

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN DENETİMİ VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMUYLA YAPILAN DÜZENLEMELER

Yakup SÜNGÜ*

I- GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam; nedenleri, sonuçları, ekonomik, mali ve sosyal etkileri çok farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bu etkiler, sadece kayıt dışı çalışan kişiler ve aile fertlerini değil, haksız rekabet, yoksulluk, g, çarpık kentleŐme vb. şekillerde, tüm halkımızı olumsuz yönde etkilemektedir.

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamın kayıt altına alınması hem geliŐmekte olan ülkeler hem de geliŐimini tamamlamıŐ ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorundur. Kayıt dışı ekonomi ve istihdamı ortaya çıkaran sebepler, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kayıt dışı istihdamın kayda alınabilmesi için ülkedeki denetim sisteminin örgütsel yapısı, görev ve yetkileri son derece önem arz etmektedir. Ülkemizde kayıt dışı istihdamın denetimi konusunda, son yıllarda gerek örgütlenme açısından gerekse denetim elemanlarının görev ve yetkileri açısından önemli oranda değişiklikler yapılmıştır.

Bu yazımızda, kayıt dışı istihdamın kısaca tanımı, türleri ve nedenleri belirtildikten sonra kayıt dışı istihdamı kayda alabilme yöntemleri, ülkemizde sosyal güvenlik reformu öncesindeki denetim sistemi ve sosyal güvenlik reformuyla öngörülen denetim sistemi irdelenecek ve alınması gerekli nlem ve öneriler değerlendirilecektir.

II- KAYITDIŞI İSTİHDAMIN TANIMI, TÜRLERİ VE NEDENLERİ

A- TANIMI

Kayıt dışı istihdam; bir iŐverene bağlı olarak çalışan ya da kendi nam ve hesabına faaliyet gösteren kişilerin çalışmalarının Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) ve Gelir İdaresi BaŐkanlıĐına (GİB) bildirilmemesi şeklinde tanımlanabilir.

Kayıt dışı istihdamda elde edilen gelir üzerinden vergi, sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken prim ve sosyal amaçlı kesintiler tahakkuk ettirilememekte ve ilgili kurumlara denememektedir.¹

* Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişi Maliye Anabilim Dalı Uzmanı

¹DPT: "Kayıt Dışı Ekonomi zel İhtisas Komisyonu Raporu", Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001, Sayfa; 9-10.

B- TÜRLERİ

Kişilerin ilgili kurumlara hiç bildirilmemesi kayıt dışı istihdamın en belirgin şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada kişinin çalışması hem ücret olarak hem de gün sayısı olarak kamu kurumlarına bildirilmemektedir. Ülkemizde daha çok tarım sektöründe çalışanlar, gelir vergisinden muaf olanlar, ikinci bir işte çalışanlar, yabancı kaçak işçiler, emekli işçiler bu kapsamda kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedir.²

İşverenlerin, daha düşük sigorta primi ve vergi ödemek amacıyla çalışanların çalışmalarını ücret olarak eksik gösterilmesi kayıt dışı istihdamın bir diğer türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle işverenler, sigortalı olmak isteyen işçilerini asgari seviyede sosyal güvenlik yardımları kapsamına alıp düşük tutarda sigorta primi ve vergi ödemek amacıyla bu yönteme sık sık başvurmaktadırlar. Ülkemizde mesleki kazanç ortalamasının belli olmaması nedeniyle çeşitli mesleklerde çalışan kişilerin ücretleri, asgari ücret seviyesinden SGK'ya bildirilmektedir. Örneğin 2006 yılında özel sektörde çalışan sigortalı sayısı 7.158.743 kişi iken bununun 3.729.194 kişisi yani %52'si asgari ücret üzerinden SSK'ya bildirilmiştir. Aynı yıl itibariyle kamuda çalışan toplam zorunlu sigortalı sayısı 659.899 kişi iken bunlardan 33.401'i yani %5'i asgari ücret üzerinden SSK'ya bildirilmiştir.³ Özel sektörde çalışanlardan %52'sinin asgari ücret üzerinden SSK'ya bildirilmesi ve bu oranın kamu sektöründe çok düşük olduğu göz önüne alındığında, özel sektörde ücret olarak kayıt dışı bildirim ne kadar yaygın olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır.

Çalışanların çalışmalarının, gün sayısı olarak eksik gösterilmesi kayıt dışı istihdamın başka bir türü olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, ayda 30 gün çalıştığı halde çalışması 15 gün üzerinden Maliye Bakanlığına ve SGK'ya bildirilen işçiler bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu türdeki kayıt dışı istidam daha önce yaygın iken, 08.09.1999 tarihinde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda 4447 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile (30 günden az çalışan kişilerin eksik çalışma nedeninin belgelendirilmesi zorunluluğu getirilmesi) bu kayıt dışılık süreç içerisinde yaygınlığını yitirmiştir. 2006 yılı itibariyle sigortalıların SSK'ya bildirdiği ortalama çalışma gün sayısı 27'dir.⁴ Bu rakam hem ay içerisinde işe girip çıkanları hem de tam ay çalışmayanları göstermektedir. Bu nedenle, kayıt dışı istihdamın bu türünün günümüzde yaygın olmadığını söyleyebiliriz.

C- NEDENLERİ

Ülkemizde ücret üzerinden kesilen prim oranları dünya ortalamasının biraz üzerindedir. AB üyesi ülkelerde, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen prim oranı orta-

²Yakup SÜNGÜ : Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004, s.12-25.

³SSK İstatistik Yıllığı, 2006.

