili düzenlemeler yapmak,
- Meslek içi eğitimler ile denetmenlerin gelişmesine katkı sağlamak,
- Ayrı kadrolar içerisinde yer alan fakat kayıt dışı istihdam ile mücadele eden tüm personeli tek denetim kadrosu çatısı altında toplamak,
- Denetmenleri taşra teşkilatından çıkararak grup başkanlığı şeklinde bağımsız bir yapı oluşturmak, il müdürlüğüne bağlı çalışmayı sonlandırmak,
- Denetime kurum içerisinden veya dışarıdan yapılan tüm baskıları engellemek,
- Mesleğin tanıtımı için üniversitelerin ilgili bölümlerinde müfredata konu koymak,
- Sayısal hedefleri kaldırmak veya gerçekçi, objektif hedefler ile denetmenlerin üzerindeki iş yükünü hafifletmek,
- Denetim için gerekli çalışma ortamı şartlarını oluşturmak,
- Denetmenlerin motivasyonunu arttırmak amacı ile ödüllendirme gibi çalışmalar yapmak,
- Denetmenlerin ihtiyaç duyduğu araç gereçleri hızlı temin etmek,
- Kurumsal iletişimi geliştirmek ve meslek personeline gereken ilgiyi göstermek gereklidir.

KAYNAKÇA

4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T.C. Resmî Gazete, no.30479, 15.07.2018,

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, T.C. Resmî Gazete, no.23810, 08.09.1999,

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, T.C. Resmî Gazete, no.26173, 20.05.2006,

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, T.C. Resmî Gazete, no.26200, 16.06.2006

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, (2021), erişim: https://www.ailevecalisma.gov.tr/uploads/ksgm/uploads/pages/dagitimda-olan-yayinlar/turkiye-de-kadin-isgucu-profili-ve-istatistiklerinin-analizi-nihai-rapor.pdf, (07.02.2021),

Alper, Y. (2001), "Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim", *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi* – 3(2), erişim: http://www.isguc.org/?p=article&id=77&cilt=3&sayi=2&yil=2001, (17.02.2021),

Alper, Y. (2009), "Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Reformunun Başarısı", *Sosyal Güvenlik Dergisi* - 2, 21-32,

Arrigo, G. (2021), erişim: https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/03_gianniarrigo.pdf, (08.03.2021),

Avşar, Z., Öğütoğulları, E., Öğütoğulları, Ö. (2012), "Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kurumsal İletişimi ve Halkla İlişkiler Faaliyetlerinin Önemi", *Akdeniz Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi* – 16, 120-131,

Aydemir, Ş. (1995), "*Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi*'', İstanbul: Hesap Uzmanları Kurulu Yayınları,

Bacchetta, M. (2009), Globalızatıon and Informal Jobs In Developıng Countries, https:// www.wto.org, (30.01.2021),

Bağırzade, E. (2015), "Kayıt Dışı Sektörün Ekonomideki Rolü Tartışmaları Üzerine: Bir Literatür Taraması", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*-14, 39-54,

Bakkalcı,C., Işıkoğlu, P. (2011) , "Küresel Krizin Kayıt Dışı İstihdam Üzerine Muhtemel Etkileri Emek Yoğun Piyasalarda Türkiye Örneği", 1-28,

Bangasser, P. (2000), "The ILO And The Informal Sector: An Institutional History'', Employment Paper – 9, 1-46,

Bayrakoğlu, S., Kutbay, H. (2016), "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Bir Tetikleyicisi Olarak Vergi Takozu Sorunu ve Maliyeti", *SÜ Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*- 31, 249-273,

Bednarski, M. (2008), "Causes Of Undeclared Work in Poland'', The Report By The Ministry of Labor And Social Policy, 21,

Bernabe, S. (2002), "Informal Employment in Countries inTransition:A Conceptual Framework", 1-57,

