

# 4447 SAYILI YASA'DA KAYITDIŞI İŞÇİLİĞE İLİŞKİN GÜVENLİK DÜZENEKLERİ

Mevlüt CAN

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı  
Baş İş Müfettişi

## GİRİŞ

25.08.1999 tarihli ve 4447 sayılı "İşsizlik Sigortası Kanunu", 08.09.1999 gün ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, kimi hükümlerinin uygulanması ise 01.06.2000 tarihi olarak belirlenmiştir. "İşsizlik sigortası Kanunu", beşi sosyal güvenlik, biri iş yasası olmak üzere yedi yasada değişiklik yapmıştır.

Gerçekten 4447 sayılı yasa, sosyal güvenlik sistemindeki temel sorunu demografik yapıdaki değişime bağlamakta, kayıt dışı işçiliğe de olgu olarak görmekte, çözümü için bir dizi güvenlik önlemini değişik maddeleri içine serpiştirmiş bulunmaktadır.

Bilindiği üzere 1980 sonrası Türkiye apansızın piyasa ekonomisinin alt yapısını ve kurumlarını oluşturmaya başlamıştır. Bu bağlamda "ithal ikameci" büyüme modelinin yerine, "piyasa güçlerinin özendirilmesine" dayalı, dış satımı özendirici, özel kesimin itici rekabet gücüne ağırlık veren kalkınma anlayışını yaşama geçirmiştir. (Törüner, 1994: 66-77). Böyle bir değişim tablosunun görüngüsünü farklılaştırmış tarım kesiminin istihdamdaki payı yüzde 53.24'lerden yüzde 42.30'lara gerilemiştir. Sanayinin payı ise, yüzde 14.65'den yüzde 16.77'ye, hizmetler kesiminin payı da yüzde 32.18'den 40.93'e fırlamıştır. Başka bir anlatımla, tarımın istihdamdaki payı 8.86 puan gerilerken, sanayideki istihdamın payı 2.12 ve hizmetler kesiminde ise 8.82 puan yükselmiştir. Özellikle 1980'li yıllardan 1998'e kadar geçen dönemde sanayi sektörünün payı yalnızca yüzde 13.12'den, 15.49'a yükselmiştir. Giderek sanayi sektörünün

istihdamdaki payı yüzde 17.21'den, yüzde 16.77'ye doğru azalan bir seyir izlemiştir (Güvenen, 1999:24). Daha doğrusu modern kesimde ya da formel sektörde istihdam alanı bulamayan işsizler, bu alanın dışına, korunaksız alana enformel sektöre yönelmiştir.

Enformel ekonomik yapının oluşumunda değişik yaklaşımlar ortaya konulmakla birlikte, (a) gelişmekte olan ülkelerin ikili yapısı (b) kamusal kaynakların etkin kullanılmaması, (c) piyasa ekonomisinin işleyişindeki tıkanıklıklar ve (d) değişen yaşam değer ve anlayışının kaynaklık ettiğine vurgu yapılmaktadır. (Özsoylu, 1996 : 63-89; Aktar, 1990 : 27-36; Ekin, 1995 : 17-19).

İşgücünün enformel sektöre kayış nedenlerinin başında, emeğin niteliğinin yetersizliği, ücretlerin genel düzeyinin düşüklüğü ve bunun sonucu gelir artırma dürtüsüdür. Ayrıca işverenler bakımından formel istihdam maliyetlerinin yüksekliği, enformal istihdamı özendirirken, bir yönü ile de formelle enformel istihdamın içiçe geçişine de olanak vermektedir (Ekin, 1995 : 74).

Enformel istihdam, çalışanları iş yasalarının sosyal koruma alanlarının dışında tutmaktadır. Böyle bir sonuç, işçileri sigortasız çalışma olgusu ile karşı karşıya getirmektedir. Enformel istihdamın işçileri her türlü sosyal koruma alanı dışında tutmuş olması ve benzer nedenler, enformel istihdamla savaşımlı zorunlu kılmaktadır. Bu çalışmada 4447 sayılı yasanın istihdam ve ücretlerdeki kayıtdışılığa ilişkin öngörülen

düzeneklerin işleyişi ve yaşama geçirilebilme olanakları üzerinde durulacak, alınması gereken önlemlere ilişkin yaklaşımlar sergilenecektir.

## I- Enformel Ekonomi-Enformel

### İstihdam ve Türkiye'deki Boyutları

a) Gelişme sürecindeki toplumlarda ekonomik yapı ikili bir karakter taşır. Özellikle kentsel alanlarda birbirleriyle yan yana çalışan ekonomik birimler bile ayrı ayrı özellikler gösterebilir. Bu ikili ekonomik yapıların birinde kapitalist üretim örgüsü, diğesinde ise geleneksel üretim biçimi egemendir. Kentsel alanda ortaya çıkan ikinci sektör, modern yapının dışında ve formel yapının dolduramadığı boşlukları doldurur. Gelirleri vergiye konu olmaz. Kayıt ve belge düzenine uyulmaz. Böylece çalışanlar, sosyal koruma alanının dışında kalır (Ekin, 1994 : 16).

Ancak 1970 ve izleyen yıllarda ortaya çıkan petrol krizi, modern-geleneksel ayırımına dayalı olarak yapılan ortaya konulan görüşler, özellikle 1980 sonrası küresel rekabetin bir boyutu ile dayattığı esnekleşme siyasalları, bunun sonucunda işgücü piyasalarının yapısındaki farklılaşma, enformel ilişkileri tek başına açıklamaya yetmemiştir. Özellikle tarım sektöründe görülen istihdam daralması, enformel istihdamda aynı oranda bir gelişmeye neden olmuştur (Lordoğlu, 1998 : 6).

Enformel işler ile çalışmalar değişik biçimlerde sınıflandırılmaktadır. Örneğin Lordoğlu'na göre (1998 : 5) bu sınıflandırma; (a) enformel olarak nitelenen işlerde çalışanlar, (b) hiçbir yere kayıtlı olmadan çalışanlar, (c) sosyal koruma alanı dışında tutularak çalıştırılanlar, (d) asıl işleri dışında kayıtsız biçimde çalışanlar, biçiminde yapılmaktadır. Güngör ise (1993 : 100-106) bu sınıflandırmayı; (a) enformel istihdam

biçimlerine, (b) işgücünün sosyal korunma dışında tutuluşuna, (c) korunmasız işgücünü oluşturan sosyal gruplara göre yapmaktadır. Böyle bir sınıflandırma sorun alanına yönelik siyasaların belirlenmesini netleştirmektedir. Ancak gelişen koşullara göre, enformelleşme de nitelik değiştirebilmekte ve kimi zaman böyle sınıflandırmalar bile yeterince anlamlı olamamaktadır.

b) Küresel ekonomideki gelişmelere koşut olarak Türkiye'de enformel istihdam, göreceli ve sayısal olarak artış eğilimi göstermektedir. Bir yandan tarım dışı istihdam artışında bir yavaşlama, doğrusu duraklama eğilimine girmiştir. Buna karşın hizmetler kesiminde, sanayi sektörü kentsel kesim istihdamında artış eğilimi izlenmektedir. Kadınlarda ve erkeklerde işgücüne katılım oranında bir düşüş eğilimi görülmekte, sanayide ise hizmet sektörüne geçiş üreten alt sektörlerde istihdam artışı gerçekleşmektedir (Lordoğlu, 1998 : 7); DİE, 1999 : 17-18; Gürsel-Ulusoy, 1999 : 35-37).