⁴SSK İstatistik Yıllığı, 2006.

laması %35'dir. Ülkemizde ise bu oran, işin tehlike sınıf ve derecesine göre %36.5 ile %44 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkeler arasında en yüksek prim oranları %58,77 ile İtalya'da, onu sırasıyla Almanya, Fransa, Avusturya ve Türkiye izlemektedir. Ülkemizdeki prim oranının AB üyesi ülkeler ortalamasının yaklaşık 5 puan üzerindedir. AB Ülkelerinde brüt ücretten yapılan kesinti oranı ortalama %17 iken, bu oran OECD ülkelerinde %14,5 olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵ Ülkemizde bu kesinti oranı ise yaklaşık %26'dır. Yani AB ülkelerinin yaklaşık 10 puan daha üzerindedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının kendi içerisinde olduğu gibi, bu kurumlarla Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları arasında bir iletişim eksikliği ve koordinasyonsuzluk söz konusudur. Bunun temel nedeni de, kamu kurumları arasında ortak veri tabanı ve bilişim teknolojisinin kullanımına imkan verecek teknik altyapının henüz istenen düzeyde olmamasıdır.

Özellikle SSK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayıları arasında büyük bir farklılık olması, meslek odalarına kayıtlı olan kişilerden birçoğunun SSK'da tescilli işyerlerinin olmaması ve mükerrer sağlık hizmetlerinden yararlanma gibi durumlar bu koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır.⁶

Kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisi de gelirin adaletsiz dağılımı ve yoksulluktur. Yoksul ve eğitim düzeyi düşük işçilerin, üretimde yarattığı katma değer de düşük olmaktadır. Dolayısıyla bu kişiler için ödenen prim ve vergi, kişilerin yarattığı katma değeri aşabilmektedir. Bu durumdaki kişilerin yaygın olarak kayıt dışı çalışması tercih ettikleri gözlemlenmektedir.

Yüksek işsizlik oranı, ülkemizde kayıt dışı istihdamın başka bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. TÜİK verilerine göre 2007 yılı Temmuz ayı itibarıyla % 8,8 olan yüksek işsizlik oranı, ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın en önemli sebeplerinden birisidir. Zira işsiz sayısının yoğun olduğu il ve sektörlerde, kişiler, sigortalı olmak ve sosyal güvenlik şemsiyesi altına girmekten ziyade düşük ücretle dahi olsa iş bulma gayreti içine girmektedirler. Bu durum işverenlerin elini güçlendirmekte ve işverenler de genelde sigortalı olma talebi bulunmayan işçileri çalıştırma yoluna gitmektedirler.

Alt gelir sınıfında çalışan kişilerin eğitim düzeylerinin ilköğretim seviyesinde olması, söz konusu kişilerin genel olarak vasıfsız işçi statüsünde çalışmalarına sebep olmaktadır. Bu kişiler belirli bir yaşa kadar bedensel emek kullanarak çalışabilmekte, ancak yaşlarının ilerlemesi neticesinde işsiz duruma düşme riski ile karşı karşıya kalabilmektedir. Bu durumda, çalışan ya işini kaybetmemek ya da yeni bir iş bulabilmek için kayıt dışı olarak çalışmayı kabullenebilmektedir.

⁵ISMMMO, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporu, Şubat 2003, İstanbul, s;46.

⁶ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Ankara 2004, s;30.

Çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğü, kayıtlı çalışma ile ilgili bilgi eksikliği kayıt dışı istihdamı yaratan en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Ülkemizde işgücünün bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Kayıt dışı çalışan işçilerin kaçak çalıştıklarını Sosyal Sigortalar Kurumu'na ihbar etme oranı da oldukça düşüktür. 2002 yılı itibariyle yaklaşık 40.000 çalışan çalışmalarının Sosyal Sigortalar Kurumu'na hiç bildirilmediği ya da eksik bildirildiği yönünde ihbar ve yakınma dilekçesi vermiş; yaklaşık 14.000 çalışan ise kayıt dışı çalıştığı dönemleri tespit ettirebilmek için iş mahkemelerinde hizmet tespit davası açmıştır. Sigortasız çalışma için yapılan ihbar ve şikayet sayıları, ülkemizde oldukça düşüktür. Çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına bildirmemelerinin nedenleri eğitim ve bilinç düzeyinin düşüklüğü ve işten atılma korkusudur.

Kayıt dışı istihdamla ilgili bu olgular, yine DİE tarafından yapılan Yoksulluk Çalışmasının sonuçlarıyla birlikte değerlendirildiğinde, kayıt dışı istihdam edilenlerin aynı zamanda Türkiye'deki en yoksul kesimi oluşturduğu görülmektedir. DİE'nin verilerine göre, kayıt dışı istihdamın yaklaşık % 83'ünü oluşturan ücretsiz aile işçileri, kendi hesabına çalışanlar ve yevmiyeliler yoksulluğun en yaygın olduğu gruplardır. Ayrıca, eğitim düzeyi azaldıkça yoksulluk riski artmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'deki küçük-orta boy işletmelerle ilgili 2000 yılına ilişkin veriler, bu işletmelerin işgücünün büyük bir bölümünü istihdam etmesine karşın (% 64), yaratılan toplam katma değer içindeki paylarının oldukça düşük olduğunu (% 36) göstermektedir. Bir başka deyişle, eğitimsiz/vasıfsız işgücünü genellikle kayıt dışı istihdam eden bu işletmelerde, aynı zamanda işgücü verimliliği de oldukça düşüktür.⁷

Kayıt dışı istihdamın diğer nedenleri, sosyal güvenlik bilincinin yetersizliği, sendikal örgütlenmenin yetersizliği, fason üretim, taşeron işçiliği, cezaların caydırıcılıktan uzak olması vb... şeklinde sayılabilir.⁸

III- KAYIT DIŞI İSTİHDAMI KAYIT ALTINA ALMA YÖNTEMLERİ

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemimizde "beyan ilkesi" esas alınmaktadır. Yani, işçi çalıştığı veya faaliyete başladığı tarih itibariyle sigortalı olur. Ancak, işçilerin SGK'ya bildiriminde belli süreler söz konusudur. Hizmet akdine tabi olarak çalışanlarda işverenin işçiyi SGK'ya bildirmesi, kendi nam ve hesabına faaliyet gösterenlerde kişinin kendisini SGK'ya bildirmesi gerekmektedir. Kural olarak, kişilerin bu bildirimleri aksi ispatlanıncaya kadar geçerlidir. Ancak bu çalışmaların SGK'ya bildirilmemesi durumunda, Kurumun bu durumu tespit etme yöntemleri de vardır. Buna aynı zamanda sigortalılık hizmetinin tespit yöntemleri de diyebiliriz. Bunlar sigortalının hizmetinin;

⁷ÇSGB, a.g.e, s;30.