BETAM, (2014), "Araştırma Raporu", erişim: https://betam.bahcesehir.edu.tr/kategori/ekonomik-arastirmalar/yayinlar/isgucu-piyasasi-gorunumu, (06.02.2021)

Bozdemir, M., Bayramoğlu, Z. (2019), "Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdam ve Göç'', International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Series XI. Ibaness Congress Series-Tekirdağ / TURKEY, 1067 – 1076

Bölükbaş, M., (2018), "Kayıt Dışı İstihdam ve Genç İşsizlik Ekonomik Büyüme ile İlişkili Olabilir Mi? Türkiye İçin Ekonometrik Bir Analiz'', *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 75-90,

Bracha, A., Burke, M. (2017), "Wage Inflation and Informal Work'', Federal Reserve Bank of Boston Research Paper Series Current Policy Perspectives Paper No. 18-2, 1-28,

Caro, L. (2020), "Türk İşgücü Piyasasında Suriyeli Mülteciler", erişim: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_739463.pdf, 1-58, (25.04.2021),

Chen, M. (2012), "The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies", WIEGO Working Papers, 1-21,

Chen, M., Vanek, J., Lund, F., Bonner, C., Heintz, J. (2005), "Women, Work and Poverty", erişim: https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-PoWW2005_eng.pdf, 1-112, (25.04.2021),

CMS Law Tax, (2019), erişim: https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2019/05/undeclared-work-an-employee-working-in-france-must-be-declared-in-france, (09.03.2021),

Contini, B. (1981), "Labour Market Segmentation And The Development Of The Parallel Economy: The Italian Experience", https://academic.oup.com/oep/article-abstract/33/3/401/2360898?redirectedFrom=fulltext, (17.01.2021),

Çakır, Ö. (2008), "Türkiye'de Kadının Çalışma Hayatından Dışlanması'', *Erciyes Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*- 31, 25-47,

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2021a), erişim:https://www.ailevecalisma.gov.tr, (20.01.2021),

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2021b), erişim: https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1322/cocukisciligimucadele_2017_2023_tr.pdf, (07.02.2021)

Çavuş, H. (2017), "Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* – 24 (2), 523-542,

Çelik, F. (2006), "İç Göçlerin İtici ve Çekici Güçler Yaklaşımı İle Analizi", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* - 27, 149–170,

Çetinkaya, E. (2008), "Türkiye'de Gençlerin Kayıt Dışı İstihdamdaki Durumu", *Bilgi Dergisi* – 17 , 115-125,

Çiftçi, H. (2018), "Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik Etkileri", 1-17,

Dam, M., Ertekin, Ş., Kızılca, N. (2018), "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz'', *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*-33, 293-318,

Daştan, H., Mola, H. (2020), "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Bölgeler Arası Bir Karşılaştırma'', *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi* – 34, 789-808,

Demir, M., Canbay, T. (2013), "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)", *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi* – 11(3), 451-467,

DFID, (2020), "Economic Development Strategy: Prosperity, Poverty And Meeting Global Challenges", 1-31, erişim: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/587374/DFID-Economic-Development-Strategy-2017.pdf, (23.12.2020),

DİSK, (2017), "Kayıt Dışı İstihdam Raporu", erişim: http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/15805.pdf, (05.02.2021),

Dobre, I., Alexandru, A. (2010), "The Usa Shadow Economy And The Unemployment Rate: Granger Causalıty Results", Journal of Applied Quantitative Methods, 98-104,

Duruel, M. (2017), "Suriyeli Sığınmacıların Türk Emek Piyasasına Etkileri Fırsatlar ve Tehditler'', *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*-2 (3-2), 207-222,

Effinger,B., Flaquer, L., Jensen, H. (2009), "Formal and Informal Work, The Hidden Work Regime in Europe", 1-239,

Eilat, Y., Zinnes, C. (2000), "The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance'' CAER II Discussion Paper, 1-70,

Erdal, İ. (2019), "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Ve Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları'', *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*-16, 225-246,