1980'li yıllardan sonra enformel istihdamın yaygınlaşması, daha çok formel istihdam maliyetlerinin artışı ile açıklanmaktadır. İşveren kesimi, üretime bağlı üretim payının % 40'ı bulduğunu, fonların payı ve sayısının yüksek olduğu ve üretim maliyetlerini arttırdığını, istihdama bağlı yasal yükümlülüklerin yüksekliğinin haksız rekabeti attırdığını ileri sürmektedir (İşveren, 2000 : 29-31). İşçi sendikaları ise, formel istihdam maliyetlerinin yüksek olması, rekabet gücünü korumak isteyen işverenin ekonomik faaliyetlerini devletten gizli yürütme yolunu seçmek gibi bir yol izlediğini, sonuçta da ihracatın gizli bir biçimde özendirilmesine gözyumuluğu görüşündedir. (Ekin, 1995 : 69 ve dipnot 59'da belirtilen kaynak).

Enformel istihdamın en önemli kaynaklarından biri işsizlik, bunun da en tipik özelliği nitelik olarak düşüklüğüdür. Zorunlu eğitiminin ilk aşamada sekiz yıla çıkartılmış

olması önce işgücüne katılımı düşürebilir. Ancak belirli bir süreden sonra katılım artma eğilimine girecektir. Ayrıca, emeklilik yaşının yukarı çekilmesi vb. diğer nedenler de işgücüne katılım oranını arttıracaktır (Gürsel-Ulusoy, 1999 : 36-37; Lordoğlu, 1998 : 7).

Ayrıca enformel kesimde çalışanların nitelikleri konusunda ölçütler vermek ve ortak tanımlar yapmak oldukça güçtür.

Lordoğlu'nun 1997 yılı Hanehalkı İşgücü Anketine dayanarak verdiği bilgiye göre, Türkiye'de toplam istihdamın % 17'si, kentsel istihdamın ise % 15'i enformel nitelik göstermektedir (Lordoğlu, 1999 : 7).

Enformel istihdamın boyutlarının ortaya konulmasında, enformel çalışmanın sosyal güvenlik kapsamına girip girmediği de bir ölçüt olarak alınmaktadır.

TABLO 1

Sosyal Güvenlik Kurumu (1998)	Kapsadığı kişi
SSK	6.721.169
Emekli Sandığı	2.071.867
Bağ-Kur	2.908.499
506 SSK. Geç. 20 Md. Kapsamı	77.526
Aylık Alanlar	6.231.160
Aile Fertleri	40.994.006
Toplam (sigorta hizmetlerinden yararlanan nüfus)	59.004.227
Genel Nüfusa Oranı	% 93

**Kaynak:** SSK 1998 Yılı İstatistik Yıllığı, Ankara, 1998, s. 22

Tabloya göre, sosyal güvenlik sisteminden nüfusun % 93'ü gibi büyük bir bölümü yararlanmaktadır. Gerek SSK ve gerekse Emekli Sandığına verilen sağlık hizmetlerinden sigortalılar ile kamu çalışanlarının eş ve çocukları ile herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan anne ve babalarının yararlanması, bu kesimlerin enformel çalışmadığı anlamına gelmez. 1998 yılında nüfus 63 milyon, 11 milyon hizmetli ve 7 milyon da aktif sigortalı

bulunmaktadır. Yine aynı dönem içinde 6.5 milyon ücretsiz aile işçisi ve 5 milyonu aşkın da kendi hesabına çalışan bulunmaktadır. 1998 yılı içinde aktif Bağ-Kur sigortalısı da 2 milyonu aşmıştır.

Henüz ücretlilerin bile tamamı sigorta sistemine katılmamıştır. Ücretsiz aile işçiliğinin ilke olarak sigortalılar arasına girmesi için yeni politikaların üretilmesi gerekmektedir.

TABLO 2: Kayıtdışı İşçilik

Ekim 1998

<b>Toplam istihdam</b>	<b>21.958.000</b>
Ücretli ve yevmiyeli	9.565.000
Kendi hesabına çalışan ve işveren	6.626.000
Ücretsiz aile işçisi	5.767.000
<b>Sosyal güvenlik sisteminin kapsamında olanlar</b>	<b>11.779.056</b>
Emekli Sandığı	2.071.867
BAĞKUR	2.908.499
SSK	6.721.169
506 sayılı SSK'nın Geç 20 Md. kapsamında	77.526
Herhangi bir sosyal güvenlik kapsamında olmayanlar	10.789.044
Ücretsiz aile işçisi	5.767.000
<b>Bağ-Kur ve SSK kapsamında olmasına karşın sigortasız çalışanlar</b>	<b>5.402.000</b>

**Kaynak:** DİE, Seçilmiş Göstergeler, Ankara, 1999, s. 17; SSK 1998 Yılı İstatistik Yıllığı, Ankara, 1999, s. 22; DİE, İstihdamın ve İşteki Durumun Sektörlere Göre Dağılımı, DİE HHIA, 1998. Aktaran İşveren, Ağustos 1999, Cilt : XXVII, Sayı : 11, s. 32.

Tabloda kayıt dışı istihdamın ulaştığı boyutun derinliği görülmektedir. 1998 yılı itibariyle nüfus 63.375 bindir. Toplam istihdam ise 21.958 bin olmasına karşın, bunun yalnızca 6.721.169'u 506 sayılı SSK anlamında sigortalıdır. Diğer yandan bağımlılık oranının yüksekliği, kayıt dışı istihdamın varlığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir (Karadeniz-Soysal, 1998 : 55). Gerçekten de 1998 yılında 506 sayılı yasa anlamında aktif sigortalı sayısı 5.558.582, bunların bakmakla yükümlü olduğu aile üyeleri sayısı ise 22.182.295'dir. Buna göre, aktif sigortalıların bağımlılık oranı 3.99'dur. Bundan bir aktif sigortalının

ortalama 4 kişiye baktığı ve SSK'nın da bunlara hizmet verdiği sonucuna varılabilir.

Yine 1998 yılı için 1475 sayılı İş Kanununun 33 ncü maddesi uyarınca, 01.08.1998-31.12.1998 tarihleri arasında 16 yaşından büyükler için saptanan asgari ücret günlük 1.594.650, aylık brüt ücret ise 47.839.500 TL.dir. Bununla ortalama 4 kişilik bir ailenin geçimini sağlayamayacağı açıktır. Aile, gelirini telafi için marjinal işlerde çalışmakta, ancak SSK'nın verdiği hizmetlerden yararlandığı gibi bir sonuç da ortaya çıkmaktadır. (Karadeniz-Sosyal, 1998 : 56).

## II- Kayıtdışı işçiliğe İlişkin Güvenlik

### Düzenekleri

4447 sayılı yasa, sosyal güvenlik sisteminin birincil öncelikli sorununun demografik nitelikli olduğundan yola çıkmış ama enformel istihdamın, marjinalleşmiş yapısını da gözönüne alarak, kayıt dışı işçiliğe ilişkin düzenlemeleri de birlikte oluşturmuştur.

### 1. İşyerinin kuruma bildirilmesi

İşyerinin SSK'nın ilgili Sigorta Müdürlüğüne bildirilmesine temel oluşturan "işyeri bildirgesi" daha önce işverenin sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihten itibaren bir ay içinde verilmesi gerekirken, 4447 sayılı yasanın yayımı tarihi olan 08.09.1999 tarihinden itibaren işverenler tarafından sigortalı çalıştırılmaya başlanmadan önce kuruma verilmesi veya iadeli taahhütlü olarak gönderilmesi gerekmektedir.

Bu değişiklikle amaçlananlardan biri sigortasız işçi çalıştırılmasının önlenmesi, diğeri de iş kazası veya meslek hastalığı hallerinde işçinin işe yeni girmiş gibi işlem yapılarak kazanın mali külfetinin kuruma ödetilmesinin yolunun kapatılmasıdır.

Yasada inşaat işkoluna yönelik olarak iki önemli istisna getirilmiştir. Buna göre;

a) İnşaat işkolunda işe başlatılacak kişiler için, işe başladığı gün,

b) İlk kez işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde, inşaat işyerleri dahil işe alınan işçiler için işe başlama tarihinden itibaren en geç bir ay içinde,

verilen işe giriş bildireleri de süresi içinde verilmiş sayılacaktır.

Aslında inşaat işkoluna da özgü olsa da getirilen bu ayrıcalık, temel kuralı önemli ölçüde etkisizleştirmektedir (Arıcı, 2000 : 21).

### 2. Sigortalının kuruma bildirilmesi

Eski uygulamaya göre, işverenler sigortalıyı çalıştırmaya başladıkları tarihten itibaren en geç bir ay içinde kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuş iken, 4447 sayılı yasanın 2 nci maddesi ile 506 sayılı SSK'nın 9 ncu maddesi değiştirilmiş ve yasanın yayımı tarihi olan 08.09.1999 tarihinden sonra,

a) Sigortalı çalışmaya başlamadan önce kuruma bildirilecek, ya da işe giriş bildirgesi iadeli-taahhütlü olarak ilgili sigorta müdürlüğüne gönderilecektir.

b) Ayrıca Dışişleri Bakanlığı, yurt dışındaki temsilciliklerindeki istihdam edecekleri Türk uyruğuna tabi sigortalıları ise, işe başladığı tarihten itibaren üç ay içinde Bakanlığın bulunduğu Çankaya Sigorta Müdürlüğüne bildirmekle yükümlü olacaktır.

Yeni düzenleme ile artık işverenler, işyerlerindeki denetimler sırasında çalıştırdıkları halde sigortasız oldukları saptanan işçileri eskiden olduğu gibi bir aylık bildirim süresi içinde olduklarını ileri süremeyeceklerdir.

c) Diğer bir yenilik ise sigortasız işçinin kendini kuruma bildirme yükümlülüğüdür. Sigortasız çalıştırılan işçi 30 gün içinde doğrudan kendini ilgili SSK sigorta müdürlüğüne bildirebilecektir.

4447 sayılı yasanın ek 40'ncü maddesi ile işçiye yüklenilen sorumluluk, çalışmaya başladığı 30 gün içinde bildirimle sınırlanmıştır. Eğer işçi sigortalı ise, böyle bir bildirim gerek kalmayacak, ancak sigortasız ise elbette bu yükümlülüğü yerine getirmesi gerekecektir.

İş güvencesinin olmadığı bir sosyal güvenlik yapılanması içinde, işçinin sigortasızlığını bildirmesi çoğu kez hizmet akdinin feshi ile sonuçlanacak, böyle bir durumda işçi yargı yerine başvurarak, 1475 sayılı iş kanununun 13 ncü maddesinin son dan bir önceki fıkrası uyarınca, çalışma süresine göre ihbar önelinin üç katı tutarında bir tazminatı işverenden isteyebilecektir.

Öte yandan sigortasızlığını yasal süresi içinde kuruma bildirmemiş işçi, daha sonra durumun tespiti için iş mahkemelerine dava açabilecektir. Ancak, ispat külfetinin taraflar arasında yayılması nedeniyle artık sigortasızlığını bildirmemiş işçi bir kanıt aracından yararlanamayacağı için önemli hak kayıpları ile karşı karşıya kalabilecektir.

### 3. İşçinin kural olarak otuz gün sigortalı gösterilmesi

İşveren kural olarak işçiyi 30 gün üzerinden sigortalı gösterecektir. 506 sayılı SSK'nın 4447 sayılı yasa ile değişik 79 uncu maddesinde, sigortalının otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen sürele re ait primler kurumca re'sen tahakkuk ettirilerek "... tahsil olunur...." kuralını getirmiştir. Bu kural uygulama usul ve esasları ise 26.02.2000 tarih ve 23976 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nde Değişiklik yapılmasına Dair Yönetmelik"de gösterilmiştir.

Bilindiği üzere, iş yasalarında tam ve kısmi süreli hizmet akitleri ayırımına dayalı bir düzenleme getirilmemiştir. Ancak iş yasaları tam ya da normal süreli olarak adlandırılan bir çalışma sistemini temel almış, standart dışı ya da atipik çalışma biçimlerine ilişkin bir düzenleme getirmediği gibi yasak veya sınırlama da koymamıştır (Mollamahmutoğlu, 1995 : 44; Centel, 1994 : 92-95).