⁸Yakup SÜNGÜ: a.g.t., s.41-48.

fiilen tespit, işyeri kayıtlarında tespit edilecek her türlü bilgiden tespit, kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden tespit ve mahkeme ilamı ile tespit şeklinde sıralanabilir.

A- FİLEN TESPİT

Fiilen tespit; işçinin işyerinde bulunduğu sırada buradaki çalışmasının denetim elemanları tarafından tespit edilip tutanağa alınmasıdır. Bu tespit şekli 506 sayılı Kanun'un 79'uncu maddesi yedinci fıkrasında yer almaktadır. Yani burada, Kanunla yetki verilen denetim elemanı tarafından işçinin işyerindeki çalışmasının tespit edilmesidir. Bunun için işçinin işyerinde bulunması ve iş görme edimi yerine getirmesi gerekmektedir. Bu çalışmanın Kurumca geçerli sayılabilmesi için, çalışmasının usulünce tutanağa alınması ve karşılıklı imzalanması gerekmektedir. Ancak denetim elemanı ile işçinin imzasının olması da yeterli görülebilir. Zira, işverenlerin imzadan imtina etmeleri de söz konusu olabilmektedir.

Ancak devredilen SSK Başkanlığınca çıkarılan ve 01.05.2004 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 24'üncü maddesi ile fiilen tespit yetkisinde sınırlama getirilmiş ve bu husus 16-318 Ek sayılı genelge ile Kurum ünitelerine iletilmiştir. Oysaki fiilen tespit usulünde 2004 yılından önce denetim elemanlarınca yapılan tespitler sırasında kayıt dışı olarak çalıştırılan işçinin işyerinde görülmesi esnasında işçi, işveren ve varsa tanıkların ifadesi alınmak suretiyle işçinin işe başladığı tarih itibariyle geriye yönelik sigortalılığı sağlanmaktaydı. Bu konu ile ilgili herhangi bir itiraz veya sorun bulunmamaktayken, söz konusu yönetmelik ve genelgeden sonra işyerinde kayıt dışı çalışan işçiye denetim elemanlarınca sadece denetim günü itibariyle bir günlük hizmet kazandırılabilen, yeterli ve inandırıcı delil ve bulgularla ortaya konulması kaydıyla, en fazla tespit yapıldığı tarihten önceki bir yıllık süreye ilişkin çalışma süresi dikkate alınabilmektedir. Bir yıllık süreyi aşan sigortalı çalışmalar ise, her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan kanunen geçerli işyeri kayıtları ile kanıtlanmak şartına bağlanmıştır.

Fiilen tespit yöntemi, SGK'nın denetim elemanları ile genel ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları tarafından kullanılabilir.

B- İŞYERİ KAYIT VE BELGELERİNDEN TESPİT

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 79 uncu maddesinin yedinci fıkrasının 4958 sayılı yasa değişikmeden önceki halinde "...kayden..." ifadesi yer almaktaydı. Kayden tespit tanımı yasada veya yönetmeliklerde yer almaması nedeniyle konu ile ilgili farklı görüşler ortaya atılmış, hangi belgelerin kayıt kapsamında yer aldığı, çalışma süresinin ne şekilde saptanacağı konusunda Kurumda uygulama birliği söz konusu değildi. Bu yetki özellikle Kurum tarafından dar yorumlanmış, hatta usulüne uygun olarak düzenlenen ücret ödeme bordrosu ile yasal defterler ile sınırlandırılmıştır.

Bu da işyerine ait yasal defter ve dayanağı gider belgelerinden doğrulanmak suretiyle işçiye hizmet verilebileceği anlamına geliyordu. 4958 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle "... işyeri kayıt ve belgelerinden elde edilen bilgiler..." ifadesi kullanılmış ve böylece kayden tespit yetkisi genişletilmiştir.

İşyeri kayıtlarından amaç, işverenlerin yasal olarak tutmaları zorunlu oldukları defterler ve müstenidatı belgelerdir. İşverenin tutması zorunda olduğu defter ve belgeler Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu ve ilgili diğer kanunlarda yer almaktadır.

Vergi Usul Kanununun 227 ile 252 inci maddeleri arasındaki maddelerde hangi belgelerin delil olarak kullanılabileceği, bu belgelerin taşınması gereken özellikler, düzenleme kuralları ve içerdiği hususlar belirtilmiştir. Bunlar; fatura, sevk irsaliyesi, perakende satış vesikaları (perakende satış fişleri, makineli kasaların kayıt ruloları, giriş bileti, taşıma biletleri), gider pusulası, müstahsil makbuzu, serbest meslek makbuzu, ücret bordrosu, taşıma irsaliyesi, yolcu listeleri, günlük müşteri listeleri, muhabere evrakı şeklinde belirtilmiştir.⁹

İşyeri kayıtlarından elde edilen her türlü bilgi kavramı, yukarıda saydığımız ve işyerinin niteliğine uygun olarak düzenlenmesi gerekli belgelerle sınırlı olmadığını ortaya koyar. Burada dikkat edilmesi gerekli olan husus, elde edilen bilginin kaynağı, kim tarafından düzenlendiği, imza kısımları, sahte olup olmaması gibi hususlardır. Kurumca yapılması gereken husus, kişinin çalışmasının işveren kayıtlarından ispat edilmesidir.