Erdinç, Z. (2016), "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadeleye Yönelik İzlenen Politikalar ve Çözüm Öneriler", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* – 16(4), 39-52,

Erdoğan, S. (2015), "AB Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Alternatif Bir Metot Olarak Sosyal Diyalog Mekanizması", *Sosyal Güvence Dergisi*-8, 69-95,

Erdut, T. (2005), "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü'', *Çalışma ve Toplum Dergisi* – 3, 11 – 49,

European Commission (2017), "Special Eurobarometer Undeclared Work in the European Union Report'', 3-46,

European Commission (2021), erişim: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1298&langId=en, (07.03.2021),

European Commission, (2017), "Factsheet on Undeclared Work – Greece", 1-7,

European Commission, (2017), "Factsheet on Undeclared Work – Spain", 1-6,

European Commission, (2017), "Factsheet on Undeclared Work –France September 2017", 1-8,

Feld, P., Frey, B. (2005), "Illegal,Immoral, Fattening Or What?: How Deterrence And Responsive Regulation Shape Tax Morale'', Size, Causes and Consequences of the Underground Economy - 15-37.

Fidan, H., Genç, S., (2013), "Kayıt Dışı İstihdam Ve Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*-5 (9), 137-150,

Frey B., Weck-Hanneman, H. (1984), "The Hidden Economy As An Unobserved Variable", European Economic Review - 26, 33-53,

GİB, (2021), erişim: https://www.gib.gov.tr/kurumsal/eylem-plani, (13.02.2021),

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, (2021), erişim: https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, (04.02.2021),

Göçmen, M., Öztürk, M., Işık, M. (2018), "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Kayıt Dışı Hizmetin Tespiti", *İş ve Hayat* - 4 (8), 225-256,

Güloğlu, T. (2005), "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış", 1-35,

Güloğlu, T., Korkmaz, A. ve Kip, M. (2003)., "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*- 45, 51-96,

Gümüş, A. (2010), "Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*- 18, 117-158,

Günther, I., Launov, A. (2012), "Informal Employment İn Developing Countries Opportunity Or Last Resort?'', Journal of Development Economics-97, 88-98,

Gürsel, S., Durmaz, M. (2014), "Kayıt Dışı İstihdam Son Sekiz Yılda Azaldı'', erişim: https://betam.bahcesehir.edu.tr/wp-content/uploads/2014/08/ArastirmaNotu1711.pdf, 1-13,

Hazans, M. (2011), "Informal Workers Across Europe: Evidence from 30 European Countries",1-57,

Hussmanns, R. (2004), " Measuring The Informal Economy: From Employment in The Informal Sector to Informal Employment'', ILO Working Paper-53, 1-25,

ICED Facility, (2021), "The Informal Economy: Don't Fight It, Work With It", erişim: https://medium.com/iced-facility/the-informal-economy-dont-fight-it-work-with-it-17cec93c6d1a, (27.02.2021),

ILO, (2015), "Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation'', erişim: http://www.ilo.org, (07.01.2021),

ILO, (2018), “Women And Men in The İnformal Economy: A Statistical Picture”, 1-156,

ILO, (2020a), erişim: https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm, (28.12.2020),

ILO, (2020b), erişim: http://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/social-dialogue/htm, (10.12.2020),

ILO, (2021),“Extendıng Labour Inspectıon To The Informal Economy: A Trainer’s Handbook’’ erişim: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_422044.pdf, (01.02.2021),

ILO, (2021a), erişim: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_738684.pdf, (10.02.2021),

ILO, (2021b), erişim: https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/social-dialogue/lang--tr/index.htm, (14.02.2021),

ILO, (2021c), erişim: https://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/WCMS_481007/lang--en/index.htm, (09.03.2021),

ILO, Geneva (1972), “Employment, İncomes And Equity: A Strategy For Increasing Productive Employment In Kenya”, Kenya Report, 1-584,

Işık, G., Sayan, S. (2020), “Korona Günlerinde İstihdamı Ve Kırılgan Kesimleri Korumak”, 1-8,