Bu bağlamda 4447 sayılı yasa ile getirilen düzenleme, çalışma yaşamında giderek yaygınlık kazanan ve özellikle hizmetler sektöründe varolan standart dışı çalışma olgusunu yadsıyan bir nitelik taşımaktadır. Oysa yapılan işin niteliği atipik çalışma biçimine olanak verebileceği gibi, bir işyeri veya işletmenin bir bölümünde kısmi süreli ve tam süreli çalışmalar iç içe geçmiş olabilir.

Yasa koyucu 30 günden az çalışmanın nasıl değerlendirileceğine ilişkin bir kural getirmemiştir. Kurum, bunun düzenlediği "Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği"nin değişik 17'nci maddesine göre, "dört aylık sigorta primleri bordrosu ile birlikte, ay içinde 30 günden az çalışan veya ücret ödenen sigortalılara ilişkin istirahatlı olduğunu gösteren resmi kuruluşlara ait sağlık tesisleri veya işyeri hekimlerince düzenlenmiş hekim raporu, ücretsiz izinli olduğunu kanıtlayan izin belgesi, disiplin cezası uygulaması, gözaltına alınma, tutukluluk hali, kısmi istihdama ilişkin yazılı hizmet sözleşmesi, puantaj kayıtlarına ilişkin belgeler ile grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerlerinde faaliyetin durduğunu veya işe ara verildiğini gösteren ilgili resmi makamlardan alınan yazı örneği bilgi formu ekinde kuruma verilir."

506 sayılı yasanın değişik 79 uncu maddesindeki açık uçlu düzenleme, yönetmelikle daha da farklılaştırılarak yasalarla düzenlenmeyen, düzenlenmiş olsa bile zorunlu tutulmayan durumlar için bile belgelendirme koşulu getirilmiş, sonucundan işveren sorumlu tutulmuştur.

#### Şöyle ki;

a) 1475 sayılı İş Kanununun 9'uncu maddesinde, yazılı olma zorunluluğu belirli süresi bir yıl ve daha uzun süreli hizmet akitleri için öngörülmüş, ikinci fıkrasında ise "yazılı yapılmayan durumlarda" anlatımına

yer verilerek bunun zorunlu olmadığı açık olarak belirtilmiştir.

Yönetmelik ile kısmi istihdama ilişkin hizmet akitlerinin yazılı olma zorunluluğunun getirilmesi, oldukça karmaşık sorunların doğumuna kaynaklık edecek bir düzenleme olma özelliğini korumaktadır.

b) İş yasasında kural olarak yıllık iznin ücretli olması benimsenmiş (md. 49-59), işçinin bu hakkını nasıl kullanacağı ise ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Ancak ücretsiz izne ilişkin açık bir kural yasal düzenlemede yer almamış, bazı durumlar için sınırlı bir biçimde sayılmıştır. Kabul etmek gerekir ki, işçinin önceden veya sonradan verdiği olurlarla hizmet akitlerinin "ücretsiz izinli olması" nedeniyle askıya alınması olurludur. Teknik bir söyleyişle, yasada belirtilen durumlarda ve işçinin istemi halinde, işverenin ücretsiz izin verme zorunluluğu bulunmasına karşın, hizmet akdi veya toplu iş sözleşmesinde öngörülmemiş durumlar için işçinin ücretsiz izinli sayılması veya sözleşmesinin askıya alınması söz konusu olamaz. Tarafların özgür istençleriyle oluşmuş bir sözleşmenin yine tarafların isteğiyle askıya alınmasını sınırlayan veya engelleyen bir düzenleme mevzuatta yer almamıştır (Ayrıca bkz. Süzek, 1989;47).

İşverenin ekonomik kriz nedeniyle iş kanununun 16/III. maddesi uyarınca işçilerin hizmet akitlerini askıya alması da mümkün görülmemektedir. Çünkü ekonomik kriz zorlayıcı neden sayılmamaktadır. Yalnız işçilerin geçici olarak izinli sayılmaları, zorunlu tatil uygulaması, işçinin bunu benimsemesi ve burada açık veya örtülü bir sözleşmenin oluşması ile mümkün olabilmektedir. Yargıtay 9. HD. 23.12.1996 tarihli ve 16196/23959 sayılı kararında, "işçinin rızası olmadan işveren tarafından tek taraflı ücretsiz izin uygulamasına gidilmesine olanak vermemektedir (Narmanlıoğlu, 1996 : 68-69).

Tarafların örtülü olarak kabulü ile oluşmuş bir ücretsiz izin durumunun sonradan nasıl

belgeleneceği veya belgenin kim tarafından düzenleneceği bir sorun alanı olarak ortada durmaktadır. Yönetmelik hükmünden işverenin düzenleyeceği tek yanlı belgelerle işçilerin ücretsiz izne ayrılabilmesi gibi bir anlam çıkmaktadır ki, bunun benimsenmesi işçiler açısından ileride onarılamaz kayıplara yol açabilecektir. Ayrıca işverenin tek yanlı belge düzenleyebilmesi, hizmet akitlerinin içeriğinin de işveren tarafından tek taraflı olarak değiştirilebileceği gibi bir sonucu da birlikte getirmektedir.

c) Yine bilindiği üzere 1475 sayılı İş Kanununun 32'inci maddesi uyarınca, işçiye hizmet akdi veya toplu iş sözleşmesinde gösterilen nedenlerle ücret kesintisi cezası verilebilir. İşçi ücretlerinden nedenleri belirtilerek yapılacak kesintiler bir ayda üç gündelikten veya parça başına yahut yapılan işin miktarına göre verilen ücretlerde işçinin üç günlük kazancından fazla olamaz.

İşçi ücretlerinden bu koşullara göre yapılan kesintiler, ödenen net ücret üzerinden yapılmakta olup bunun işçinin çalıştığı gün sayısı ile ilişkisi bulunmamaktadır. Ücret kesintisi cezası verilmesi durumunda işçinin çalıştığı gün sayısının eksik gösterilmesi, işçiyi eksik gün sayısı kadar sosyal güvenlik hakkından da yoksun bırakacaktır ki, ücret kesintisi cezasının böyle bir amacı içermediği de açıktır. Bunun için yönetmelikte sözünü ettiğimiz düzenleme beraberinde kimi tartışmaları getirecek nitelik taşımaktadır.

d) Öte yandan 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, toplu iş uyuşmazlıklarında grev ve lokavt kararının alınması, uygulanması, sona erdirilmesi ile ilgili makamlara bildirilmesini taraflara hak ve yükümlülük olarak vermiş ve ayrıntılarını düzenlemiştir (TİSGLK Md. 27,28,37,42,51). Bu kurallar karşısında, idari düzenleme ile durumun "resmi makamlardan alınacak yazı ile grev ve lokavtı" belgelemenin istenilmesi, yeterli bir anlatım olmadığını gibi yasa koyucunun amacıyla bağdaştırılması mümkün değildir.

#### 4. Denetimin kurumla

##### sınırlandırılmamış olması

Kayıt dışı işçilikle savaşımında artık işçinin sigortalılığı sigorta müfettişleri dışında genel ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları da kendi görev alanlarına giren işyerlerinde araştırarak, teftiş, kontrol ve denetim yapabileceklerdir.

Ayrıca SSK Yönetim kurulu kararı ile görevlendirilen memurlar da sigortalıların işlemleri ile ilgili yoklama ve tespit yapabileceklerdir. Konuya ilişkin yönetmelik, 21.01.2000 tarih ve 23940 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

506 sayılı SSK'nın 130 uncu maddesine verilen yeni biçim ile denetim elemanı sayısı artırılarak sigortasızlığa ilişkin çok yönlü ve çok merkezli bir mücadele öngörülmüştür.

#### 5. İşsizlik sigortasının oluşturulması

4447 sayılı yasa, 1959 yılından bu yana üzerinde durulan ve 1971 yılında 1451 sayılı yasa ile onanan ve böylece iç hukuk metni haline dönüşen ILO nun 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" na ilişkin sözleşmesinde belirtilen ve her biri ayrı ayrı tehlike oluşturan iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm sigortasından sonra işsizlik sigortasını oluşturmuştur.

Yasanın teknik ayrıntıları eleştirilebilir. Ama işsizlik sigortası gibi işletilmesi en güç sigorta dalının kurulmuş olması, sistem içinde bir reform niteliği taşımaktadır. Bu sigorta dalı, sigortalıya işsizlik süresi içinde gelir güvenliği sağlar. Enformel yapıların süreç içinde tasfiyesine ve böylece kayıt dışı işçilikle savaşımına önemli güç katacağı gerçeği yadsınamaz. Uzun dönem içinde her kurumun prim gelirlerinde hem de vergi gelirlerinde olumlu değişiklikler yaratacaktır.

Öte yandan işsiz kalan sigortalının işsizlik ödeneği alabileceği 180-300 günlük süre içinde 2821 sayılı Sendikalar Kanununun "üyeliğin devamı ve askıya alınması hallerine" ilişkin 24 üncü maddesinin son fıkrasına göre, ".... işçi sendikası üyesi işçinin geçici olarak işsiz kalması, ..... sendika üyeliğini etkilemez" kuralı uyarınca işçinin üye olduğu sendika ile bağının devam etmesi sigortalı işsize örgütlü güvence sağlaması yanında kurumsal bir desteği de birlikte getirecektir. Bütün bu olgular birlikte değerlendirildiğinde işsizlik sigortasının sendikaların kurumsal desteğiyle birlikte kayıt dışı işçilikle önemli bir savaşım aracı olduğu ortaya çıkar.

### III. Ücretteki Kayıtdışılığa İlişkin

#### Düzenekler

Ücret, işveren yönünden maliyet, işçi yönünden ise bir gelir ögesidir. Ücretin aynı zamanda sosyal yanlar, gelir ve gider gibi paradoksal bir nitelik taşıması, kimi zaman bordro dışında tutulması olgusunu da birlikte getirmektedir. Bordro dışında yapılan ücret ödemelerinin kaynağı enformel ekonomisinin sonucu ve kaynağıdır. İşçilere ödediği ücretin bir bölümünü açıktan ödeyen işveren, bunu karşılayabilmek için yanıltıcı belgelere de yönelebilmektedir. Böylece gelirin bir bölümü veya kısmı bilerek ve isteyerek kayıtdışında kalmakta, bunun sigorta priminden SSK, vergisinden ise maliye yoksun kalmaktadır. Sonucunda da işçi sosyal koruma alanının dışında kalmakta, böyle bir durum ise, işçi dışında önce aile üyelerini giderek toplumu olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu bağlamda 4447 sayılı yasa, ücretlerdeki kayıtdışılığa ilişkin düz ve çapraz değişik düzenekler getirmiş ve gerçek ücretlerin kayıtlara yansımaları için önlemler öngörmüştür.



### 1. Ücretlerdeki kayıtdışıılık

Ücret, ekonomik ve sosyal sonuçları olan ve çok yönlü işlevleri içinde barındıran bir kavramdır. 1475 sayılı İş Kanununa göre, "..... genel anlamda ücret, bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve nakden ödenen meblağı kapsar."

Uygulamada daha çok net ve giydirilmiş ücret gibi kavramlar kullanılmakta, çıplak ücretten işçiye ödenen tutar, giydirilmiş ücretten de işçiye sağlanan hizmet akdi, toplu iş sözleşmesi ve yasadan doğan çıkarlar anlaşılmaktadır. İşveren tarafından

yapılan tüm ödemeler ise işgücünün maliyetini oluşturmaktadır.

Kabul etmek gerekir ki, işgücü maliyeti ile çıplak ücret arasında büyük farklar bulunmaktadır. İşgücünün maliyeti, vergi, sigorta ve fonlardan ötürü yükselmekte, tam istihdamın sağlanmadığı bir ekonomide de ücretler üzerinden alınan vergiler istihdamı cezalandırır bir nitelik göstermektedir (Özsoylu, 1996 : 86).

Bütün bu olumsuz gerçekler ücretlerdeki enformeliği arttırmakta, bir ölçüde enformel ekonomi de enformel istihdama kaynaklı etmektedir.

TABLO 3

Yıllar	Reel GSMH (Büyüme hızı)	Toptan Eşya Fiyatları	İstihdam Artış hızı
1990	9.4	52.3	1.8
1991	0.4	55.3	0.6
1992	6.4	62.1	0.5
1993	7.6	58.4	-0.2
1994	6.1	149	1.02
1995	8.0	64.9	1.03
1996	7.1	89.9	1.03
1997	8.0	91.0	-0.9
1998	3.8	54.3	1.02

**Kaynak:** DİE, Seçilmiş Göstergeler, Ankara, 1999, s. 1-6; Veysi Seviğ, Bordro Dışı Ücret, Yeni Yüzyıl 17.02.1995.

Tablodan da izleneceği ve Seviğ'in açık olarak vurguladığı gibi, GSMH ile toptan eşya fiyatlarındaki artış karşılaştırıldığı zaman istihdamdaki artışın düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca büyüme hızı, toptan eşya fiyat endeksleri ile istihdam artış hızı arasında bir ilişki de oluşturulamamaktadır. Bunu tablodan izlemek olanaklıdır. Buradan istihdamın enformel işlere kaydığı ve gelir artışının da yeterince kayıtlarda görülmediği gibi bir sonuca varmak yanıltıcı olmasa gerek.

Bu olguları veri olarak alan 4447 sayılı yasa, emekli ivazlarının ödeme yöntemini değiştirmiş, bu ivazlara hak kazanmada yaş kaydı sınırını öngörmüş, emsal ücretlere göre idarenin resen tahakkuk yetkisine açıklık getirmiş, işsizlik sigortası ödeneğinin verilmesini kurallaştırarak kayıt dışı ücretle değişik biçimde mücadeleyi amaçlamıştır.

Öte yandan SSK primine esas ortalama günlük kazançlarının sektörler ve cinsiyete göre on yıllık gelişimi tablodaki gibidir.

TABLO 4

TL

Yıllar	Kamu	Özel	Kadın	Erkek	Genel
1989	18.833	14.303	14.498	15.830	15.707
1990	38.97	25.417	24.505	29.006	28.585
1991	79.540	48.165	50.924	56.310	55.692
1992	114.009	72.698	79.093	87.458	86.499
1993	179.027	115.333	121.978	131.235	130.063
1994	219.618	172.528	182.499	185.588	185.270
1995	271.542	271.542	271.52	271.542	271.542
1996	865.106	686.022	710.988	723.091	722.698
1997	1.736.008	1.482.884	1.555.777	1.529.195	1.531.763
1998	2.761.970	2.521.811	2.593.459	2.572.269	2.574.366

**Kaynak:** SSK 1998 Yılı Faaliyet raporu, Ankara, 1998, s. 21.

Nitekim 1989-98 yılları arasında kamu ve özel kesimde SSK primine esas günlük ücretler özellikle 1996 yılına dek kamuda daha yüksek, özel kesimde ise daha düşüktür. Özel kesimde ortalama ücretlerin daha düşük gösterilmesinin değişik nedenleri olabilir. Ama kayıtlara yansımayan ve yalnızca SSK primine esas kazancın alt

sınırı düzeyinde gösterilen ücretlerin formel ekonomi ile enformel ekonominin iç içe olduğunun bir başka göstergesi olarak nitelenebilir.

Öte yandan, 1996 ve izleyen yıllardan sonra SSK primine esas ortalama günlük kazançların kamu ve özel sektör ile erkek ve kadın cinsiyetine göre ayrımında birbirine

yakınlaştığı, daha doğrusu özellikle 1989-94 arasında görülen farkın süreç içinde azaldığı da gözden kaçmamaktadır. Kuşkusuz bunda 506 sayılı yasada yapılan değişiklikler yadsınamaz.

Bu olguları veri olarak alan 4447 sayılı yasa emekli ivazlarının ödeme yöntemini değiştirmiş, bu ivazlara hak kazanmada yaş kaydı sınırını öngörmüş, emsal ücretlere göre idarenin resen tahakkuk yetkisine açıklık getirmiş, işsizlik sigortası ödeneğinin verilmesini kurallaştırarak kayıt dışı ücretlerle değişik biçimde mücadeleyi amaçlamıştır.

## 2. Yaş kaydına yeniden dönülmüştür.

4447 sayılı yasa, yaşlılık sigortasında yaş kaydına yeniden dönüş yapmıştır. Gerçekten de 5417 ve 6900 sayılı yasalarla emeklilik yaşı cinsiyet ayrımı yapılmaksızın 60 olarak saptanmıştı. Başlangıçta da 506 sayılı yasa kadın için 60, erkek için 65 yaş koşulunu emekli olmak için zorunlu tutmuştu. Ancak 1969 yılında 506 sayılı SSK'da 1186 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle önce yaş sınırı kadınlar için 50, erkekler için 55'e indirilmiş, daha sonra 25 yıllık sigortalılık süresine ek olarak 5000 gün prim ödeme koşulunun yerine getirilmesi yeterli sayılmış ve yaş kaydı aranmaksızın sigortalıya emekli olma olanağı verilmiştir (Centel, 1999 : 11; Dilik, 2000 : 5-7).

1985 yılında 3246 sayılı yasa ile yaşlılık aylığına hak kazanmada yaş kaydına yeniden dönülmüştür. Ancak, bu uygulamanın ömrü uzun olmamış, 1992 yılında 3774 sayılı yasa ile yeniden yaş kaydı sınırlandırmasından geri dönüş yapılmıştır.

Bu kez 4447 sayılı yasa sert bir geçişle yaş kaydının arandığı yeni bir dönem getirmiştir. Bundan böyle yasanın yayımlandığı 8.09.1999 tarihinden itibaren ilk kez sigortalı kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını

doldurması ve en az 7000 gün prim ödeme koşulu ile emekli olabilme olanağı elde edebilecektir.

Yaşlılık aylığına hak kazanmada yaş kaydına dönülmesi ve bunun belirli bir prim ödeme gün sayısı ile desteklenmesi, bir yönü ile kayıt dışına kaçışta ve ücretlerin ödendiği biçimiyle kayıtlara geçirilmesinde destek nitelikte işlev görebilir.

## 3. Yaşlılık aylığının hesaplanma yöntemi değiştirilmiştir

4447 sayılı yasa ile 1978 yılından bu yana uygulanan aylık hesaplama yöntemindeki katsayı ve gösterge sisteminden vazgeçilmiş, yerine (TÜFE) ve (GH) gelişme hızı oranlarına göre sigortalıların güncelleştirilmiş prime esas kazançlarının temel alınması ilkesi yaşama geçirilmiştir. Böylece sigortalının ilk işe girdeği yıllardaki sigorta primine esas kazançlarının yüksek tutulması ile emeklilik ivazları arasında sıkı bir ilişki kurulmuştur. Ancak işverenlerin sigortalının prim matrahını düşük göstermesi veya en az kazancı kadar göstermesine ise bir önlem oluşturulmamıştır (Şakar, 1999 : 16-17; Tuncay, 2000 : 4-5). Artık sigortalının son beş yıllık kazançları değil, tüm çalışma süresi içinde elde ettiği kazançlar bağlanacak aylık ve verilecek ödeneklerde gözönünde tutulacaktır.

Kuşkusuz böyle bir değişiklik bir yandan sigortalının ücretlerinin gerçek ücretler düzeyine doğru tırmanmasına katkıda bulunacak ve etkin bir araç işlevini görecektir. Böyle bir sonuç sigorta prim gelirin artışıyla olumlu etki yapacaktır.

## 4. İşsizlik ödeneğine hak kazanma

İşsizlik döneminde, belirli koşullarda işsiz

kalan sigortalıya ödenecek ödeneğin tutarı, ödeme süresi yasada gösterilmiştir.