İşyeri kayıtlarından tespit yetkisi Sigorta Müfettişleri tarafından kullanılmaktaydı. Ancak 1999 yılından itibaren bu yetki yeni ihdas edilen SSK yoklama memurlarına da kısmi olarak (bilanço esasına göre defter tutan işyerleri yetkisi hariç) verilmiştir. Ancak sosyal güvenlik reformuyla bu yetki Kurumun tüm denetim elemanlarına (SKG Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarına) verilmiştir. Kanunda bu konuda bir sınırlama bulunmamaktadır.

C- KAMU KURUM VE KURULUŞLARCA DÜZENLENEN BELGE VE ALINAN BİLGİYE İSTİNADEN TESPİT

Sosyal güvenlik kurumlarının (sosyal güvenlik reformu öncesi SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) kendi aralarında olduğu gibi bu kurumlarla kamu idare ve müesseseleri arasında iletişim ve koordinasyon eksikliği söz konusudur. Bunun temel nedeni de, kamu kurumları arasında ortak veri tabanı ve bilişim teknolojisinin kullanımına imkan verecek teknik altyapının olmamasıdır. Özellikle SGK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayıları arasında büyük bir farklılık olması, meslek odalarına kayıtlı olan kişilerden bir çoğunun SGK'da tescilli işyerlerinin olmaması,

⁹Ufuk KAYIKÇI: Türk Vergi Hukukunda İspat ve Delil Sistemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (İstanbul-1999),77-75.

mükerrer sağlık hizmetlerinden yararlanma v.s. durumlar bu koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Özellikle ihale konusu işler başta olmak üzere bazı durumlarda işyerlerinde çalışan kişiler kamu kurumlarına bildirilmektedir. Kara yolu taşımacılığında çalışanlar, konaklama tesisleri ve eğlence sektörü çalışanları bulunduğu yerin zabıtasına kimlik bilgileri ile işe başlama ve ayrılış tarihleri, bazı ihale konusu işlerde (özellikle araç kiralama yoluyla çalıştırmada) çalışan kişilere ilişkin bilgiler ihale makamlarına bildirilmektedir. Yapılan bu düzenleme ile kamu makamından çalışan kişilere ilişkin bilgiler kayden tespit olarak kabul edilecek ve bu çalışma ile ilgili bildirme ve bordrolar 506 sayılı yasanın 79 uncu maddesi yedinci fıkrası uyarınca işleme alınabilecektir.

Burada özellikle üzerinde durulması gereken husus; "fiilen ve işyeri kayıtlarında tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı tespit edilen sigortalılar" ifadesindeki durumun direkt olarak Kurum memurları tarafından dikkate alınıp gerekli bildirme ve bordroların denetim elemanı incelemesine gerek olmadan talep edilip işleme alınabilmesidir.

D- MAHKEME İLAMI İLE TESPİT

Fiilen veya işyeri kayıtlarında tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden veya bu yola başvurulmadan çalışan kişinin çalışmasını 506 sayılı yasanın 79 uncu maddesi onuncu fıkrasına göre yetkili iş mahkemesinden alacağı mahkeme ilam sonucuna göre çalışmasının tespit edilmesidir. Yargı yoluyla çalışmalarının tespiti için; kişinin sigortalılık niteliğinin olması, kişinin sigorta primlerinin işveren tarafından Kuruma verilmemiş olması ve kişinin hizmetlerinin geçtiği yılın bitim tarihinden itibaren 5 yıl içerisinde mahkemeye başvurması gerekmektedir. Mahkeme ilamı ile işçiye verilen hizmetin Kurumca dikkate alınabilmesi için, işçinin dava aşamasında Kurumu hasım olarak göstermesi gerekmektedir. Çünkü husumetin Kuruma yöneltilmemesi durumunda, Kurumun mahkeme nezdinde kendisini savunabilme imkanı ortadan kalkmaktadır.

IV- KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KONUSUNDA ÜLKEMİZDEKİ DENETİM SİSTEMİ

Kayıt dışı istihdamın denetimi, sosyal güvenlik sisteminin değişimine paralel olarak zaman içerisinde değişmiştir. Bu denetim görevi daha önce SSK bünyesinde görev yapan Sigorta Müfettişleri tarafından yerine getirilirken, 506 sayılı yasanın 130 uncu maddesinin 08.09.1999 tarihli ve 4447 sayılı yasa ile değiştirilmesi suretiyle Kurum Yoklama Memurları ile Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim elemanlarına da bu konuda denetim yetkisi verilmiştir. Burada yasal süreçler ve denetime yetkili birimler ve denetim sonuçlarına yer verilecektir.

Sosyal güvenlik reformu öncesi ülkemizdeki kayıt dışı istihdamla ilgili denetim sistemi;

- Sigorta Müfettişleri,
- Yoklama Memurları,
- Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim Elemanları,

şeklinde yapılandırılmıştı.

A- SOSYAL GÜVENLİK REFORMU ÖNCESİ DENETİM SİSTEMİ

1- SİGORTA MÜFETTİŞLERİ

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

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı;

- Sosyal sigortalar ile ilgili mevzuat hakkında çalışmalar yapmak,
- Mevzuatın uygulanmasını denetlemek,
- Asgari işçilik miktarını saptamak,
- İşyerinde çalıştırılanlar ile iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,
- Kayıt dışı istihdamı önlemek,
- İş kazası ve meslek hastalıklarını soruşturmak,

gibi görevleri yapmaktaydı.

Başlangıçta İl düzeyinde görev yapan Sigorta Müfettişlerinin bir Kurul bünyesi içerisinde 1994 yılında SSK'nın en üst makamına bağlanma ihtiyacı, 3917 sayılı yasanın TBMM de görüşülmesi sırasında verilen önerge gerekçelerinde net bir biçimde ortaya konulmuştur¹⁰.