Işık, N., Acar, M. (2003), “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar Ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme’’, *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*-21, 117-136,

Işın, F., Keskin K., Türkekul B., Ateş H. Ç. (2009), “Türkiye’de Tarımsal İşgücü Piyasası ve Sosyal Güvenlik Politikaları”, erişim: https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/2299f06ee419aa5_ek.pdf, 1-22,

İpek, M., (2014), “Kayıt Dışı İstihdamda Küresel Etkiler ve Sosyal Örüntüler’’, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 163 – 186,

Johnson, S. (1997), “The Unofficial Economy In Transition”, Brookings Papers in Economic Activity-2, 159-239,

KADİM Projesi ile İlgili 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, T.C. Resmî Gazete, no.26309, 04.10.2006,

Kalaycı, C., Kalan, E. (2017), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi’’, Uluslararası Ekonomi, *İşletme ve Politika Dergisi* – 1, 17-34,

Kaleli, E., Karaca, C. (2019), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Çözüm Önerileri’’, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergis*i – 44, 769-792,

Kara, E. (2020), “COVID-19 Pandemisi ve Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanlar”, erişim: https://turkishstudies.net/turkishstudies?mod=tammetin&makaleadi=&key=44505, (07.03.2021)

Karaarslan, E., (2010), “Kayıt Dışı İstihdam ve Neden olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği’’, Mali Hizmetler Derneği-7, Ankara 2010,

Karlen, R., Güven, M. (2020), “Supporting Africa’s Urban Informal Sector: Coordinated Policies With Social Protection At The Core”, erişim: https://blogs.worldbank.org/africacan/supporting-africas-urban-informal-sector-coordinated-policies-social-protection-core, (10.03.2021),

Kaynak, M. (2007), “İşsizlik ve Emek Kalitesi”, *TİSK Akademi Dergisi* - 1, 67-87,

KNOEMA, (2018), erişim: https://knoema.com/infographics/jfgjvlg/the-shadow-economy-in-europe-and-oecd-countries, (08.03.2021),

Koruncuk Vakfı, (2021), erişim: https://koruncuk.org/post/dunyada-ve-turkiye-de-cocuk-isciligi_55, (08.02.2021),

Krasniqi A., Williams, C. (2017), “ Explaining Individual and Country-Level Variations in Unregistered Employment Using A Multi-Level Model: Evidence From 35 Eurasian Countries’’, South East European Journal of Economics and Business -12 (2), 61-71,

Liang, Z., Appleton, S., Song, L. (2016), "Informal Employment in China:Trends, Patterns and Determinants of Entry", 1-33,

Lordoğlu, K., Kıroğlu, M., Tanyılmaz, K., (2004), "Türkiye 'de Enformel İstihdam ve Yabancı Kaçak İşgücü" Uginar Proje Raporu, 1-28,

Losby, L., Else, F. (2002), "Informal Economy Literature Review'', 1-58, https://www.aspeninstitute.org/wpcontent/uploads/2017/04/ınformaleconomyliteraturereview, (15.01.2021),

Mahiroğulları, A. (2017), "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Ve Önlemeye Yönelik Stratejiler", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*-22 (2), 547-565.

Mateman, S., Renooy P. (2001), "Undeclared Labour In Europetowards An Integrated Approach Ofcombatting Undeclared Labour", 1-158,

Meriç, M., Topaloğlu, S. (2014), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Denetimin Rolü ve İşlevleri", 29. Türkiye Maliye Sempozyumu-Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 145-176,

Mervosh, M. (1987), "The Indicators Don't Indicate Very Much'', Business Month, 55,

Mevzuat Bilgi Sistemi (2020), "E-Mevzuat'', erişim: https://www.mevzuat.gov.tr, (13.12.2020),

Nurdoğan, A. (2018), "Uluslararası Çalışma Örgütünün Yüzüncü Yıl Dönümü ve Türkiye İlişkileri", *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*-3 (4), 78-95,