Yasaya göre (4447 md.50), işsizlik sigortası ödeneğinin tutarı sigortalının son dört aylık prime esas kazançları göz önünde tutularak hesaplanan günlük ortalama net kazancın % 50'si kadar olacaktır.

Sigortalı işsize prime esas kazancı esas alınarak yapılacak ödeme günlük kazancın % 50'si kadar olacaktır. Bunun dışında yasa bir sınırlama daha koymuş ve işsizlik ödeneğinin İş Kanununun 33 üncü maddesinde öngörülen 16 yaşından büyük işçilere ilişkin asgari ücretin net tutarını da geçemeyecektir (md. 50/1)

Kuşkusuz sigortalının işsiz aldığı süre içinde gelir desteği ve bunun da en azından yasada öngörülen tutar kadar olması istemi gerçek ücretlerin kayıtlara aktarılmasında önemli işlev görecektir.

#### 5. Resen işlem yetkisi

Kaçak matrah ve primle ilgili olarak 506 sayılı SSK da değişik nitelikli düzenlemeler yer almıştır. Nitekim 4447 sayılı yasa ile değişik 79 uncu maddesinin beşinci fıkrasına göre, ".....fiilen veya kayden çalıştığı tespit edilen sigortalılara ait olup bu kanun uyarınca kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi halinde, bu belgeler resen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir." Aynı yasanın 135 inci maddesinin (B) fıkrası uyarınca hazırlanan ve 30.10.1987 tarihli ve 10619 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 34-44 maddeleri, SSK'nın resen yapacağı işlemleri düzenlemiştir. Bu yönetmeliğin değişik 34 üncü maddesi, "işyerlerinde,

a) fiilen veya kayden çalıştıkları tespit edildiği halde bu çalışmalarını kuruma bildirmeyen veya eksik bildiren,

b) Ay içinde 30 gün çalışmasına rağmen bazı işgünlerinde çalıştırılmadığına veya ücret ödenmediğine dair belgeleri kuruma vermeyen veya verilen bu belgeleri geçerli sayılmayan,

c) Sigortalılar ile ilgili olarak düzenlenmesi gereken sigortalı işe giriş bildirgesi, aylık sigorta primleri bildirgesi, aylık sosyal güvenlik destek prim bordrosu, kurumca yapılacak bir ay süreli tebligat ile işveren ve aracıdan istenir.

Söz konusu belgeler ile yapılan tebligata rağmen verilmediği takdirde kurumca resen düzenlenir" kuralını getirmiştir.

Bu kural uyarınca, işveren veya aracı, eylemli olarak çalıştıkları saptanmasına karşın bunu kuruma bildirmeyen ve ay içinde 30 gün çalışmasına karşın bazı günler çalışılmadığı veya ücret ödenmediğine ilişkin belgeleri vermeyen veya belgeleri geçerli sayılmayanlar hakkında resen işlem yaparak sigortalının prime esas gün sayısı ile prime ilişkin gerçek kazançlarını belgelere yansımaları sağlamada etkin araç işlevini göreceği tartışmasızdır.

#### IV. Güvenlik Düzeneklerinin Yaşama

##### Geçme Koşulları

Sosyal güvenlik düzeni, genel olarak çalışanları çalışma ve diğer nedenlerden kaynaklanan tüm risklere karşı korumayı amaçlar. Uluslararası Çalışma Örgütü, özünde sosyal güvenlik gereksinimini 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına" ilişkin sözleşme çerçevesinde belirlemiştir. Bireylerin sosyal güvenlik düzenekleriyle korunması ertelenemez ve gözardı edilemez insan haklarından biri olarak benimsenmektedir.

Bunun için hangi koşullar altında olursa olsun sosyal güvenlik düzeninin piyasa aygıtları karşısında korunması ve her koşulda da geliştirilmesi gerekmektedir.

4447 sayılı yasa da sosyal güvenlik sistemini piyasa mekanizmalarının yarattığı enformel ekonomi ve onun bir sonucu olan enformel istihdam olduğu olgusunu yadsımayarak gerek kayıt dışı işçilik ve gerekse kayıtlara yansımayan ücretlere ilişkin düzenlemeler getirmiştir.

### 1. İşgücü piyasası kurumlaştırılmalıdır

İşsizlik sigortasının oluşmuş olması, istihdamın tekel kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu ile işgücü piyasasının yeniden düzenlenmesi aktif istihdam politikalarının oluşturulması açısından kaçınılmaz bir biçimde gündeme oturmuştur.

Türkiye’de enformelliğin en önemli nedenlerinden biri de, işgücü piyasasının etkin bir biçimde işleyememesinin sonucudur. İşgücü maliyetleri ile ödenen net ücretler arasındaki büyük farklar, tekel işgücü piyasası dışında yeni piyasaların oluşumuna neden olmuş ve çok parçalı yapılar oluşmuş, böylece gerçek ücret de bordro dışına itilmiştir (Özsoylu, 1996 : 88). Bordro dışına itilen ücret, başka dinamikler yaratmakta ve işverenler bunu karşılayabilmek için de ister istemez yanıltıcı belgelerden yararlanma yoluna gitmektedirler.

AB sürecine girmiş olan ülkemiz enformel ekonominin kısır döngüsünden kurtulmak zorundadır. Bunun bir yolu da aktif istihdam politikaları oluşturarak işgücü piyasasındaki parçalı yapıyı ortadan kaldırmak ve yeni kurumsallaşmalara gitmektir (Ayrıca bkz. Ataman, 1999 : 34-38).

Öte yandan işsizlik sigortası, kendi istenci dışında işsiz kalanlara gelir güvencesi sağlamayı ve belirli bir süre içinde sigortalı işsizlere iş bulmayı amaçlayan bir kurumsallaşmadır. Bunun dışında mevcut işsizlere iş olanağı sağlanması, bunları sosyal sigorta sistemi içine çekecektir.

Bugün karşımızda duran ve işsizlik sigortası sisteminin işleyebilmesinin olmazsa olmaz koşulu, istihdam tekel konumundaki İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden düzenlenmesi ve ILO sözleşmeleri doğrultusunda özel istihdam bürolarının kurulmasına olanak verilmesidir.

### 2. İş güvencesinin oluşturulması zorunluluktur

Sanayileşmiş ülkeler ile AB’i oluşturan ülkeler, işgücü piyasasını düzenleyici önlemler ile işsizlik sigortasını ve iş güvencesini birlikte oluşturmuşlardır.