Önergede; **"Kaçak sigortalılığın önlenmesi, kapsamının yaygınlaştırılıp sosyal güvenliğin tüm çalışan kesime yansıtılması, gelirlerin artırılıp yeterli finansman sağlanması için yeknesak, saygın, etkin ve sürekli bir denetime gereksinim duyulmaktadır. Dünyadaki tüm çağdaş kuruluşlarda ve özellikle Türk hukuk sisteminde denetim merkezi örgütlenmeyle belli bir plana dayandırılarak belli amaçlar için yönlendirilmiştir.**

Sigorta Müfettişleri Kurumun taşra örgütünde kadrolaştırılmış olduğundan, şimdiye dek dağınık, verimsiz, amaçtan uzak bir biçimde çalıştırılmışlardır. Yapılan bu

¹⁰TBMM : Tutanak Dergisi Cilt 44, Dönem 19.

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

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

Bu dönemde kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli rolü Sigorta Müfettişleri üstlenmiştir. Gerek sosyal sigortalar mevzuatının uygulanması sırasında Kurumca kendilerine intikal eden sigorta olayları soruşturmasında gerekse yapılan denetim çalışmaları sırasında işyerlerinde fiili sigortalılık durumunu tespit etmekteydiler.

Sigorta Müfettişlerinin 2004-2006 Dönemine İlişkin Denetim Sonuçları

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt Dışı Çalışanlar	Toplam Çalışanlar
2004	30.068	22.072	227.787
2005	28.055	26.522	222.390
2006	21.052	12.069	335.057

Kaynak: SSK Çalışma Raporları, 2004-2006.

SSK'ya kayıtlı toplam işyeri sayısı dikkate alındığında, işyerlerinde denetleme oranının %3.5 - 4 dolaylarında olduğu gözlemlenmektedir. Kurumun hemen hemen tüm denetim ihtiyacının Sigorta Müfettişleri tarafından karşılanması nedeniyle (zira SSK yoklama memurlarının sayısının 150-200 kişi arasında olması ve yasal değişiklikler nedeniyle bunların yetkilerinde çeşitli sıkıntılar yaşanması nedeniyle bunlar 2006 yılına kadar yeterince etkin olamamışlardır) Sigorta Müfettişlerinin iş yükü yüksek olmuş ve kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda programlı denetim çalışmaları yeterince yapılamamıştır.

B- KAMU KURUM VE KURULUŞLARININ DENETİM ELEMANLARI

Sosyal Sigortalar Kanununun 130 uncu maddesine 4958 sayılı yasa ile, "Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadırlar", hükmü eklenmiştir.

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

Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma İdarelerin Denetim Elemanlarının 2004-2006 Dönemine İlişkin Denetim Sonuçları

Dönemler	Tescilli İşyeri	Tescilsiz İşyeri	Kayıtlı Sigortalı	Kayıt Dışı Sigortalı
2004	615	487	1.640	904
2005	1.262	511	2.304	2.310
2006	2.068	509	3.371	3.542

Kaynak: ssk.gov.tr

Genel bütçeye dahil daireler ve katma idarelerin denetim elemanlarınca yapılan denetimlerde kayıt dışı işyeri ve sigortalı oranı 2006 yılı itibariyle sırasıyla %20, %52 olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada kayıt dışı işyeri ve sigortalı oranının yüksek olmasının nedeni, bu denetim elemanlarına verilen yetkiden kaynaklanmaktadır. Denetim elemanlarınca kayıt dışı işçi tespit edilmeyen işyerlerinin Kuruma bildirilmemesi, bildirilen işyerlerinin tümünün kayıt dışılık açısından sorunlu işyeri olmalarından kaynaklanmaktadır.

Yasanın bu maddesiyle denetim yetkisi şekli anlamda genişletilmiş oldu. Yasada "çalışanların sigortalı olup olmadığının tespiti" ifadesi yer almıştır. Dolayısıyla verilen bu yetki teftiş ve inceleme yetkisi değil, sadece kontrol etme yetkisi niteliğini taşır. Bu kapsamda verilen yetki ile özellikle "fiilen tespit" metodu kullanılmaktadır.

Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanları, iş yoğunlukları gerekçesiyle kendi mevzuatları gereğince yaptıkları denetim dışında, sigortasız işçi tespiti konusunda zaman yetersizliği, iş-sosyal güvenlik mevzuatı hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları gibi nedenlerinden dolayı yeterince etkili olmamışlardır. Zira 10 bin dolayındaki Maliye Bakanlığı denetim elemanı, 600 civarında ÇSGB İş Müfettişleri, Turizm Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı vb. çok sayıdaki kamu kurumu denetim elemanının olduğu ve kayıt dışı istihdamında yaygın olduğu ülkemizde, yıllık ortalama 2.000 ile 3.000 civarındaki işyerinde sigortasız işçi çalıştırılmasının tespit edilmiş olması, bu yetkinin yeterince kullanılmadığını ortaya koymaktadır.

C- SSK YOKLAMA MEMURLARI

08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı yasayla Kurum Yoklama Memurlarına belirli sınırlamalar çerçevesinde denetim yetkisi verilmiştir. Sigorta İl Müdürlüklerinin bazılarında yoklama memuru olma şartlarını taşıyan personel bulunmaması veya şartları taşıyan personel bulunmasına karşın yoklama memuru olmak istenilmemesi ve personel sayısındaki yetersizlikten dolayı yoklama memuru istihdam edilmemesi nedenleriyle yoklama memurluğu sistemi ilk kurulduğu yıllarda etkin olarak kullanılamamıştır.