OECD, (2004), "Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy'', OECD Employment Outlook 92-64, 229-232,

OECD, (2021), erişim: https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/isinformalnormalmessagesfiguresanddata.htm, (07.03.2021),

Oğuz, F., Göksal, K., Oğuz, S., Şahin, M. (2020), "Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı Birinci Faz Etki Analizi Çalışması", 1-122,

Oral, İ. (2019), "2018 Yılında Uygulanan Sigorta Prim Teşvikleri Üzerine Düşünceler'', *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* – 19 (4), 221-240,

Oviedo, M., Thomas, M., Özdemir, K. (2009), "Economic Informality Causes, Costs, and Policies—A Literature Survey", 1-39,

Özbay, B. (2020), "Türkiye'de Çocuk, Kadın ve Göçmenlerin Kayıt Dışı İstihdamı'', 1-6,

Özcan, N., Tomasi, C. (2020), "COVID-19'un Ekonomi ve İstihdam Üzerinde Yarattığı Etkilere Verilecek Yanıt Küresel Çapta Tam ve Etkin İş Birliğinden Geçiyor", *İktisat ve Toplum Dergisi*-116, 35-41,

Özşuca, Ş., Gökbayrak, Ş. (2012), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", *Sosyal Güvenlik Dergisi*-2, 49-83,

Park, A., Wu, Y., Du, Y. (2012), "Informal Employment in Urban China: Measurement and Implications", 1-32,

Rahman, T. (2020), "Cash Support For The Poor İn İnformal Sector During Covid-19 Pandemic", erişim: https://tbsnews.net/thoughts/cash-support-poor-informal-sector-during-covid-19-pandemic-89725, (05.03.3021),

Renooy, P., Gritsai, O., Ivarsson, S., Meijer, R. (2004), "Undeclared Work in An Enlarged Union. An Analysis Of Undeclared Work: An In-Depth Study Of Specific İtems", 1-230,

San, S. (2009), "Türkiye'de Kayıtlı – Kayıtdışı Çalışanların Yapısal Farklılıklarının Sosyal Devlet Bağlamında Sorgulanması'', *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*-27(2), 449 – 465,

Sarılı, M. (2002), "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler'', *Bankacılar Dergisi* – 41, 32 – 50,

Savaşan, F. (2005), "Türkiyede Kayıtdışılık'', Ekonomistler Bülteni - 52, 28-34,

Schneider, F. (2002), "Sıze And Measurement of The Informal Economy In 110 Countrıes Around The World'', erişim: http://rru.worldbank.org/documents/paperslinks, (15.12.2020),

SGK (2021b), "Kayıt Dışı İstihdam Oranı", erişim: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari, (07.02.2021),

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, T.C. Resmi Gazete, no. 26609, 10.08.2007,

SGK, (2013), "Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları Genelgesi", erişim: http://archive.ismmmo.org.tr/docs/SGK/2013/duyuru_20130208_06.pdf, (04.05.2021),

SGK, (2019), "SGK 2018 Faaliyet Raporu", erişim: http://www.sgk.gov.tr/2018FaaliyetRaporu.pdf, (04.03.2021),

SGK, (2020), "SGK 2019 Faaliyet Raporu", erişim: http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/Bx4u8+3RVTc_SGK_2019_Faaliyet_Raporu.pdf, (04.03.2021),

SGK, (2021a), erişim:http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam, (30.01.2021),

SGK, (2021c), erişim: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam, (08.02.2021),

SGK, (2021d), erişim: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam, (13.02.2021),

SGK, (2021e), "Etkin Rehberlik Ve Denetim Yoluyla Kayıtlı İstihdamın Teşvikioperasyonu Tanıtım Kitabı (Kitup 2)" erişim: http://www.sgk.gov.tr/yayinlar/kitupII_compendium.pdf, (25.04.2021),

SGK, (2021f), erişim: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz, (02.05.2021),

Sharma, M., Estupinan, X. (2020), "Job and Wage Losses in Informal Sector due to the COVID-19 Lockdown Measures in India", 1-24,

Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü (2020), "2020/39 Sayılı Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri Genelgesi ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri Çalışma Talimatı" , Ekim 2020 , Ankara,

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği, T.C. Resmî Gazete, no.27945, 26.05.2011,

Süngü, Y. (2008), "Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler'', *TÜHİS İş Hukuku ve iktisat Dergisi* – 21 (2 – 3), 115-132,

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2021), erişim: https://www.sbb.gov.tr/butce-orta-vadeli-mali-planlar/, (14.02.2021),

T.C. Sağlık Bakanlığı, (2021), erişim: https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66300/covid-19-nedir-.html, (04.03.2021),

Tansöker, R. (2018), "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Takozu Açısından Değerlendirilmesi'', *Yönetim Bilimleri Dergisi* – 15, 309 – 334,

Temel, A., Şimşek, A., Yazıcı, K., (1994), "Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğü", Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar G.M,

TESEV, (2016), "Yolsuzluk Raporları: 2016, Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi'' erişim:https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_YolsuzlukRapor3_KayitDisi.pdf, (05.02.2021),

The Conversation, (2019), "Five Myths About The Informal Economy That Need Debunking", erişim: https://theconversation.com/five-myths-about-the-informal-economy-that-need-debunking-117612, (09.03.2021),

Thomas, R., Thomas, H. (1994), "The Informal Economy and Local Economics Development Policy'', Local Goverment Studies-20, 486-501,

Tudela, C., Launov, A., Robin, M. (2018), " The Fall in German Unemployment: A Flow Analysis'',erişim:https://www.iza.org/publications/dp/11442/the-fall-in-german-unemployment-a-flow-analysis, (30.01.2021),

Tunçcan, N. (2000), "Çocuk İşçiliği: Nedenleri, Boyutları ve Küreselleşen Dünyadaki Konumu", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 243-259,

TÜİK, (2021), "İsgücü İstatistikleri, Ekim 2020'' TÜİK Haber Bülteni – 37485, 1-5,

Türkiye İstatistik Kurumu, (2021), "TÜİK Temel İstatistikler'', erişim: https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Ekim-2020-37485, (16.01.2021),

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, (2021), "Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti'', erişim:http://www.turkis.org.tr/dosya/PDh4fkvu6W36.pdf, (05.02.2021),

TÜSİAD, (2021), "Kadın Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş'', erişim: https://www.tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1866-kadin-erkek-esitligine-dogru-yuruyus-egitim-calisma-yasami-ve-siyaset, (07.02.2021),

Tütüncü, A., Zengin, H. (2016), "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutunun Tahmini'', *Doğuş Üniversitesi Dergisi* – 17 (2), 195-209,

Umdu, E. (2010), "Genel Olarak Uygulanmakta Olan Sigorta Prim Teşvikleri'', *Mali Çözüm Dergisi*-97, 283 - 296,

United Kingdom DFID, (2017), " Economic Development Strategy: Prosperity, Poverty And Meeting Global Challenges'', erişim: https://www.gov.uk/government/publications, (09.01.2021),

Us, V. (2004), "Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği'', http://www.tek.org.tr/dosyalar/vuslat-us1-kayıtdısı.pdf, (07.11.2020),

Uysal, G. (2020), "Kovid-19 Pandemisi Şartlarında Kayıt Dışı İstihdam", 1-8,

WB, (2010), "Türkiye Ülke Ekonomik Raporu Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar'' erişim:http://www.hakan.hozyildiz.com/file/resource/dunyabankasikayitdisilik_120130172333.pdf, (05.02.2021),

WIEGO, (2020), "Impact of Public Health Measures on Informal Workers Livelihoods and Health", erişim: https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/Impact_on_livelihoods_COVID-19_final_EN_1.pdf, (06.03.2021),

Williams, C. (2009), "Formal and Informal Employment in Europe", European Urban and Regional Studies-16 (2), 147-159

Williams, C., Renooy, P. (2013), "Tackling Undeclared Work in 27 EU Member States And Norway: Approaches And Measures Since 2008'', European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1-44,

World Economic Forum on Africa, (2019), "3 Ways To Get Africa's Informal Economy On The Books", erişim: https://www.weforum.org/agenda/2019/08/3-ways-to-get-africas-informal-economy-on-the-books/, (09.03.2021),

Xue, J., Gao, W., Guo, L., (2014), "Informal Employment And Its Effect On The Income Distribution in Urban China", China Economic Review-31, 84-93,

Yağmur, A. (2013), "Seçilen Ülkeler ve Ülkemizdeki Kayıt Dışı İstihdamın Karşılaştırılması ve AB Üyesi Devletlerdeki Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Örnekleri'', *Sosyal Güvence*-3, 1 - 19,

Yendi, İ. (2011), "Kayıt Dışı Ekonominin İktisadi Mali Ve Kurumsal Nedenlerinin Analizi'', 1-140,

Yıldız, T., Yıldız, İ. (2017), "Suriyelilerin Türkiye Ekonomisinde Kayıt Dışı İstihdama Etkileri Ve Bunun Yansıması Olarak Türkiye'ye Maliyetleri Üzerine Bir İnceleme'', *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi* - 2(3), 30 – 46,

EKLER

Ek 1: Mülakat Soru Formu

Sayın Sosyal Güvenlik Kurumu Denetmeni,

Bu mülakat; Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Ülkü ARIKBOĞA danışmanlığında, yüksek lisans öğrencisi Tuna ÇELİK tarafından yürütülen *"Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim ve Denetmenlerin Rolü; İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri Kapsamında Bir Araştırma''* konulu yüksek lisans tezi için yapılmaktadır.

Çalışmanın temel amacı; kayıt dışı istihdam ile mücadelede denetim ve denetmenin rolünü anlamak, konu ile ilgili farkındalık yaratmak ve meslek mensuplarının görüşleriyle mücadelede kullanılacak yeni önerileri dile getirmek veya var olan teknikleri iyileştirmektir. Mülakat kapsamındaki sorulara verdiğiniz cevaplar sadece araştırmadaki konuyu açıklamak amacıyla kullanılacak, sizin kimliğinizi açıklayacak hiçbir bilgi tez içerisinde kullanılmayacaktır.

Katılımınız için teşekkür ederiz.

Tuna ÇELİK

Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Politikası Yüksek Lisans Öğrencisi

1. Kısaca kendinizi tanıtır mısınız?

2. Sosyal Güvenlik Denetmen mesleği geçmişinizi anlatır mısınız? Kaç yıldır Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak çalışıyorsunuz?

3. Sosyal Güvenlik Denetmen mesleğini tercih etme nedeniniz nedir?

4. Türkiye'nin büyük problemlerinden biri olan kayıt dışı istihdam sorununun sebepleri sizce nelerdir?

5. Kayıt dışı istihdam sorunun çözülmesi için önerileriniz var mıdır?

6. Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin rolünü nasıl değerlendiriyorsunuz?

7. Denetmenlerin kayıt dışı istihdamla mücadeledeki önemi nedir?

8. Mesleğinizi yürütürken karşılaşmış olduğunuz sorunlar nelerdir? Bu sorunların en önemli nedenleri sizce nelerdir?

9. Karşılaşmış olduğunuz problemlerin çözümü ve denetim faaliyetlerinin daha etkin yürütülebilmesi için çözüm önerileriniz var mıdır? Varsa bu önerilerinizi açıklayabilir misiniz?

10. Türkiye'de mesleğinize verilen önem ile ilgili görüşleriniz nelerdir?

11. Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleğinin ülkemizde gelişmesi ile ilgili tavsiyeleriniz nelerdir?

12. İlave etmek istediğiniz başka bir husus var mıdır?