Böylece bir yandan istihdam kurumları işgücü talebi ile arzı arasında bir dengeyi oluşturacak kararları alırken, diğer yandan bireysel işçi çıkarmalar da yönetsel ve yargısal denetime bağlanmıştır. Toplu işçi çıkarmalarda da aynı yöntem izlenmiştir.

İş güvencesi kaynağını 1963 tarihli ve 119 sayılı tavsiye kararı ile 1982 tarihli “Hizmet İlişkisine İşveren tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı ILO Sözleşmesi” oluşturmaktadır. Bu sözleşme 9.06.1994 tarihli ve 3999 sayılı yasa ile onanarak ulusal mevzuatımıza aktarılmıştır. İş güvencesi ile işsizlik sigortası arasında kesin ve kopmaz bir bağ vardır. En azından işsizlik sigortasından sonra iş güvencesinin oluşturulması zorunludur. 4447 sayılı yasa ile kayıt dışı işçilikle savaşımların düzenlenmesinin sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için, iş güvencesi sisteminin de oluşturularak sosyal tarafların kurumsal güçlerinden yararlanılmasının yolu açılmış olmalıdır.

### 3. Üçlü danışma

26.11.1992 tarihli ve 3851 sayılı yasa ile onanmış olan 144 sayılı ILO sözleşmesinin işçi, işveren ve hükümet birlikteliği ve çalışma sorunlarına çözüm üretmesi bakımından özel bir önemi vardır.

Sözleşme ilke olarak çalışma normlarının uygulanmasında ve geliştirilmesinde üçlü danışmayı öngörmekte ve düzenlemektedir. Üçlü danışmanın örnekleri ulusal mevzuatımıza yansımıştır. Uluslararası ölçekte de 190'a yaklaşan ILO sözleşmesinin işçi, işveren ve hükümetlerin ortaklaşa anlayış ile uzlaşması ile ortaya konulduğu düşünülecek olursa, bunun önemi anlaşılabilir.

Bunun için işsizlik sigortasının kurumsal işleyişinde sigortalı işsizlerin temsilcileri ile sendikaların temsilcilerinin katılımının sağlanması, çalışma yaşamının dirlik ve düzenliği açısından gereklidir.

### Sonuç

1842 tarihli "Beverdige Planı", sosyal güvenliğin toplumun tüm bireylerine yaygınlaştırılması ilkesi üzerine oturur. Gerek 1961 ve gerekse 1982 anayasaları Cumhuriyetin temel niteliklerinden birinin de sosyal devlet olduğuna vurgu yapar. sosyal devlet ise, toplumsal eşitsizlikleri gidererek insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeni sağlamayı amaç edinir.

Sosyal devlet ilkesini yaşama aktaran ve şekil veren en etkin araç, sosyal güvenlik yapılanmasıdır. Anayasa üç temel kuralı ile bu alanı düzenlemiş, 60 ncı maddesine ise, "... herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" buyruğunu vermiştir.

Bu bağlamda enformel ekonominin bir sonucu olarak enformel istihdam ve bunun yarattığı kayıt dışı işçilikten ötürü yapılan araştırmalara göre sigortalı işçi sayısı kadar sosyal koruma alanı dışına itilmiş çalışan bulunmaktadır. Bunun için enformelliğin ortadan kaldırılması yolunda adımlar atılması ve uluslararası çalışma örgütünün deneyimlerinden yararlanılması gerekir.

Ayrıca enformelliğin çözümlenebilmesi için bunu yaratan nedenlerin belirlenmesi ve

olgunun ekonomik ve sosyal sonuçlarıyla araştırılması gerekmektedir.

### Kaynakça:

A. Can, Tuncay (1999), 4447 Sayılı Kanun ve Getirdiği Yeni Haklar, Mercek Dergisi, Ekim. Aktar, Ayhan. (1990), Kapitalizm Azgelişmişlik ve Türkiye'de Küçük Sanayi, AFA Yayınları, İstanbul.

Arıcı, Kadir. (2000), 4447 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kanununda Yapılan Değişiklikler, Kamu İş, Ocak 2000, sayı: 2.

Ataman, Berrin Ceylan. (1999), İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 583, Ankara.

Centel, Tankut, (1999), İşsizlik Sigortası Kanununa İlişkin Genel Değerlendirmeler, Mercek Dergisi, Ekim.

DİE. (1999), Seçilmiş Göstergeler, Aralık, Ankara.

Dilik, Sait. (2000) Yaşlılık, Malüllük ve Ölüm Aylık ve Gelirlerinin Değişen İktisadi Şartlara Göre Ayarlanması Açısından 25.08.1999 Gün ve 4447 sayılı Yasanın Yorumu ve Eleştirisi, Kamu İş, Ocak 2000, sayı: 2.

Ekin, Nusret (1995), Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam, İTO Yayınları, No: 17, İstanbul.

Güngör (Yücesoy) Yasemin (1993) Enformel Sektör. Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Entitüsü, Gürsel, Seyfettin - Ulusoy, Veysel (1999), Türkiyede işsizlik ve istihdam, YKY, İstanbul

Güvenen, Orhan. (1999), Türkiye'nin Orta ve Uzun Dönem Stratejik Hedefleri, DPT Yayını, Ankara.

İşveren Dergisi. 2000, Cilt: XXXVII, Sayı: 4 Ocak.

Karadeniz Oğuz - Sosyal, İbrahim. (1998), Kayıt dışı İşçilik ve Sebepleri, Sosyal Güvenlik Dünyası, Yıl: 1, Sayı: 2, Ekim - Kasım - Aralık, Ankara.

Kırbaş, Sadık (1995), Kayıtdışı Ekonomi, TESAV Yayınları, Ankara.

Lordoğlu, Kuvvet, (1998), Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu, Ekonomik Yaklaşım, Cilt : 9, Sayı: 31.

Mollamahmutoğlu, Hamdi. (1995), Hizmet Sözleşmesi (Kuruluş, İşleyiş, Sona Erme), Ankara.

Narmanlıoğlu, Ünal. (1998), "Ferdî İş İlişkilerinin Sona Ermesi ve Kıdem Tazminatı

Açısından Yargıtay'ın 1996 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi", Yargıtay'ın 1996 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, İstanbul.

Özsoylu, A. Fazıl. (1996) Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi, Bağlam Yayınları, İstanbul.

Süzek, Sarper. 1989, İş Akdinin Askıya Alınması Genel Teorisi, Savaş Yayınevi, Ankara.

Şakar, Müjdat. 1999, 4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir. BASİSEN, Kasım, Sayı : 62.

İşveren Dergisi (2000), Ocak, TİSK Yayını.

Törüner, Mete (1991), "Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam" içinde, Özçelik-İş Sendikası, 1994, İstanbul.