İşyerinin yasa kapsamına alınması, yasa kapsamından çıkarılması, ihbar ve yakınmalar gibi durumların işyerinde tespiti amacıyla getirilen bu düzenleme çok yerindedir. Çünkü bu gibi işlerin de Sigorta Müfettişleri tarafından yapılması, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının iş yükünü artırmış, Sigorta Müfettişlerinin asli görevleri olan sigorta olaylarının soruşturulması, asgari işçilik uygulaması gibi işlerin yapılması işlemleri aksamaya başlamıştır. Yoklama memurlarının isimleri süreç içerisinde "kontrol memuru" ve "sosyal güvenlik kontrol memuru" olarak değiştirilmiştir.

Yoklama Memurlarının 2005-2006 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin Sonuçları

Dönemler	Tescilli İşyeri	Tescilsiz İşyeri	Kayıtlı Sigortalı	Kayıt Dışı Sigortalı
2005	3.538	807	13.128	4.163
2006	21.628	5.893	89.569	27.775

Kaynak: ssk.gov.tr

SSK Yoklama Memurlarının işyerlerinde denetim faaliyetinde buldukları, ancak sayılarının az olması ve Kurum teşkilat yapısında son yıllarda yapılan değişiklikler ve ara dönemlerde bunların yetkilerindeki boşluklar nedeniyle ilk ihdas edildikleri yıldan itibaren düzenli olarak denetim faaliyetinde bulunamamışlardır. Ancak 2003 yılında çıkarılan 4958 sayılı Kanun ve buna istinaden çıkarılan yönetmelikle yoklama memurlarının yetkileri istikrara kavuşmuş ve buna bağlı olarak da denetim sayıları artmıştır. 2005 yılında yoklama memurları tarafından 4.385 işyerinde denetim yapılmasına karşın, 2006 yılında bu sayı yaklaşık altı katına çıkarak 27.521 işyerinde denetim yapılmıştır. Yapılan bu denetimler sonucundaki kayıt dışı işyeri ve sigortalı oranı 2006 yılı itibarıyla sırasıyla %21 ve %24 olarak karşımıza çıkmaktadır.

B- SOSYAL GÜVENLİK REFORMUYLA OLUŞTURULAN DENETİM SİSTEMİ

Uzun süredir kamuoyunda tartışılan sosyal güvenlik reformu 20.05.2007 tarih 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 16.06.2007 tarih 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Ancak 5510 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle, bu Kanunla ilgili yeni bir tasarı hazırlanıp TBMM gündemine sunulmuştur. Ancak bu tasarıda, kayıt dışı istihdamın denetimi konusunda 5510 sayılı Kanundaki düzenlemeden farklı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle konumuz, **5502** ve 5510 sayılı yasalar çerçevesinde değerlendirilecektir.

1- SOSYAL GÜVENLİK KURUMU MÜFETTİŞLERİ

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 17 inci maddesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurulmuştur. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Kurum Başkanı adına Kanunun bu maddesinde sayılan görevleri müfettişler vasıtasıyla yerine getirmektedir. Başkanlık daha önce olduğu gibi bir denetim birimi olarak değil, ana hizmet birimi şeklinde yapılandırılmıştır. Ayrıca müfettişler daha önce "Teftiş Kurulu Başkanlığı" şeklinde örgütlenmişken yeni yapıda "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" şeklinde örgütlenmişlerdir. Dolayısıyla "rehberlik" anlayışı Kanunda da yer alıp ön plana çıkarılmıştır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının kurulmasıyla, daha önce SSK bünyesinde görev yapan sigorta müfettişleri ile idari müfettişler, Bağ-Kur ve Emekli sandığı bünyesinde görev yapan müfettişler yani 3 Kurumda 4 teftiş kurulu bünyesinde görev yapan tüm müfettişler, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde birleştirilmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görevleri 5502 sayılı Kanun'un 17 inci maddesinde sayılmıştır. Bu görevler ;

a) Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usûlsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkaran bir anlayışla denetlemek,

b) Kayıtdışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,

c) Prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek risk değerlendirme kriterlerine göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerin denetimine öncelik vermek,

ç) Görevleriyle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak,

d) İşin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etmek,

e) Yıl boyunca müfettişler tarafından düzenlenen raporların sonuçlarını değerlendirmek, raporlar hakkında istatistikî bilgiler ile birlikte uygulamadaki sorunlara ve yapılması gereken mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler sunmak,

f) Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında ise inceleme ve soruşturma yapmak,

g) Müfettişler tarafından yapılacak denetimlere ilişkin yöntem ve teknikleri geliştirmek, standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkililiğini ve verimliliğini artırıcı tedbirleri almak, bu konuda görüş ve öneriler sunmak,

h) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak,

Şeklinde sıralanmıştır.

Kayıt dışı istihdamın denetimi açısından kuşkusuz, "**Kayıt dışı istihdamı önlemek**, sosyal sigorta suistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek." görevi son derece önem arz etmektedir.

Daha önceki sosyal güvenlikle ilgili yasalarda kayıt dışı istihdamı önleme konusundaki görev açıkça yasa metninde belirtilmezken, bu yasada kayıt dışı istihdamı önleme görevi Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görevleri arasında özellikle sayılmıştır. Zira sosyal güvenlik reformuyla, tüm ülke nüfusunun genel sağlık sigortası kapsamına alınması, sosyal güvenlik yardımlarının kapsamının önemli oranda genişletilmesi ve artırılması kişileri kayıt dışı çalışmaya teşvik edebilmekte ve sistemin suistimalini gündeme getirebilmektedir. Bu amaçla hem kayıt dışı istihdamın önlenmesi suretiyle sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılması hem de sistemden haksız yararlanmanın önlenmesi amacıyla "kayıt dışı istihdamı önleme" ibaresi kanun metnine işlenmiştir.

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı bünyesinde yer alan teftiş kurullarından, yaklaşık sayısı 350 olan SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı Sigorta Müfettişleri kayıt dışı istihdamla ilgili çalışma ve denetim yaparken, sosyal güvenlik reformu ile yaklaşık sayısı 550 olan Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri bu konudaki denetime yetkili kılınmıştır.

2- SOSYAL GÜVENLİK KONTROL MEMURLARI

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 31 inci maddesinde, "Sosyal güvenlik il müdürlükleri bünyesinde, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve taramalarda görevlendirilmek üzere sosyal güvenlik kontrol memuru çalıştırılır. Sosyal güvenlik kontrol memurları, görevleriyle ilgili kayıt ve belgeleri inceleme yetkisine sahiptir. Sosyal güvenlik kontrol memuru kadrosuna atanabilmek için; kurumda en az üç yıl görev yapmış olmak, en az dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak ve açılacak sınavda başarılı olmak şartları aranır." hükmü yer almaktadır.

Buna istinaden çıkarılan 20.07.2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliğinin 9 uncu maddesinde, sosyal güvenlik kontrol memurlarının görevleri sayılmıştır. Bu görevler arasında; **"sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğini tespit etmek"**, hususu da yer almaktadır.

5502 sayılı Kanunda sosyal güvenlik yoklama memuru kadrosu sayısı 3.400'e çıkarılmıştır. Daha önce SSK'da yaklaşık 250 yoklama memuru bu gibi işleri yaparlarken, bu Kanunla hem kontrol memurlarının görevleri genişletilmiş hem de kadro sayısı önemli oranda artırılmıştır.

Sosyal güvenlik reformunun sigorta hak ve yükümlülükleri ile sosyal güvenlik yardımlarının yer aldığı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda SGK Müfettişi ve Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru ibareleri yerine "kurumun denetim ve kontrole görevli memurları" ibaresi kullanılmıştır. Dolayısıyla bu yasa hükümlerinde müfettiş ve sosyal güvenlik kontrol memurunun görev ayırımı yapılmamıştır. Buradan hareketle, sosyal güvenlik kontrol memurlarının yetkilerinin devredilmiş SSK yoklama memurlarına göre daha fazla olduğu kuşkusuzdur. Nitekim 20.07.2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliğinin 9 uncu maddesinde bu görevler ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Sosyal güvenlik kontrol memurlarının kadro sayısı, görev ve yetkilerinin önemli oranda artırılmış olmasının, kayıt dışı istihdamla mücadeleye katkı sağlaması beklenmektedir.

3- KAMU İDARELERİNİN DENETİM ELEMANLARI

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 59 uncu maddesi yedinci fıkrasında; "Kamu idarelerinin denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurları, kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigor-

tasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadır. Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatları gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında bu Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de en geç bir ay içinde Kuruma bildirirler. Kurum bu bildirimleri esas almak üzere gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakları saklıdır." hükmü yer almaktadır.

Sosyal güvenlik reformunun öncesinde sadece "sigortasız çalışanları Kuruma bildirme" yükümlülüğü varken, sosyal güvenlik reformuyla bunun yanı sıra "sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de Kuruma bildirme" yükümlülüğü getirilmiştir. Dolayısıyla reformla, kamu idareleri ile kamu idarelerinin denetim elemanlarının bu konudaki görev ve yükümlülükleri genişletilmiştir. Daha önce yetki ve sorumluluk kamu idarelerinin denetim elemanları ile sınırlı iken, sosyal güvenlik reformu ile bu kamu idarelerine de sorumluluk yüklenmiştir.

4- SOSYAL SİGORTALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 13 üncü maddesinde Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün görevleri sayılmıştır. Bu maddenin d fıkrasında;

"Kapsamda olduğu halde tescili yapılmayan sigortalıların, genel sağlık sigortalılarının ve işyerlerinin işlemlerini re'sen sonuçlandırmak, **kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amacıyla diğer kamu idareleri, bankalar, aracı kurumlar, oda, borsa, birlik ve meslek kuruluşları ve her türlü gerçek ve tüzel kişilerle sigortalılık ve işyeri denetimi, veri paylaşımı ve kontrolü konusunda işbirliği yapmak, projeler oluşturmak, geliştirmek ve uygulamak.**"

Hükmü yer almaktadır.

Kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği kayıt dışı istihdamın başlıca nedenlerinden bir tanesidir. Bu nedenle sosyal güvenlik reformuyla kuruluna teşkilat yapısı içerisinde yer alan ve sosyal sigortacılıkla ilgili iş ve işlemleri yürütmekte olan Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğüne kayıt dışı istihdamla ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odalarıyla işbirliği yapma, proje geliştirme ve uygulama görevi verilmiştir.

Bu kapsamda Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, bankalar ve tespit edilen diğer kamu kurumlarıyla işbirliği ve ortak otomasyon programlarıyla kayıt dışı olarak çalışanların bilgilerinin karşılıklı paylaşılması sırasıyla kayıt altına alınabilme imkanı sağlanmıştır. Maliye teşkilatında kayıtlı işyerlerine, Sağlık Bakanlığına bağlı kurumlarda kayıtlı hasta bilgilerine, ülkemizde faaliyet gösteren bankalarda kayıtlı kredi müşterilerine ait bilgiler sayesinde kayıt dışı çalışmakta olan kişiler tespit edilebilir.

Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğüne verilen bu yetki, hizmet tespit yöntemlerinden "kamu kurum ve kuruluşlarınca alınan bilgi ve belgeye istinaden tespit" kapsamında değerlendirilebilir.

V- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesi için; kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu sektörlerin tespit ve analizi, kayıt dışılığa yola açan faktörlerin belirlenmesi, bunu önleyebilecek yasal düzenlemelerin yapılması ve buna uygun bir denetim modelinin oluşturulması gerekmektedir. Ülkemizde özellikle 1999 yılından sonra kayıt dışı istihdamı kayıt altına alabilmek için yasal düzenlemeler yapılmış, teşvik uygulamaları getirilmiş ve denetim sistemi ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

1999 yılından önce kayıt dışı istihdamı önleme ile ilgili denetim SSK Sigorta Müfettişleri tarafından yapılmaktayken, 08.09.1999 tarihinde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda 4447 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile SSK'da yoklama memurluğu kadrosu ihdas edilerek iki kademeli denetim sistemine geçilmiştir. Böylece kayıt dışı ekonomi ile mücadelede eden Maliye Bakanlığında bulunan, yoklama memurları, vergi denetmenleri, gelirler kontrolörleri, hesap uzmanları ve maliye müfettişleri şeklinde kademelendirilmiş denetim sistemine doğru bir adım atılmış oldu. Bu yasayla diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görevleri gereği işyerlerinde denetim yaparlarken, işyerinde çalışanların sigortalı olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız çalışanları SSK'ya bildirme yükümlüğü getirilmesi suretiyle de kayıt dışı istihdamla ilgili denetim yetkisi yatay olarak da genişletilmiştir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasınının 79 uncu maddesinin yedinci fıkrasınının 4958 sayılı yasa ile değiştirilmesi ile kamu kurum ve kuruluşlarından elde edilen bilgi ve belgelerle çalışmaları tespit olunan kişilere hizmet verilmesi imkanı sağlanmıştır. Böylece Anayasamızda yer alan sosyal güvenlik hakkının doğrudan temininde önemli bir katkı sağlanmış oldu. Kayden tespit kavramının yeniden tarif edilmesi ile kayıt dışı çalışanların tespit edilmesini kolaylaştırmıştır.

Sosyal güvenlik reformuyla SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, SSK Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bağ-Kur Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Emekli Sandığı Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapan tüm müfettişlerin SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı çatısı altında birleşmiş ve bu birimin görevleri arasında "kayıt dışı istihdamı önlemek" hükmü yer almıştır. Bu durum, merkezde güçlü bir denetim birimi ile kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda planlı ve programlı bir şekilde mücadele edileceğini göstermektedir.

Bunun yanı sıra, diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereği yapacakları denetimlerde işyerinde sigortasız çalışanları SGK'ya bildirme yükümlüğününün tekrar tanınması, sosyal güvenlik kontrol memuru sayısının 3.400

olarak belirlenip sayılarının ve görevlerinin önemli oranda artırılması, SSK Genel Müdürlüğüne kayıt dışı istihdamla ilgili proje geliştirme ve araştırma yapma konusunda önemli görevler verilmesi, sosyal güvenlik reformuyla kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda önemli açılımlar getirildiği gerçeğini ortaya koymaktadır.

Kurum denetim elemanları tarafından işyerlerinde yapılan denetimlerde işyerinin gerçek durumunu ortaya koyabilmek için maliye denetim elemanlarında olduğu gibi "arama yapma" yetkinin de verilmesi gerekir. Aksi durumda işverenlerce işyerinin gerçek durumunu gösteren yazılı veya dijital ortamdaki belge ve bilgiler incelemeye ibraz edilmemekte, bu durum da kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik suiistimalleri ile mücadeleyi sekteye uğratmaktadır.

Yeni ihdas edilen sosyal güvenlik kontrol memurlarının Kurum içerisinden kısa ve orta vade de doldurulması mümkün görülmemektedir. İlgili kanun ve yönetmeliğe uygun olarak sosyal güvenlik kontrol memurları kadrolarının doldurulabilmesi için üniversitelerin iktisadi ve idari bilimler fakülteleri, iktisat fakülteleri, işletme fakülteleri, siyasal bilgiler fakülteleri, eczacılık fakültelerinden ya da bunlara denkliği YÖK tarafından kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından merkezi sınav yöntemiyle sosyal güvenlik kontrol memuru alımı imkanı getirilmelidir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılan denetimler neticesinde kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu saptanan sektörlerde sosyal güvenlik kontrol memurları her yıl periyodik olarak yerel denetime gitmelidirler. Zira yapılan denetimlerin belli periyotlarla yerel denetimlerle desteklenmesi halinde kayıt dışı istihdamı azaltacak ve kayıtlı çalışmayı zorunlu hale getirecektir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında 4447 sayılı Yasa ile her ne kadar Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşların Denetim Elemanları tarafından kendi mevzuatları gereği işyerlerinde yaptıkları denetimlerde çalışanların sigortalı olup olmadıklarını kontrol etme ve sigortalı olmayanların Kuruma bildirilmesi yükümlülüğü getirilmiş ise de Kurumumuz istatistiki verilerinin incelenmesinde yedi yıllık süre içerisinde bu hususa yeterince uyulmadığı gözlemlenmiştir. Bu nedenle Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından özellikle dış denetimle görevli denetim birimleri başta olmak üzere ülkemizde bulunan denetim birimleri ziyaret edilerek bu yetki ile ilgili bilgi vermeleri ve denetimler esnasında bu yetkinin kullanılması için gerekli katkıları sağlamaları yararlı olacaktır.

Sosyal güvenlik bilinci ve bilgisindeki yetersizlik çalışanların kayıt dışı çalışmalarına sebep olmaktadır. SGK ile işverenler arasında köprü vazifesi niteliği taşıyacak sosyal güvenlik müşavirliği müessesesinin kurulması kayıt dışı istihdamın önlenmesi ile kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir. Bu nedenle vergi mevzuatı açısından mükelleflerin GİB'e karşı yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olan ve yönlendiren YMM, SMMM ve serbest muhasebecilerin fonksiyonunu icra edecek bir çalışma ve sosyal güvenlik müşavirliği oluşturulması önem arz edecektir.

KAYNAKLAR

- DPT,** (Ankara 2001), "Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- SSK** İstatistik Yıllığı (2006),
- ISMMMO** (İstanbul 2003), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporu,
- KAYIKÇI,** Ufuk (İstanbul-1999), Türk Vergi Hukukunda İspat ve Delil Sistemi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi),
- TBMM,** Tutanak Dergisi Cilt 44, Dönem 19,
- SÜNGÜ,** Yakup (Ankara 2004), Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
- ÇSGB** (Ankara 2004), Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı.