

4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Yasası ve  
4773 Sayılı İş Güvencesi Yasası Karşısında

## KAYIT DIŞI İŞÇİLİK VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Prof. Dr. Fevzi DEMİR\*

### Özet

Bu makale ile getirmek istediğimiz model, halen yürürlükte bulunan 4447 sayılı "Sosyal Güvenlik Reform Yasası" (İşsizlik Sigortası Yasası) ile 4857 sayılı İş Kanununa kısmen değiştirilerek geçirilen 4773 sayılı "İş Güvencesi Yasası" hükümlerinin "kayıt dışı işçiliği" önlemekte yetersiz kalması nedeniyle alınması gerekli "ek hukuki önlemleri" gerekçeleriyle birlikte açıklamaktadır. Modelimiz, halen mevcut hükümlere dokunmaksızın 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 6. maddesine son bir fıkra eklenmesi ile 2821 sayılı Sendikalar Kanununun (SK) 31. maddesinin 6. fıkrasına iki cümlecik ilave edilmesini önermektedir. Böylece, İş Kanununun 18. maddesi ile getirilen "otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı ay kıdemli belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışan işçiler" ile "işletmenin bütününi sevk ve idare eden işveren vekilleri ve yardımcıları ile işyerinin bütününi sevk ve idare eden ve işe alma ve işten çıkarma yetkisi bulunan işveren vekilleriyle" ilgili sınırlamaya "SSK'da öngörülen haklardan yararlanmak (sigortalı olmak) isteyen" işçiler bakımından bir istisna getirilmekte; bu istisna, "sendika üyelik güvencesi" ile desteklenmektedir. Böylece, halen ÇSGB elemanlarınca yılda ancak %10 oranında denetlenebilen işyerleri, sendikalar sayesinde daha geniş oranlarda "denetlenebilecek", sendikalarından "kayıt dışı işçiliğin önlenmesinde" büyük yararlar sağlayacaktır. Esasen, sendikaların en önemli görevlerinden birinin işkoşulları düzeyinde yeknesak çalışma koşulları yaratarak haksız rekabeti önlemek olduğu düşünülecek olursa, bugün en önemli "haksız rekabet" kaynağını oluşturan "kayıt dışı işçilik", büyük ölçüde önlenmiş olacaktır. Unutulmamalıdır ki, halen sendikaların yurt çapındaki şubeleri hangi işyerinde kaç tane "kaçak" işçi çalıştığını gayet iyi bilmektedir. Zira, bu işyerlerinde çalışan işçiler "işten atılma korkusu" ile ÇSGB Bölge Müdürlüklerine gümemeğe, çareyi sendikalarda aramaktadırlar. Önerdiğimiz

\* Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

model, "kayıt dışı" çalışan bu işçilere "sendikaların desteğini" sağlayarak onları sigorta ve endüstriyel ilişkiler sistemi içine çekmeyi amaçlamaktadır.

### Abstract

*The model that we suggest in this article is; to explain the "additional legal precaution" that should be taken to prevent the "informal employment". Because the "Social Security Reform Law" (no. 4447) (Unemployment Insurance Act) and the "Job Security Act" (no. 4773) that is partly transformed into the "Labour Law" (no. 4857), is not efficient to prevent informal employment. In our model we propose to add a paragraph to the 6th clause of Social Insurance Law (no. 506) and two sentences to the 31st clause, 6th paragraph of Trade Union Law (no. 2821), without changing any of the present provisions. Consequently, there is an exception for the restriction in the 18th clause of Labour Law, "the workers who are engaged for an indefinite period in an establishment with thirty or more workers and meet a minimum seniority of six months" and "the employer's representative and his assistants authorized to manage the entire establishment but who is also authorized to terminate employees" for the workers who are willing to from the Social Security System, this exception is supported by the "trade union membership security".*

*Already, %10 of the workplaces are audited by the Ministry of Labour, through trade unions much more workplaces will be audited and trade unions will be helpful to prevent informal employment. As a matter of fact, if we think that the trade unions' most important task is to prevent unfair competition by providing uniform working conditions, the informal employment which is today's most important unfair competition source, will be mostly prevented. We shouldn't forget that, the union branches all around the country knows exactly how many illegal workers is employed in each workplace. Because the workers that are employed in these workplaces are afraid of loosing their jobs, can't resort to the Regional Directorate of the Ministry of Labour and prefer to resort to the trade unions for a solution. The model that we suggest intends to include the workers that are working informally, to the Social Insurance and Industrial Relations System by the support of the trade unions.*

## I- GİRİŞ

Son yıllarda işçi, işveren ve hükümet kesimlerinin şikayet ettiği kayıt dışı işçilik, kayıtlı sektörü aşarak bir yandan "kayıt dışı ekonomi"nin başlıca kaynaklarından birini oluşturmaya; öte yandan yakın bir gelecekte "kamu düzeni"ni tehdit edecek potansiyel riskler taşımaya başlamıştır. Durum, 29.10.2003 gün ve C 260/01 sayılı AB Resmi Gazetesinde de bir Konsey kararına konu olmuş; kayıt dışı işçiliğin ekonomik ve sosyal alanda yarattığı vahameti ve tehlikeleri hatırlatıldıktan sonra, üye devletler gerekli önlemleri almaya ve yaptırımları uygulamaya davet edilmiştir (Journal Officiel de L'Union Européenne, Résolution du Coseil Relativee a la Transformation du

Travail Non Déclaré en Emploi Régulier, 2003/c 260/01). Halen, çalışma hayatında işçilik maliyetlerini doğrudan etkileyerek yarattığı haksız rekabet yanında, gelir dağılımının iyileştirilmesinde ve yoksullukla mücadelede oynadığı olumsuz roller, kayıt dışı işçiliği ülkemizde de sosyal problemlerin çözümünde gündemin ilk sıralarına oturtmaya yetmiştir. Üstelik, sosyal güvenlik kurumlarının son yıllarda karşılaştığı bütçe açıklarının kapatılması kaygıları da, kayıt dışı işçiliğin sık sık gündeme gelmesine neden olmuştur. Gerçi, son olarak çıkarılan 25.08.1999 gün ve 4447 sayılı “Sosyal Güvenlik Reformu Yasası” adıyla bilinen Kanuna (RG: 08.09.1999-23810) eklenen bazı hükümler ile 09.08.2002 gün ve 4773 sayılı “İş Güvencesi” adıyla bilinen Kanunun (RG: 15.08.2002-24847) 22.05.2003 gün ve 4857 sayılı İş Kanununa (RG: 10.06.2003-25134) değiştirilerek aktarılan bazı hükümleri (İş K. Md. 18,19,20,21) kayıt dışı işçiliğe çare olarak düşünülmüştür. Ancak, bu çalışmada da görüleceği gibi, getirilen hükümlerin kayıt dışı işçilik sorununa kısmen çözüm olabileceği, bu değişikliklerin kayıt dışı işçiliği önlemekte yetersiz kalacağı çok geçmeden anlaşılmıştır. Zira, yukarıda mezkur kanunların yürürlüğe girdiği günlerden beri “sigortalı” işçi sayısında değil, “sigortasız” işçi sayısında meydana gelen artışlar ve Bakanlığın bunu önlemek için girdiği yeni arayışlar tezimizi güçlendirmektedir.

Gerçekten, gerek 4447 gerekse 4773 sayılı yasalarla yapılan ve özellikle 4857 sayılı İş Kanununun 18, 19, 20 ve 21. maddeleriyle getirilen değişikliklerde öngörülen “iş güvencesinin” soruna “köklü” bir çözüm getirdiğini söylemek kanımızca mümkün değildir. Bu nedenle, sorunun önemini göz önünde tutarak, bu çalışmada yeni bir model geliştirmeye çalıştık. Özellikle, “iş güvencesi” hükümlerinin uygulama alanının “otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan belirsiz süreli işçilerle” sınırlı tutulması (İş K. Md.18), yasanın kayıt dışı işçilerle ilgili uygulama alanını oldukça daraltmıştır. Üstelik bu sınırlamaya uygulamada tartışmalar yaratacak “işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili ve yardımcıları ile işyerinin bütününe sevk ve idare eden ve işçiyi işe alma ve işten çıkarma yetkisi bulunan işveren vekilleri” (İş K. Md.18/5) de ilave edilmiştir. Bu demektir ki, 1-otuzdan az (yirmi dokuz ve daha az) sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan işçiler, 2-otuz veya daha fazla sayıda işçi çalıştırsa bile altı aydan az kıdemi olan işçiler, 3-belirli süreli hizmet akdiyle çalışan işçiler ve 4-işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekilleri ve yardımcıları ile işyerinin bütününe sevk ve idare eden ve işçiyi işe alma ve işten çıkarma yetkisi bulunan işveren vekilleri, getirilen “iş güvencesi” hükümlerinden yararlanamayacaktır.

Halbuki, işyerinde tek kişi bile çalışsa, kıdemi ve hizmet akdinin türü ne olursa olsun bütün bu işçilerin kayıtlı (sigortalı) çalıştırılması mecburiyeti vardır (SSK,md.6). Üstelik, DİE 2002 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı Geçici Sonuçlarına göre ülkemizdeki işyerlerinin % 94,9' u 1-9 kişi arasında, %3,1'i 10-49 kişi arasında işçi çalıştırdığı göz önünde tutulacak olursa; işyerlerinin en az % 95 civarında bir kısmının "otuzdan az işçi çalıştıran" işyerleri olduğu ve kayıt dışı işçiliğin daha çok buralarda yoğunlaştığı kolayca anlaşılacaktır. Ayrıca, çalışan işçi sayısı otuzdan çok fazla olmakla birlikte, işyerlerinin "taşeronlaşarak" kendi içinde bölünmek suretiyle veya belirli bölümleri "taşerona verilmek" suretiyle otuzdan az işçi çalıştıran işyerleri haline getirilmesi de uygulamada iyi bilinen bir gerçektir.

Gerçi, sadece bizim yasamızda değil, gelişmiş Batı ülkelerinde de bu tür güvence kapsamına alınan işçilerin genellikle 5-15, istinaen 30'a kadar işçi çalıştıran işyerleriyle sınırlandırıldığı, sermayesine emeğini de ilave ederek bizzat işyerinde kendileri de çalışan işverenlerin, kendisiyle sürtüşmeye giren işçisinin yargı kararıyla "işe iade" edilmesi halinde işyerinde düzen ve disiplin açısından sorunlar yaşadığı iyi bilinmektedir. Bu nedenle 4857 sayılı İş Kanununun iş güvencesi uygulamasını "otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerleriyle" sınırlı tutmasını anlayışla karşılamak mümkün olabilir. Ancak, "zorunlu sigorta" sisteminin uygulandığı ülkemizde işçi sayısına ve kıdemine bakılmaksızın ister belirli ister belirsiz süreli hizmet akdiyle çalışsın, tüm işçilerin işe başlamadan önce sigortaya bildirilmesi ve sigortalanması (4447 s.k. değişik SSK md.9) mecburiyeti karşısında, bu sınırlamalara "sosyal güvenlik hakkında" yararlanma bakımından bir "istisna" getirilmesi uygun ve yararlı olurdu. Bu suretle, genellikle "fason" çalışan ve "haksız rekabetin" kaynağını oluşturan bu işyerlerinde çalışan "sigortasız" işçiler de "iş güvencesinden" yararlanmak suretiyle "işe iade" veya "en az dört ay en çok sekiz aylık ücreti tutarında bir tazminat" ve "mahkeme kararının kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre içinde dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer haklarının" (İş K. md. 21/1,3) kendilerine ödenme imkanına kavuşmuş olabilirlerdi. Özellikle işten çıkarılan kayıt dışı (sigortasız) işçilerin ihbar ve kıdem tazminatları dışında kendilerine ödenecek bu maktu tazminatlar, "işçinin sigortalılığına hükmen karar verilen" (SSK md.79) davalarda "cezalı ve faizli sigorta primleri" ile birlikte işverenler üzerinde önemli bir caydırıcı etki yaratabilirdi. Böylece işverenler, altından kalkılması zor "ihbar", "kıdem" tazminatları, "iş güvencesi" tazminatları ve "cezalı ve faizli sigorta primi"

ödemek yerine, işçileri hem de “sigortalı” olarak yeniden “işe başlatmayı” tercih edebileceklerdi.

Halbuki şimdi, 4857 sayılı İş Kanununun “iş güvencesi” hükümleri (md.18,19,20,21) kapsamı dışında kalan işçiler kolayca (sadece ihbar ve kıdem tazminatları ödenerek istenildiği zaman ve herhangi bir sebep göstermeksizin) işten çıkarılabileceklerinden, “işten çıkarılma ve bir daha iş bulamama korkusu altında” işçiler 4447 sayılı yasanın tanıdığı “kendilerini sigortaya bildirme hakkını” (4447 s.k. değişik SSK Ek Md. 40) dahi kullanmaktan kaçınacaklardır. Aşağıda da geniş olarak açıklanacağı gibi, bugünkü haliyle gerek 4447 ve 4773 sayılı yasalarla gerek 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen değişikliklerin kayıt dışı işçiliği önlemekte yetersiz kalacağını söylemek kehanet sayılmamalıdır.

Bu nedenle biz, çalışmamızı kayıt dışı işçiliğın önlenmesine yönelik alınması gereken “köklü” sayılabilecek hukuki tedbirlere ayırdık. Bununla birlikte, önereceğimiz hukuki tedbirlere “köklü” sıfatını yakıştırırken, onu tırnak içine almaktan da kendimizi alamadık. Çünkü, bu alanda önerilen hukuki önlemler arasında o derece “köklü” olanlara rastladık ki, bizim önerilerimiz biraz hafif kaldı. Özellikle bu önerileri yapan kişinin üstelik bir “işadamı” olması, gerçekten bizi derin derin düşündürmekten alıkoyamadı. Gerçekten, doğru, dürüst, namuslu, yasalara saygılı işadamlarını temsilen, faaliyet gösterdiği tekstil sektöründeki “haksız rekabete” karşı isyan eden Türkiye Giyim Sanayicileri Derneği eski Başkanı ve UKİ Yönetim Kurulu Başkanı sayın Turan SARIGÜLLE, “4,5 milyon kayıt dışı işçinin sisteme dahil olması” gerektiğini belirttiğinden sonra; bunu sağlamak için “kayıt dışı eleman çalıştırma eğiliminde olan işverene, caydırıcı olabilecek nitelikte, işyeri kapatmasından ağır hapis cezasına kadar yaptırımlar uygulanmasını” önermektedir (*T.SARIGÜLLE, Tekstil İşveren, Sayı:232, Nisan-1999, s.10*).

Kanımızca oldukça ağır sosyal ve ekonomik sonuçlar doğurabilecek böylesi bir “cezai” düzenlemeye gitmeden, çok daha hafif ve fakat etkili sonuçlar doğuracağına inandığımız basit “hukuki” düzenlemeler de ihtiyacımızı karşılayabilir. Önereceğimiz bu hukuki önlemlerden biri Sosyal Sigortalar Kanununda (SSK), diğeri Sendikalar Kanununda (SK) yapılacak küçük birtakım değişiklikleri içermektedir. Bu değişiklikler, özellikle “sendikalı” ve/veya “sigortalı” işçi çalıştıran yasalara saygılı işverenlerin de savunabileceği ve kabul edebileceği yeni bir model getirmektedir.. Bu amaçla, İş Kanununa hiç dokunmadan, Sosyal Sigortalar Kanunu ile Sendikalar Kanununda yapılacak değişiklikleri, “değişiklik gerekçeleri” ile birlikte açıklamaya çalıştık. Üstelik,

“hukuki” anlamda yaptığımız bu önerilerimizin “malî” anlamda getirilecek bazı düzenlemelerle desteklenebileceğini belirttik. Nihayet, değişiklik önerilerimizin doğurabileceği muhtemel “siyasi, sosyal ve ekonomik sonuçları” da analiz ederek, çalışmamızı tamamladık.

## II- KAYIT DIŞI İŞÇİLİĞİ ÖNLEMELER AMACIYLA SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNDA YAPILMASI GEREKEN DEĞİŞİKLİK

### A- DEĞİŞİKLİĞİN GEREKÇESİ

Uzun zaman gündemde kalan ve 4447 sayılı yasayla sonuçlanan “sosyal güvenlik reformu”ndan anlaşılması gereken, işçilerin sadece emeklilik yaşlarının ve prim ödeme gün sayılarının artırılmak suretiyle “Kurumun açıklarının kapatılarak kurtarılması (!)” olmamalı idi. Reformun “kayıtlı işçi” sayısını halen aşmakta olan “kayıt dışı işçiliği” yok etmeye yönelmesi daha doğru ve isabetli olurdu. Daha açık bir deyişle, reformun, halen birkaç günlük sigortalı gösterilen işçiler ile mevsimlik işçilerin de dahil olduğu 5 milyon civarındaki “sigortalı” üyeye karşılık, sayıları yine 5 milyon civarında olduğu tahmin edilen “sigortasız” işçinin ülkemizin sosyal ve ekonomik hayatında yaptığı ve yapacağı tahribatın önlenmesine yönelmesi daha yararlı olurdu. Bu nedenle, “emekli yaşının” ve “prim ödeme gün sayılarının” önemli ölçüde artırılmasıyla yetinilen 4447 (ve Anayasa Mahkemesinin bazı hükümleri iptal etmesi üzerine çıkarılan 4759) sayılı “reform yasası”, “kayıt dışı” işçiliğe son verecek şekilde 4773 sayılı “iş güvencesi” yasası ve müteakiben 4857 sayılı İş Kanunu ile desteklenmediğinden, halen mevcut “kayıt dışı işçiler ordusunun” yakın bir gelecekte “dilenciler ordusu”na dönüşmesi en büyük korkumuz... O zaman, halen kapısında beklediğimiz Avrupa Birliği ülkeleriyle değil, yolları dilenciden geçilmeyen Güney Asya ülkeleriyle kıyaslanacağımız kuşkusuz...

Aslında, 506 sayılı SSK'nun 6.madde hükmü, ülkemizin bu duruma düşmemesi için gerekli önlemi almıştır. Gerçekten, “zorunlu sigorta” sistemini öngören bu madde, ayrıntılı ve kesin bir dille işçilerin işe alınmalarıyla “kendiliğinden sigortalı” olduklarını hükme bağlamaktadır: “Çalıştırılanlar işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar. Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümlülükleri, sigortalının işe alındığı tarihten başlar. Bu suretle sigortalı olmak hak ve yükümlülüğünden kaçınılamaz ve vazgeçilemez” (SSK, md.6/1,2,3). Görüldüğü gibi, maddede ilk bakışta bir

eksiklik bulmak güçtür. Ama, uygulamaya gelince, maalesef birçok işverenin bu hükümleri görmezlikten geldikleri; getirilen “hukuki yaptırımların yetersizliği” ve özellikle “iş piyasasının” (işsizliğin) işçiler aleyhindeki dengesizliği nedeniyle, bu hükümlere uygun davranmadıkları bilinen bir gerçektir. Bu anlamda, Teksif Sendikasının yaptırdığı bir araştırmaya göre İstanbul Merter’de çalışan 60 bine yakın tekstil işçisinden sadece 4 bininin sigortalı olduğunu (sendikalı zaten yok); Öz-İplik İş Sendikasının Gaziantep’de örgütlendiği bir fabrikada çalışan (600-700 civarındaki) işçilerin ayda sadece 8 günlük sigorta primlerinin yatırıldığını hatırlatmak, insanın “tüylerini ürpertmeye” yeter de artar sanırız. Üstelik bu örneklerin benzerlerini gıda, metal, toprak-seramik-tuğla, ulaştırma, madencilik gibi birçok sektörde yaygın olarak görmek hiç de zor değildir.

Şimdi, bu sektörlerde doğru, dürüst, namuslu bir şekilde faaliyette bulunarak yasalara saygılı davranan; işçisini, bırakınız “sigortalı” yapmayı üstelik “sendikalı” çalıştıran, vergisini muntazaman ödeyen, fon kesintilerini zamanında yatıran işverenlerin günahı ne? Bunların maruz kaldıkları haksız rekabeti nasıl önleyeceksiniz? O haksız rekabet ki, “kamu düzeni”ni bile tehdit eder hale gelmiş; zor günler yaşayan kayıt içindeki sektör, kayıt dışına nasıl kaçacağını düşünmeye başlamış...

Nitekim, 1980’li yılların başında 2 milyonu aşkın “sendika üyesi” işçiye karşılık, bugün toplu iş sözleşmesi kapsamı içinde kalan 700 bin civarındaki işçi sayısı bunun en güzel örneğidir. Özellikle, bu işçilerden 500 bininin belediyelerle birlikte kamu sektöründe çalıştığı göz önünde tutulacak olursa, özel sektörde sözleşme kapsamındaki işçi sayısının 200 bin civarında kaldığı görülür. Bunun anlamı, 1980’li yıllardan bu yana istihdamda meydana gelen artışlara karşın, kaçak işçi çalıştıran kayıt dışı sektörün acımasız ve yoğun haksız rekabeti karşısında, kayıtlı sektörün ya “tasfiye” edilmiş ya da kayıt dışı sektöre “iltica” etmiş olduğudur. Bölgemiz dahilinde gerçekleştirdiğimiz “resmi arabuluculuk” faaliyetlerimiz sırasında da, ekonomik krizlerden en çok etkilenen işyerlerinin sigortalı ve sendikalı işçi çalıştıran işyerleri olduğu; buna karşılık, bu işyerlerinin yanında veya yakınında bulunan sendikasız ve büyük ölçüde sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin “olağanüstü bir esneklik içinde” (!) faaliyetlerini sürdürmeye devam ettiği bizzat tarafımızdan gözlenmiştir. Özellikle doksanlı yılların başından bu yana meydana gelen krizlerden sonra, ülke ekonomisi içindeki ağırlığını gittikçe arttıran kayıt dışı sektör, sendikalı ve sigortalı işçi çalıştıran kayıtlı sektörü de giderek tasfiye noktasına kadar getirebilmiştir.

Burada herhalde işçi ve işveren sendikacılığının yararlarını; güçlü bir işçi sendikacılığı ile güçlü bir işveren sendikacılığının iş barışı ve giderek sosyal barış için ne derece gerekli olduğunu, örgütlü toplumun sağlam bir demokrasi ve güçlü bir devlet için ne derece şart olduğunu tartışmayacağız. Sendikasız ve sigortasız bir “demokratik sosyal hukuk devleti” (Any. Md. 2) düşünülmemeyeceğine göre, ülkemizde yaşanan sorunun, kayıtlı sektörde faaliyette bulunan yasalara saygılı işverenlerin, kayıt dışında faaliyette bulunanların haksız rekabetine karşı nasıl korunacağını belirlemesi olduğu kanısındayız.

## B- DEĞİŞİKLİĞİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Kayıt dışı işçiliğe karşı önerdiğimiz çözüm yollarından biri, SSK'nın 6.maddesine son bir fıkra eklenmesidir: “Bu kanundan doğan haklardan yararlanmak istemesi nedeniyle iş sözleşmesi işveren tarafından feshedilen işçi, İş Kanununun 18. maddesindeki sınırlamalara tabi olmaksızın İş Mahkemesi tarafından seri muhakeme usulüyle en geç iki ay içinde “fesih geçersiz” sayılarak işine iade edilir. Başvuru halinde Yargıtay bir ay içinde kesin kararını verir. İşçinin işten çıkarıldığı tarih ile Mahkemece işe iade kararının kesinleştiği tarihe kadar olan süreye ait ücret ve diğer hakları toplamı kendisine işverence tam olarak ödenir. İşçinin ücret ve diğer hakları toplamı üzerinden kesilen primler ile ilk defa işe girdiği Mahkemece 79'uncu maddeye göre hükmen tespit edilen gündün itibaren ödenmeyen primler, cezaları ve faizleriyle birlikte işveren tarafından Kuruma yatırılır. İşçinin diğer kanunlardan doğan hakları saklıdır”(SSK.md.6/son-önerimiz).

Kanımızca, kaçak işçiliğin büyük ölçüde “çanına ot tıkayacak” değişiklik de budur. Bunun anlamı, işe başladıktan sonra “kendiliğinden sigortalı olan” işçinin, Kuruma bildirilmeyerek sigortasız (kaçak) çalıştırıldığını öğrenmesi halinde mahkemeye başvurarak “sigortalılığını hükmen tespit” ettirmesi (SSK.md.79) ve “sigortalı çalışmayı istemesi” nedeniyle işten çıkartılan işçinin yargı kararıyla “işine iadesi”nin sağlanmasıdır. Bu durumda mahkeme, işvereni hem sigortalının hükmen işe başladığı tarihten itibaren prim borçlarını cezası ve faiziyle birlikte yatırmaya mahkum edecek, hem de sigortalının işten çıkarıldığı tarih ile işe iade edildiği tarih arasında kalan süreye ait ücretinin ödenmesine ve bu ücreti üzerinden primlerinin kesilerek Kuruma yatırılmasına karar verecektir. Buradaki işe iadenin “mutlak” bir anlam taşıdığı, 4857 sayılı İş Kanununun 18. maddesinde getirilen (otuz kişilik işyeri, altı aylık kıdem, belirsiz süreli iş



sözleşmesi, yönetici işveren vekili olma) sınırlamalara bağlı olmaksızın, işverenin "işe başlatmama" ve onun yerine bir "tazminat" ödeme gibi bir hakkının bulunmadığı özellikle vurgulanmak gerekir. Zira, "zorunlu sigorta" sistemi ne işçiye ne de işverene "isteğe bağlı" olarak "sigortasız çalışma" hakkını tanımadığı için, bu hükümlere paralel olarak işçinin işine "zorunlu" olarak "sigortalı çalışmak" üzere iadesi gerekmektedir. Aksi halde, bugün yapıldığı gibi, işverene "tazminat ödemek suretiyle işçiyi sigortasız çalıştırma hakkı" tanınmış olur ki, hukuk sistemimiz içinde buna bugün dahi yer olmadığı açıktır.

### C- 4447 SAYILI YASA İLE GETİRİLEN DEğİŞİKLİKLERİN YETERSİZLİğİ

SSK'nunda yapılmasını önerdiğimiz değişiklik ile ilgili görüşümüzü, 4447 sayılı yasa ile getirilen ve "kaçak işçiliği" önlemeye yönelik olduğu iddia edilen yeni hükümlere değinerek tamamlamak istiyoruz. Yeni yasanın getirdiğı değişikliğe göre, bundan böyle "işverenler, çalıştıracağı kimseleri işe başlatmadan önce örneği Kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgeleriyle Kuruma doğrudan bildirmekle veya bu belgeleri iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür" (4447 sayılı yasayla değişik SSK.md.9/1). Büyük bir iyi niyetle hazırlandığına kuşku duymadığımız ve kayıt dışı işçiliği önlemekte yetersiz de kalsa yardımcı olacağına inandığımız bu hükmün, birtakım haksızlıklara da yol açmasının kaçınılmaz olduğu kanısındayız. Şöyle ki, işe alınacağı önceden bildirilen işçinin işe başlamaması veya başladıktan birkaç gün sonra işten çıkması halinde durum ne olacaktır? Gerçi, aynı yasanın SSK.md.79'a eklenen ikinci fıkrası ile "ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildirgelerine eklenmesi şart kılınmış"; üçüncü fıkrayla da "sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen sürelele ait primlerin Kurumca resen tahakkuk ettirilerek 80.madde hükümlerine göre tahsil olunması" öngörölmüştür (4447 s. yasayla değişik SSK. md. 79/ 2,3).

Ancak, özellikle işe giriş bildirgesi önceden verildiği halde "işe başlamayan veya birkaç gün sonra işini terk eden işçiler" ile ilgili bilgi ve belgelerin ne tür bir bilgi ve belge olacağı, nasıl ispatlanacağı, işverenin bizzat basit bir sözlü bilgilendirmesinin veya kendi hazırladığı yazılı bir belgenin

yeterli olup olmayacağı, üstelik bu bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmamasının hangi hallerde söz konusu olacağını açıklıkla belirtilmediği göz önünde tutulacak olursa; yine doğru, dürüst, yasalara saygılı işverenlerin, önceden işe giriş bildirgesi verilen ve fakat işe başlamayan veya birkaç gün sonra işi terk eden işçiler için “otuz günlük” prim ödemekten kurtulamayacakları anlaşılmaktadır. Kurumun, “yakaladığı işverenlere” karşı prim tahsili konusundaki titizliği ve hassasiyeti göz önünde tutulacak olursa, 4447 sayılı yasanın çıkarılmasını öngördüğü “uygulamanın usul ve esaslarını belirleyerek 6 ay içinde yürürlüğe konulan yönetmeliğin” (SSK.md.79/3) , soruna ne derece etkili çözüm olacağını bekleyerek görmekten başka yapacak bir şey olmadığı kanısındayız.

Nitekim, “uygulamanın usul ve esaslarını belirleyen” ve Bakanlıkça 6 ay bitmeden yürürlüğe konulan (RG.26.02.2000-23976) “Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” (md.9,17), 9.maddesi ile aynı Yönetmeliğin 17.maddesine bazı fıkralar eklemiş ve soruna “keyfiligi” önleyen birtakım çözüm yolları da getirmiştir. Örneğin, “dört aylık sigorta primleri bordrosu ile birlikte, ay içinde 30 günden az çalışan veya eksik 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 alınması, tutukluluk hali, kısmi istihdama ilişkin yazılı hizmet sözleşmesi, puvantaj kayıtlarına ilişkin belgeler, grev, lokavt, genel hayati etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulduğunu veya işe ara verildiğini gösteren ilgili resmi makamlardan alınan yazı örneği bilgi formu ekinde kuruma verildiği” (md.9/3) takdirde, bu belgelerin kurumca geçerli sayılmaması söz konusu olmayacaktır. Bu fıkralarda yer alan hükümler, daha sonra yenilenen Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde (RG-16.01.2004- 253489) de aynen yer almıştır (Yön.md.20/j). Fakat, işe giriş bildirgesi önceden verildiği halde “işe başlamayan veya birkaç gün sonra işini terk eden işçiler” ile ilgili bir hükme fıkroda yer verilmemiştir. Bunun gibi, işçinin “ücretsiz izinli olduğunu kanıtlayan belgenin” işveren tarafından tek taraflı düzenlenmesinin ve puvantaj kayıtları ile birlikte Kuruma verilmesinin yeterli olup olmayacağı da belirtilmemiştir. Bu hususta Yönetmelikte “sayılan hallerin dışındaki 30 günden az çalışılan süreler ile eksik bildirilen sürelerle ait geçerli belgeleri belirlemeye Kurum Yönetim Kurulu yetkili” (Yön.md.20/j) kılındığından, 09.06.2003 gün ve 16-289 sayılı Ek Genelge ile puvantaj kayıtlarında “işverenlerin isim ve ünvanlarının aranması,

sigortalıların imzalarının ise koşul olarak aranılmaması” yeterli görülmüŐtür. Buna göre, işverenlerin “bir ay içinde yazılı bildirimde bulunması” müteakip aylarda ücretsiz işçi çalıştırmadığına ilişkin ayrıca bildirimde bulunmasını gerektirmeyecektir (Yön. Md.20/k). Bununla birlikte, “işe giriş bildirgesi verildiği halde işe başlamayan veya birkaç gün sonra işi terk eden işçiler” ile ilgili hususların da Yönetim Kurulu tarafından bir an önce açıklığı kavuŐturulması her türlü suistimalin ve istismarın önüne geçecektir. Bu konuda son olarak yayınlanan 13.05.2004 gün ve 16-318 sayılı Ek Genelge de bir önlem getirmemektedir. Kanımızca, Yönetmeliğin bu konudaki en olumlu hükmü, “toplu iş sözleşmesi yapılan işyerleriyle kamu işyerlerinde çalışan sigortalılara ilişkin eksik bildirimlerin nedenlerinin, işverenler tarafından bir yazı ile kuruma bildirilmesi halinde bunlar için baŐkaca belge aranmamasıdır” (Yön.md.20/j). Yıllardan beri savunduğumuz ve bu çalışmamız boyunca da açıkladığımız “sendikalı işyerlerinde kayıt dışı işçi çalıştırmanın mümkün olamayacağı gerçeğini” tescil eden bu hükmün, kayıt dışı işçiliği engellemekten çok, sendikalı işçi çalıştıran işverenlerin bir çift sözüne duyulan güveni ifade eden, onları formalite ve bürokrasi sıkıntısından kurtaran isabetli bir hüküm olduğuna kuşku yoktur.

4447 sayılı yasa ile “kayıt dışı işçiliğe etkili bir çözüm olacağı” gerekçesiyle getirilen ve yetkililer ağzında sık sık ifade edilen “iddialı” SSK Ek Madde 40 ise, sanıldığının aksine “ölu doğan” bir maddedir. Çünkü, bizzat sigortalıya “çalışmaya baŐladıklarını işe baŐladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma bildirme” hakkını tanıyan bu hüküm (SSK. Ek madde 40/1), istismarların önlenmesi bakımından, ister istemez uygulamada “işverenin onayını” da zorunlu kılacaktır. Gerçi, “bildirimler ile Kurumca yapılacak işlemlerin usul ve esaslarının bir yönetmelikle belirlenmesi” de bu maddede öngörülmüŐtür (SSK Ek madde 40/2). Ancak, hazırlanan Yönetmeliğin de sokakta gezen bir kişinin Őu veya bu işyerinde çalıştığına ilişkin yaptığı bildirimlerinin Kurumca kabul edilmesini öngörmesi beklenemeyeceğine göre, sigortalının yapacağı bildirimde de işverenin onayının Őu veya bu şekilde aranması gerektiğine kuşku yoktur. Zaten bugün de uygulamada, müfettiŐlerin bile işyerlerinde sigortasız çalışan işçilerin kimliklerini ve işyerlerini tespit eden tutanağı yeterli olmamakta; işveren tutanağın altına “bu işçi burada çalışmaktadır” yazarak imza atmadıkça, Kurum hiçbir işlem yapmamaktadır. Böyle olunca, işveren onayını arayan bildirimlerin Kuruma bizzat sigortalı (işçi) tarafından yapılmasının zorluğu açıktır. Çünkü, iş piyasasının (işsizliğin) baskısını üzerinde hissettiği için “işten atılma korkusunu içinde yaşayan” işçinin

bu onayı talep etmesi zor olduğu gibi; zaten, işçiye onay verecek işverenin de bu bildirim zamanında bizzat kendisinin yapacağını düşünmek doğaldır kaınısındayız. Bu nedenle, yeni yasayla getirilen Ek Madde 40'm, kayıt dışı işçiliğe etkili bir önlem olacağı yolundaki iddiaları abartılı buluyoruz.

Üstelik, Ek Madde 40 ile ilgili olarak "Kurumca yapılacak işlemlerin usul ve esaslarını" belirten yukarıda mezkur Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 8.maddesi, değiştirdiği aynı yönetmeliğin 14.maddesinde isabetli olarak dolaylı da olsa işveren onayını ararken, getirdiği süreler ile uygulamada sıkıntılar yaratacak niteliktedir: "Sigortalı, çalışmaya başladığını, çalışmaya başladığı tarihten itibaren 30 gün içinde örneği (ek:9)'da bulunan Sigortalı Bildirim Belgesi ile Kuruma bildirir. Sigortalı tarafından iki nüsha olarak doldurulan belge Kurumca alınıp genel evrak numarası işlendikten sonra bir nüshası sigortalıya geri verilir" (Yön.md.8/6). "Sigortalının bildirim ile işverenin bildirimleri arasında farklılık olduğu takdirde, durum Kurumca iadeli taahhütlü bir yazıyla işverene bildirilir. İşverence 7 gün içinde cevap verilmemesi halinde yapılacak araştırma ve inceleme sonucuna göre gerekli işlemler yapılır" (Yön.md.8/7).

Daha sonra yenilenen Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği de durumda fazla bir değişikliğe gitmemiştir. Sigortalının "30 gün içinde örneği Ek: 7'de bulunan Sigorta Bildirim Belgesini" bildirmesini öngörmeye devam eden yeni Yönetmelik, "sigortalının bildirim ile işverenin bildirim arasında farklılık olduğu takdirde, Ünitece (Kurumca) durum taahhütlü bir yazıyla sigortalıya, gerekirse işverene bildirilir" demektedir (md.15).

Görüldüğü gibi, her iki düzenlemede de işe başlar başlamaz "kendiliğinden" sigortalı sayılan işçinin bizzat yaptığı bildirim işveren bildirim ile uyumlu olması gerektiği gibi, iki bildirim arasındaki farklılık da yine isabetli olarak işverene bildirilecek bir taahhütlü yazı ile sorulacaktır.

Bununla birlikte, Ek:7'deki "Sigortalı Bildirim Belgesinde" bulunan "İşyeri Sicil Numarası" nı arkadaşlarından öğrenen işçinin "İşe Başladığı Tarih" i (Gün, Ay ve Yılı) bildirimde bulunduğu günden çok daha önceki günlere (30 günden de daha önceki günlere) götürmesi halinde, birçok sorunla karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır. Gerçekten, üç yıldır işyerinde sigortasız çalışan bir işçi, sigortalı bir işçi arkadaşından İşyerinin Sicil Numarasını öğrendikten sonra Kuruma vereceği Sigortalı Bildirim Belgesinde yer alan İşe Başladığı Tarih kısmına ne yazacaktır? Yönetmelik bu gibi hallerde 30 günlük bir başvuru süresi öngördüğüne göre, bu süre "hak düşürücü" bir süre kabul edilecek;

işçinin 30 günden önceki bir tarihi işe baŐlama tarihi yazması engellenecek mi? Yoksa, işçinin 3 yıl önce işe başladığı tarihten beri çalıştığı günler "sigortalı" sayılacak, işveren hakkında bu beyana göre işlem yapılacak mı? Bu konuda işverenin basit sözlü bir "itirafı" veya "inkarı" delil sayılacak mı? Yönetmelikte öngörölen 30 günlük süre hak düşürücü kabul edilecek olursa, 506 sayılı SSK'nın 79.maddesinin 10.fıkrasında öngörölen 5 yıllık zaman aşımı süresi nasıl ve ne zaman uygulanacaktır? İŞçinin 30 günlük bir süre içinde Kuruma başvuruda bulunmaması veya bulunamaması, SSK.md.79/10'na göre açılan hükmen tespit davalarında geriye doğru 5 yıllık zamanaşımı süresini kesici işçi aleyhine bir delil olarak kullanılabilir mi?

Göröldüğü gibi, 4447 sayılı yasanın Ek 40.maddesinin uygulama esaslarını belirleyen Yönetmelik hükümleri de kayıt dışı işçi çalıştırmayı engellemekten çok, kayıt dışı işçilerin geriye doğru 5 yıl süreli açtıkları veya açacakları hükmen tespit davalarını dahi karıŐtıracak, belki de davalarda aleyhlerine kullanılmasına yol açacak hükümler getirmektedir. Bu nedenle, iddialı bir şekilde kamuoyuna sunulan Ek 40.maddenin etkisiz kalacağı; tam aksine, özellikle yıllardır kayıt dışı çalışanların bu maddeye dayanarak Kuruma başvuruda bulunmaları halinde, iŐlerini kaybettikten başka, açacakları davaları da kaybetmeleri ihtimal dahilindedir. Bu nedenle, kayıt dışı işçiliği kaldırmak veya azaltmak için, SSK'nın 6.maddesine bir son fıkra eklenmesine ilişkin önerimizin öncelikle yerine getirilmesinin şart olduğuna inanıyoruz.

### III- KAYIT DIŞI İŞÇİLİĞİ ÖNLEMELİK AMACIYLA SENDİKALAR KANUNUNDA YAPILMASI GEREKEN DEĞİŞİKLİK

#### A- DEĞİŞİKLİĞİN GEREKÇESİ

Kayıt dışı işçiliğe karşı bir önlem olarak SSK'nın 6. maddesine son bir fıkra eklenmesine ilişkin yukarıda yaptığımız önerinin, uygulamada bazı zorluklarla karŐılaŐması kaçınılmaz olabilir. Zira, hükmün uygulanmasında denetim görevi yapacak ve kayıt dışı çalışan işçileri kayıt içine alarak onlara destek olacak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili teftiŐ kurullarında çalışan müfettiş sayısı çok yetersizdir. Bakanlığımızın 1994 yılında yapmış olduğu bir açıklamada, "SSK kapsamında 570 bin işyerinin bulunduğu, Bakanlığın bu işyerlerinden yılda en çok 70 binini denetleyebildiği, bunun da en iyimser hesaplamalarla işyerlerinin ancak %12'si olduğu" ifade edilmişti.

Bugün bu oranın, açılan işyeri sayısının o günden bu yana daha fazla arttığı, buna karşılık müfettiş sayısında (600 civarında) bildiğimiz kadarıyla bir artış olmadığı göz önünde tutulacak olursa, denetlenen işyeri oranının fazla bir değişikliğe uğramadığı, bilakis göreceli olarak oranların daha çok gerilediği ihtimal dahilindedir. Öyleyse bugün, Bakanlığımız işyerlerinin yılda ancak onda birini denetleyebildiğine göre, “bir müfettiş denetlemek üzere gittiği bir işyerine bir daha ortalama 10 yıl sonra uğrayabilmektedir” demek yanlış olmaz.

Gerçi, son olarak 4447 sayılı yasa ile bu denetim imkanı genişletilmiş; “Kurum Yönetim Kurulu kararı ile görevlendirilen memurların” da, artık “sigortalıların işlemleri ile ilgili olarak işyerlerinde yoklama ve tespit yapabilmeleri” imkanı getirilmiştir (4447 sayılı yasa ile değişik SSK.md.130/2). Nitekim, bu memurların “nitelik ve çalışma esaslarının” belirlendiği “Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik” (RG.21.02.2000-23940) de Bakanlıkça 5 aydan kısa bir süre içinde yayınlanarak yürürlüğe konmuştur. Buna ek olarak, “genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları da bundan böyle kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştırılanları kuruma bildirmek zorunda bırakılmışlardır” (4447 sayılı yasayla değişik SSK.md.130/3). Üstelik, bu denetim elemanlarının yapacağı işlemlerin uygulamadaki usul ve esaslarını belirleyen “Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik” de Bakanlıkça 4 ay gibi kısa bir sürede yayınlanarak yürürlüğe konmuştur (RG.07.01.2000-23929).

Bununla birlikte, genel bütçeye dahil Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı denetim elemanları dışında kalan diğer bakanlıkların denetim elemanlarının, genellikle sadece kendi “bakanlıkları ile ilgili işyerlerini” denetlemekle yükümlü oldukları bilinen bir gerçektir. Bir başka deyişle, genel bütçeye dahil bakanlık denetim elemanlarının denetleyeceği işyerleri birer kamu işyeridir. Buralarda zaten kayıt dışı işçiliğe rastlanmaz. Bu nedenle, maddenin değişikliğinden beklenen yararın etkisi konusunda önemli kuşku ve kaygılar taşıdığımızı belirtmeden geçemeyeceğiz. Buna karşılık, katma bütçeli dairelerden özellikle belediyelerin (belediye zabıta memurlarının) bu konuda etkili olması beklenebilir. Ancak, belediye zabıta memurlarının siyasi mülahazalardan uzak (!) ve işyerleri arasında ayırım gözetmeyen (!) etkili sayılabilecek denetimleri belediye sınırlarını aşamayacağından, bunların

denetimleri de genellikle bu sınırları aÇan yerlerde kurulu sanayi sitelerine kadar uzanamayacaktır. Bir başka deyişle, belediye zabıtasının yapacağını kabul ettiğimiz etkili denetimler genellikle m¼cavir alan içinde kalan işyerlerini kapsamına alacak; genellikle belediye m¼cavir alanları sınırı dışında kalan iŐletmeler ile k¼¼¼k ve b¼¼¼k sanayi sitelerinde kurulu iŐletmeler denetim dışında kalacaklardır.

İŞte burada, yukarıda mezkur “Kurum Yönetim Kurulu kararı ile görevlendirilen yoklama memurları” umut verici bir denetim kaynağı olarak görünmektedir. Denetim elemanı yetersizliğini, yerinde ve uygun kullanması halinde yoklama memurları eliyle giderebilme Őansını yakalayan Kurumun, bunda ne derece baŐarılı olacağını zaman gösterecektir. Ancak, bu konuda aklımıza gelen iki olumsuzluktan biri, yoklama memurlarının görevlerini yaparken iş müfettiŐleri gibi özerk davranmalarını güvenceye alan bir yasa veya yönetmelik hükmünün bulunmamasıdır. İkincisi ise, sigortalıların bug¼nk¼¼ başvurularını bile aylar sonra yerine getirebilen Kurumun, hangi personel fazlalığını denetim elemanı olarak alıŐtırabileceđidir (yeni baŐlatılan e-bildirge döneminden sonra biraz düzelme beklenebilir). Üstelik, sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin tespitinde de oldukça zorlanacağına benzeyen Kurumun, bu konuda sadece işten atılmayı göze alarak bireysel başvuruda bulunan kayıt dışı işçilerin taleplerini karŐılamaya yetiŐeceđi anlaşılmaktadır.

Öyleyse, Devletin kamu görevlileri aracılığıyla uygulamaya koyduğu denetim organları, her türlü iyi niyete rağmen değişik nedenlerle yine yetersiz kalabilecektir. Bundan cesaret alan bazı işverenlerin iş piyasasının (işsizliğin) işçiler aleyhine yarattığı korkudan istifade ederek ve yukarıda SSK'nın 6.maddesinde önerdiğimiz son fıkrayı da görmezlikten gelerek “sigortasız” işçi çalıştırmaya devam etmeleri muhtemeldir. Nitekim, 4447 sayılı yasa ve 4857 sayılı İŞ Kanununun yürürlüğe girdiği günden bu yana “sigortasız” işçi çalıştırmanın azalmadığı, bilakis artarak devam ettiği göz önünde tutulacak olursa bu düşünceimizin doğruluğu kendiliğinden ortaya çıkacaktır kanısındayız. Bu nedenle, b¼t¼n demokratik ÷lkelerde olduğu gibi, en etkili denetim kurumlarının “sivil toplum örg¼tleri” olduğu gerçeğinden yola çıkarak, bu alanda işçi ve işveren sendikalarını harekete geçirmenin en sağlıklı yol olduğu bilinen bir gerçektir. Böylece, Devletin kurumları daha etkin çalışma olanağı bulabilecekler, yasalara saygılı işverenler de etkili denetimler sayesinde haksız rekabetten korunacakları için bundan ziyadesiyle istifade edeceklerdir. Nitekim bug¼n, b¼t¼n demokratik ÷lkelerde hukuk devleti ilkesi çok iyi iŐliyorsa, bunu devlet kurumlarını dıŐarıdan ve fakat yakından izleyerek yasaları hukuka uygun

işleten güçlü sivil toplum örgütlerine borçludurlar. Zaten “demokratik toplum demek örgütlü toplum demektir” deyişindeki anlam da burada yatmaktadır. Bunun örneklerini ülkemizde de yakından görmek için, sadece sendikali işyerlerine bir göz atmak yeterlidir. Bu işyerlerinden hangisinde sigortasız işçiye rastlamak, hangisinde fazla mesai ücretinin ödenmediğine tanık olmak, hangisinde hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinin ücretlerinin verilemediğini görmek, hangisinde yıllık izin kullandırılmadığına veya parasının verilmediğine şahit olmak mümkündür? Hemen hiçbirinde!..Aksi halde, hemen sendikaların şikayetleri devreye girmekte; böylece gerektiğinde iş müfettişlerinin işyerine gönderilmesi sağlanarak, Devletin organlarının çok daha etkin ve hızlı bir şekilde, hem de “hukuka uygun” olarak işletilmesi mümkün olmaktadır. Öyleyse, kayıt dışı işçiliğe karşı mücadelede, işçi sendikalarının rolü çok önem kazanmaktadır. Bu rol aynı zamanda işveren sendikalarınca da desteklenmek zorundadır. Bu konuda işveren sendikalarının işçi sendikalarıyla birlikte hareket etmelerinin zamanı çoktan gelmiş, geçmektedir bile... Yeter ki kayıt dışı işçiliği “kaldırma” konusunda “samimi” olsunlar...

Bugün, işçi sendikalarını kayıt dışı işçi çalıştıran işyerlerinde örgütlenmekten alıkoyan en önemli faktör, sigortasız çalışan işçilerin sendika üyeliğinin de hukuken geçersiz sayılmasıdır. Gerçekten, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı doğal olarak “sigorta numarası bulunmayan” sendika üyelik fişlerini “eksik bilgilendirme” gerekçesiyle yetki tespitinde dikkate almamakta, “işverence bildirilen listede karşılığı bulunmayan bu üyelikler”, ÇSGB Bilgi İşlem Merkezinde “karşılıksız bildirim olarak nitelendirilerek değerlendirme dışı” bırakılmaktadır. ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğünün 16.02.1994 gün ve 5398 sayılı genelgesinde açıkça belirtilen bu durum, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK’e bağlı bütün sendikalar ile birlikte TİSK’e bağlı işveren sendikalarına da bildirilmiştir. Gerçi, ÇSGB genelgesinin isabeti açıktır; aksi halde, sokakta boş gezen birçok kişinin işyerinde çalıştığı iddiasıyla sendikaya üye kaydedilip yetki alınması söz konusu olabilecektir. Ancak, bu genelge nedeniyle de gerçekten sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalar tarafından gerçekleştirilebilecek örgütlenmenin ve dolayısıyla denetlemenin önüne geçilmiş olmaktadır.

İşte, modern iş hukukunun işçi ve işveren kesimleri arasında kurması gereken dengenin burada açıkça “kayıtlı çalıştırılan işçiler” ve “yasalara saygılı işverenler” aleyhine bozulduğu; iş hukukunun çağdaş çizgisine ve özüne uygun olarak, bozulan dengenin “işçinin korunması” ve “haksız rekabetin önlenmesi” amacına uygun olarak yeniden kurulması gerektiği açıkça ortaya çıkmaktadır.



Çünkü, bir kere kaçak çalışan sigortalı işçilerin içinde buldukları yalnızlık ve çaresizlikten kurtulmak için kapılarını çaldıkları sendikalar da bugün hiçbir şey yapamamaktadırlar. Sendikalar, sigorta numarası bulunmayan işçileri üye kaydedemediklerinden, “elleri kolları bağı” bir şekilde kayıt dışı işçilere karşı “kayıtsız” kalmaya devam etmektedirler. Üstelik, elleri kolları bağı olanlar sadece işçi sendikaları da değildir. Bunlar gibi, belki de asıl elleri kolları bağı olanlar yasalara saygılı olarak “sigortalı” ve hatta “sendikalı” işçi çalıştıran işverenler ve onların örgütleri işveren sendikalarıdır. Zira, aynı işkolunda faaliyette bulunan ve fakat “sendikasız” olması bir yana “sigortasız” işçi çalıştıran işverenlerin yoğun ve acımasız haksız rekabetine maruz kalan bu işverenler, sendikal örgütleri aracılığıyla bile bu durumu engelleyememektedirler. Öyleyse, modern iş hukukunun çağdaş çizgisi doğrultusunda soruna bir çözüm bulmak, yasalarımızdaki bu “boşluğu” etkin bir şekilde doldurmak, gittikçe kamu yararına ve kamu düzenine zarar verme istidadı gösteren ve işçi-işveren teşekkülleri ile hükümet düzeyindeki yetkililerin sık sık şikayetine konu olan bu kaçak işçiliğe sendikalar aracılığı ile etkili bir çare bulmak mümkündür kanısındayız.

## B- DEĞİŞİKLİĞİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Bizim bulabildiğimiz çare, SSK'nın 6.maddesine eklenmesini önerdiğimiz son fıkranın, Sendikalar Kanununun 31.maddesinin son fıkrasının birinci cümlesine eklenecek iki cümlecik ile desteklenmesidir: “İşverenin üçüncü ve beşinci fıkra hükümlerine aykırı hareket etmesi halinde, fesih bildiri mi İş Kanununun 21. maddesine göre geçersiz sayılan sendika üyesi işçi mahkemece işine iade edilir. İşveren, sözleşmenin feshedildiği tarihten Mahkeme kararının kesinleştiği tarihe kadar olan çalışmadığı süre içinde işçinin ücret ve diğer haklarını ödedikten başka, kararın tebliğini müteakip on işgünü içinde işyerine başvuran işçinin bir ay içinde işe başlatılmaması halinde kendisine ayrıca ücretinin bir yıllık tutarından az olmamak üzere bir tazminata daha hükmedilir. İşçinin iş kanunları ve diğer kanunlara göre bütün hakları saklı olmakla birlikte, bu fıkraya göre tazminata hükmedilmesi halinde iş kanunlarındaki kötü niyet tazminatı uygulanmaz” (Sen. Kan. Md. 31/6 - önerimiz). Böylece, sadece altını çizdiğimiz iki cümlecikğin eklenmesi ile Sendikalar Kanununun 31. maddesinde öngördüğümüz “sendika üyelik güvencesi”, SSK'nın 6/son maddesine eklenmesini öngördüğümüz “sigorta üyelik güvencesine” paralel bir düzenlemeyle sendika üyelerine de tanınmış olacaktır. Bunun sonucu, bütün günahı (!) “sigortalı” veya “sendikalı” olmayı

istemek olan ve bu sebeple işten atılan işçinin, arkasına aldığı sendikası aracılığı ile hakkının savunulması ve işe iadesi mümkün olacaktır. Doğal olarak, işçinin sendika üyeliği de sigortalılığının hükmen tespit edildiği mahkeme kararı ile geçerlilik kazanacaktır. Buna karşılık, iş kanunları ile diğer kanunlara göre (ihbar ve kıdem tazminatı ile maddi ve manevi tazminat gibi) bütün hakları saklı olan işçi, mahkeme kararının kesinleşmesine kadar geçen çalışmadığı süre içindeki bütün ücret ve diğer haklarına da “sigortalı” olarak sahip olacak; “sigortalı” olduktan sonra “on günlük” hak düşürücü süre içinde işe başlamaması halinde ücretinin bir yıllık tutarından az olmamak üzere kararlaştırılan “sendikal tazminattan” mahrum kalacaktır. Buna karşılık “sigortalı” olduktan sonra süresi içinde işverene başvuran işçi bir ay içinde işe başlatılmazsa, ayrıca “en az bir yıllık ücreti tutarında bir tazminata” hak kazanacak demektir. Ancak, 4857 sayılı İş Kanunu ile “otuzdan az işçi çalıştıran işyerlerinde” çalışan işçiler için öngörülen “kötü niyet tazminatının” (İş K. Md.17/6; Sen. K. Md.31/7), sendikal tazminata hak kazanılan hallerde ayrıca ödenmesi söz konusu olmayacaktır.

Gerçi, 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen “iş güvencesinin” de “sendika üyelik güvencesini” kapsadığı ve işçinin “işine iadesini” öngördüğü de her zaman ileri sürülebilecektir. Ancak işveren, “işçinin çalışmadığı süre içinde “mahkeme kararının kesinleşmesine kadar sadece dört aya kadar olan ücret ve diğer hakları” ödemekte ve sendika üyeliği nedeniyle sözleşmesi feshedilen işçiye “bir yıllık ücreti tutarındaki tazminatı” da ödemek suretiyle her zaman “işçiden kurtulmak hakkına” sahip olmaktadır (4773 s.k. değişik Sen. K. md.31/6; İş K. md.21). Aslında “bir yıllık ücret tutarındaki” bu yaptırımın, 4773 sayılı yasayla getirilen “iş güvencesinden” önce de “dört aylık ücret ve diğer hakların ödenmesi” hükmü dışında aynen bugünkü gibi var olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bununla birlikte, bu yaptırımın “sendika üyelik güvencesi” sağlamakta ne derece etkili olduğu her zaman sorgulanmıştır (Bkz: A.N.SÖZER, *Çalışma Mevzuatının Güncel Sorunları*, EBSO, İzmir, 1995, s.20). Çünkü, işverenler daima “sendikaya üye olduğu için” işten çıkardıkları işçileri yeniden “işe başlatmak” yerine “en az bir yıllık ücreti tutarındaki tazminatı” ödeyerek “kurtulmak” (!) yolunu tercih etmişlerdir. Bu nedenle, 4773 sayılı yasayla getirilen ve 4857 sayılı İş Kanunu ile 2821 sayılı Sendikalar Kanununa dercedilen düzenlemelerin “sigorta” ve “sendika” üyelik güvencesi konusunda etkili bir yaptırım olacağını söylemek zordur. Üstelik, sadece “otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı ay kıdemi olan belirsiz süreli hizmet akdiyle çalışan işçiler” için öngörülen bu yaptırımın, “mahkeme kararının

kesinleşmesine kadar işçinin çalıştırılmadığı süre içinde en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer haklarının ödenmesi” yaptırımını ile desteklenmesi de yeterli etkinliği sağlayamayacaktır kanısındayız. Zira, zaten “otuzdan az işçi çalıştıran işyerlerinde” uygulanamayacak olan bu yaptırım ( İş K. md.18), “otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyeri” işverenlerinin bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da “bir yıllık (12 aylık) ücret tutarında tazminatı” ödeyerek “kurtuldukları” sendika üyelerinden, “en çok dört aylık” bir ilave tazminat ödeyerek “kurtulmalarını” engelleyemeyecektir. Kuşkusuz, 4773 sayılı yasayla getirilen ve İş Kanunu ile Sendikalar Kanununa nakşedilen “iş güvencesi” hükümleri elbette çağdaş iş hukukunun Batı ülkelerinde görülen gelişmelerine uygundur. Ancak, ülkemizin içinde bulunduğu koşullarda kayıt dışı işçiliği önleyecek “sigorta” ve sendika” üyelik güvencesi hepsinden daha önemli ve acilen önlem alınmasını gerektirecek boyutlardadır. Öyle ki, başta uluslararası sözleşmeler olmak üzere, bütün Batılı demokratik ülkelerin anayasa ve yasalarında yer alan “sosyal güvenlik” ve “sendika” hakları, artık birer “insan hakkı” olarak algılanmaktadır.

Böylece, yukarıda önerdiğimiz SSK’nın 6/son maddesinde yapılacak değişiklik ile bu değişikliği destekleyen Sendikalar Kanununun 31.maddesinde yapılacak değişiklik, yakın ve uzun vadede kayıt içinde yer alan işyerlerinin “sendikalı” ve/veya “sigortalı” işçi çalıştırmaktan kaynaklanan yüklerini, kayıt dışı işçi çalıştıran işyerlerine yaymakta gecikmeyecek; haksız rekabetin önlenmesi suretiyle piyasada olması gereken dengenin kurulmasına önemli katkılarda bulunacaktır. Gerçi, burada akla gelen bir düşünce, piyasadaki dengenin “sendikasız” ve “sigortasız” işçi çalıştırarak da sağlanmasıdır. Ancak, başta işverenler olmak üzere, biz hiçbir sağduyulu kişinin böyle bir çalışma düzeni (daha doğrusu düzensizliği) isteyebileceğini düşünmüyoruz. Yaratacağı sosyo-ekonomik sonuçları bir yana, Devlet ve hükümet rejimi ile kamu düzenini giderek tehdit edebilecek böyle bir gelişmenin siyasal sonuçları altında, sadece işçilerin değil, başta işverenler olmak üzere bütün toplumun ezileceğini akıldan çıkarmamak gerekir. Bu konuda Batı İşçi Hareketleri Tarihinin incelenmesi, bize yeterli dersleri verecektir kanısındayız. Bu nedenle biz, yukarıda önerdiğimiz modelimizi, kayıt dışı işçiliğin mümkün olduğunca geriletilmesi ve bu suretle haksız rekabetin ortadan kaldırılarak piyasa dengelerinin kurulması üzerine kurduk. Modelimiz, son yıllarda uygulamada karşılaştığımız “sigortalı” ve “sendikalı” işçiliğin geriletilmesi suretiyle kurulacak dengelere (daha doğrusu dengesizliğe) inanmadığı için karşıdır. Bu nedenle, 4447 sayılı yasayla her yıl Nisan ayında otomatik olarak prim artışı öngören (4447 s.k.değişik SSK

md.78) ve esas itibariyle sigortalı işçi çalıştıran kayıtlı sektörü hedef alarak onların rekabet gücünü olumsuz etkileyen değişiklikleri tasvip etmiyoruz. Bunun yerine kayıt dışı sektörü kayıt içine alacak önlemlere ağırlık verilmesini, bu yolla kapatılacak finansman açıklarının çok daha sağlıklı ve kalıcı olacağını vurgulamak istiyoruz. Zira, zaten yoğun bir haksız rekabet karşısında bulunan ve özellikle kriz dönemlerinde zor günler geçiren kayıtlı sektörü, rekabet gücünü olumsuz etkileyecek bu gibi yasa ve tasarıların daha çok zora ve zarara sokacağını, onların ya tasfiyesine ya da kayıt dışı sektöre ilticasına yol açacağına inanıyoruz (F.DEMİR, *Kayıt Dışı İşçiliği Önlemede Sendikaların Rolü ve Bakanlıkça Hazırlanan Bir Tasarı Üzerine Düşünceler, Tekstil İşveren, Nisan-1999, s.28*). Unutulmaması gerekir ki, her Nisan ayında yapılan prim oranlarının yeniden tespitinde, işveren payına düşen de dahil olmak üzere işçilik maliyetinin yarısı kesintiye uğramakta, işverenin işçiye net olarak ödediği ücret miktarı kadar bir vergi ve prim miktarı devlete ödenmektedir. Bu garabetin kayıt dışı işçiliğe kaçıışı hızlandırmaktan başka bir işe yaramadığı ve yaramayacağı açıktır.

Kanımızca, yukarıda belirtilen 4447 sayılı yasa (md.9, Ek md.40) ile İş Kanununun (md,18,19,20,21) "kayıt dışı işçiliği hedef aldığı iddia edilen" hükümleri de, SSK'nın 6. ve Sendikalar Kanununun 31. maddeleri için önerdiğimiz değişikliklerle desteklenmedikçe, sadece kayıtlı sektörü zora ve zarara sokmaktan ve dolayısıyla haksız rekabete maruz bırakmaktan başka bir işe yaramayacaktır.

#### IV- KAYIT DIŞI İŞÇİLİĞİ ÖNLEMELER AMACIYLA ÖNERİLEN MALİ ÖNLEMLER

Yukarıda önerdiğimiz hukuki önlemlerin yanında, kayıt dışı işçiliği önlemeye yönelik mali önlemler alınmasını öneren yazarlara da rastlanmaktadır. İşverenleri kayıt dışı işçiliğe iten faktörler arasında özellikle "yüksek vergi ve prim oranlarının geldiği" sık sık vurgulanan bir gerçektir (G.AKALIN, *Maliyeci Gözüyle Sosyal Güvenlik Reformu, İşveren, Ağustos-1999, s.8; V.SEVİĞ, Almanak-1997, MESS Yayın No: 267, Ocak-1998, İstanbul, s.348*). Bu nedenle yukarıda verdiğimiz modelde öngörülen hukuki önerilerin, üzerinde sosyal tarafların uzlaşmasını kolaylaştıracak bir mali önlem ve öneri ile tamamlanması düşünülebilir. Bu da, öngördüğümüz hukuki değişikliklerle birlikte, sigorta prim oranlarının kademeli bir şekilde düşürülerek yeni ayarlamalara gidilmesidir. Bir başka deyişle, yakın geçmişte ücretlilerin vergi oranlarında yapılan indirimler

(1998 yılında çıkarılan 4369 sayılı yasa), bu defa “prim oranlarında” yapılabilecek yeni indirimlerle devam ettirilebilir. Belki de, bir yazarın önerdiği gibi, bütün bu indirimler sadece “sendikalı işçi çalıştıran işyerlerinde” uygulanabilir. “Çünkü, sendikalaşma yolu ile ekonomide dengeler daha akılcı ve analize dayalı olarak kurulabilirken, devlet bir anlamda çalışan işçi sayısına göre vergi gelirlerini tam ve doğru olarak alabilmekte, bu bağlamda sosyal güvenlik açısından da muhtemel sorunların önu alınmış olmaktadır” (V.SEVİÇ, *Almanak-1997, MESS, s.348*). Doğal olarak, uzmanlık alanımızın dışına taşan bu konularda, sosyal taraflar ile maliye uzmanları arasında yapılacak görüşmeler veya Ekonomik ve Sosyal Konsey aracılığı ile kurulacak daimi komisyonlardaki “sosyal diyalog” sayesinde makul sonuçlara varılabilir. Ülkemizin, Avrupa Birliği ülkeleri arasında prim oranları en yüksek ülkeler arasında olduğu bilinen bir gerçektir. Böylece, prim oranlarında yapılacak “mali” indirimler sayesinde sigortalı ve sendikalı işçi çalıştıran kayıtlı sektör sadece rekabet gücünü arttırmakla kalmayacak; aynı zamanda, modelimizde öngörülen “sigorta” ve “sendika” üyelik güvencelerinin getireceği zorlayıcı ve caydırıcı hukuki yaptırımlar ile birlikte, sigortasız işçi çalıştıran işverenleri de işçilerini “kendiliğinden sigortalı” yapmaya teşvik edecek ve haksız rekabetten kurtaracaktır. Üstelik, prim ve vergi oranlarında yapılacak yeni düzenlemeler sayesinde, kaçak işçi çalıştıran işyerlerinin “sigortalı” ve/veya “sendikalı” işçi çalıştırmaya başlamalarıyla birlikte girmeleri beklenen “ani şok” da önlenmiş olacaktır.

Aşlında, bu konuda ülkemizde 1998 yılında çıkarılan 4369 sayılı “Vergi Reformu” yasası ile bir “deneme” yapıldığı da bir vakiadır. Nitekim, 4369 sayılı Vergi Yasasının Geçici 5.maddesiyle; “bu kanunun yayımını izleyen beş aylık süre içinde”, işverenlerin yeni işe aldıkları veya yanlarında fiilen çalıştırdıkları işçilerden sendika (ve sigorta) üyesi olanların ücretleri üzerinden kestikleri “gelir ve damga vergilerinin” ödenmesi, “üç yıl süreyle” ertelenmiştir. Bundan başka yasa, “on iki ay süre ile” tahakkuk ettirilecek SSK primlerinin “işveren hissesinin yarısının Hazinece karşılanmasını” öngördüğü gibi, “tasarrufa teşvik” ile ilgili 3417 sayılı yasa hükümlerinin de “üç yıl süreyle uygulanmamasını” hükme bağlamıştır. Bununla birlikte, Geçici 5.maddenin, zaten toplu iş sözleşmesi kapsamında bulunan sendikalı işyerlerinde işe alınan çoğu mevsimlik yeni işçilere uygulandığı, bu suretle “vergileri ile primleri tam olarak kesilmeye devam eden işçiler” ile “vergileri ile primleri Geçici 5.maddeye tabi işçiler” den oluşan ve işyerlerinde huzursuzluk kaynağı olan “iki grup işçi” yaratıldığı, böylece yasayla amaçlanan kayıt dışı işçiliği (ve giderek kayıt dışı

ekonomiyi) kaldırmaya yönelik hiçbir gelişmenin sağlanamadığı aşıkardır (F.DEMİR, *Tekstil İşveren, Nisan-1999 s.25*).

Bütün bu nedenlerle, gerek vergi oranlarında gerekse prim oranlarında yapılacak yeni düzenleme ve ayarlamalar, modelimizde öngördüğümüz sigorta ve sendika üyelik güvenceleriyle desteklenmedikçe, kayıt dışı işçilik aleyhine olumlu gelişmeler sağlanması beklenmemelidir. Tekrar edelim ki, modelimiz halen sigortalı ve sendikalı işçi çalıştıran işyerlerine ek hukuki ve mali hiçbir yük getirmemekte; tam aksine, yeniden düzenlenecek vergi ve prim oranları sayesinde, onların kısa ve uzun vadede karlarını ve küreselleşen piyasa ekonomisi içinde rekabet güçlerini artırmaktadır.

#### V- ÖNERİLERİN MUHTEMEL EKONOMİK, SOSYAL VE SİYASİ SONUÇLARI

Hemen belirtelim ki, esas itibarıyla SSK'nın 6. ve Sendikalar Kanununun 31.maddelerinde yapılacak olan değişiklikler üzerine kurduğumuz bu modelimizde birtakım eksiklikler olabilir. Bunları her zaman tartışmaya da açtık. Önemli olan, kayıt dışı işçiliği tamamıyla ortadan kaldırmaya bile, onu mümkün olduğu ölçüde asgari düzeye indirecek önlemlerin alınmasına yardımcı olunmasıdır. Bizim önerdiğimiz tamamlayıcı nitelikteki değişikliklerin getireceği model, Devletimizin de üzerindeki büyük bir yükü hafifletmiş olacaktır. Çünkü, bugün hangi işkolunda hangi işyerlerinde kaç tane kaçak işçi çalıştığını yurt çapındaki örgütleri ile çok yakından bilen işçi sendikaları, artık işten atılsa bile yargı kararıyla işe iade edileceğini bilen "korkusuz" işçilerin sigorta ve sendika bünyesinde örgütlenmelerini kısa sürede sağlamış olacaklardır. Bir başka deyişle, "resmî" denetim elemanlarının sayıca yetersiz kaldığı zamanlarda bu görevi üzerine alan sendikalar, bugüne kadar olduğu gibi, bundan sonra da iş mevzuatının tam olarak uygulanmasında "gönüllü" ve "herhangi bir maaş karşılığı olmaksızın" etkili bir denetimde bulunarak, demokrasimizin güçlenmesine ve Devletimizin prestijinin "masrafsız" artmasına katkıda bulunacaklardır. Zaten bu nedenledir ki, Batıda sendikalara özellikle iş mevzuatının uygulanmasında yüklendikleri görevleri dolayısıyla "yarı-kamu" (semi-public) kuruluşlar gözüyle bakılmaktadır. Böylece sendikalarımız, bir yandan üye kaydettikleri sendikasız işçileri sisteme dahil ederek birer "sigorta numarasına" kavuşturmuş olacaklar, öte yandan üyeliği hukuki geçerlik kazanan işçileri işe iade ettirmek suretiyle "yetki tespitinde" başarı şanslarını artırmış olacaklardır.

Kuşkusuz, bu önerilerimizin uygulamaya konmasıyla birlikte, gelişen işçi sendikacılığına paralel olarak işveren sendikacılığının gelişmesi de kaçınılmaz olacaktır. Çünkü, bu uygulamayla birlikte varlığını sadece kaçak işçilerin “emek sömürüsü” üzerine kurmuş işyerleri ya “yeniden yapılanmaya” ya da “tasfiye olmaya” zorlanacak; buna karşılık, iyi niyetli ve yasalara saygılı bir şekilde çalıştığı için uğradığı haksız rekabet nedeniyle ayakta kalma mücadelesi veren işyerleri rahat bir nefes alacaktır. Bunun sonucu, daha önce ucuz işçilik maliyetleriyle kalitesiz mal ve hizmet üreten işyerleri, artık ayakta kalmak amacıyla ya teknoloji yenilemeye ya da reorganizasyona yönelerek kayıtlı sektör içindeki yerlerini almaya mecbur kalacaklardır. Buna ayak uyduramayan işyerleri ise tasfiye olmak zorunda kalacak, bu nedenle doğacak işsizlik de, bu işyerlerinin tasfiyesinden doğan pazar (mal ve hizmet) boşluğunu dolduracak kaliteli üretim yapan kayıtlı sektör tarafından kısa sürede emilecektir. Üstelik, mal ve hizmet üretimi ile birlikte istihdam artışı sağlayan kayıtlı sektör, o güne kadar yaptığı sabit sermaye yatırımı sayesinde ürettiği mal ve hizmeti çok daha ucuza mal edeceğinden rekabet gücünü de arttırmış olacaktır. Bir başka deyişle, modelimiz sayesinde yeniden yapılanamayan kalitesiz mal ve hizmet üreten kayıt dışı sektör tasfiye olurken, bunun yerini dolduracak kayıtlı sektör hem istihdam artışı sağlayarak büyüyecek hem de kaliteli ve ucuz mal üretimi sayesinde rekabet gücünü arttıracaktır. Bunun, özellikle küreselleşen ve Avrupa Birliği kapısında bekleyen ülkemiz için ne derece önemli olduğu açıktır kanısındayız.

Böylece, bugüne kadar görüldüğünün aksine, artık işkolları düzeyinde gittikçe gelişen ve kayıt dışı sektörü kayıtlı sektöre “ilticaya” veya “tasfiyeye” zorlayan bir işçi sendikacılığı hareketi ile karşılaşılacak; bu durum, o güne kadar kayıtlı veya kayıt dışı işçi çalıştıran işverenleri de ister istemez bir işveren sendikası çatısı altında toplanmaya zorlayacaktır. Sonuçta, yaratılan güçlü bir işçi sendikacılığı ile güçlü bir işveren sendikacılığının karşılıklı olarak görüşerek imzalayacakları “grup toplu iş sözleşmeleri”, işkolları seviyesinde getireceği ortak çalışma koşulları sayesinde bugün karşı karşıya bulunduğumuz acımasız ve yoğun haksız rekabeti ortadan kaldıracaktır.

Kuşkusuz bundan Devletimiz de karlı çıkacak; giderek artan milli gelirin adaletli paylaşımı ve yatırımı sayesinde sağlanan iş barışı ve sosyal barış, geleceğe güvenle bakmamızın teminatı olacaktır. Nitekim, bugün Türk Endüstri İlişkileri Sistemi içinde özel sektörde imzalanan grup toplu iş sözleşmeleri, bu paylaşımın ve yatırımın karşılıklı güvene dayanan oturmuş, yerleşmiş ve istikrar kazanmış güzel örneklerini oluşturmaktadır. Bugün, işçi sendikalarının toplu

görüşmelerde yeterli sayı ve kalitede uzman istihdam edememesine rağmen, böylesi bir Endüstri İlişkileri Sistemi içinde ekonomik ve sosyal kalkınmasını “özel sektörün” dinamik, kararlı ve önemli ölçüdeki katkılarıyla sürdüren ülkemizde, halen 5 milyon civarında olduğu tahmin edilen kayıt dışı işçiden sadece 3 milyonunu kayıt içine alması halinde bile, Devletimize bugünkü asgari ücret üzerinden “prim” ve “vergi” olarak en az 4-5 milyar dolarlık ek bir kaynak yaratılmış olacaktır. Günümüz koşullarındaki sosyal güvenlik kurumlarının açığını kapatmaya yetecek miktardaki bu kaynak, bir yandan sosyal tarafların yukarıda sözünü ettiğimiz “prim” ve “vergi” oranları üzerinde (%50’ye varan oranlarda indirilmesinde) anlaşmalarını kolaylaştıracak, öte yandan 4447 sayılı yasanın yeni emeklilik uygulaması süreci içinde daha verimli alanlara kaydırılması mümkün olabilecektir. En önemlisi de, bugünkü emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayıları göz önüne alındığında, yakın bir gelecekte ülkemizin sokaklarını işgal etmeye hazır “primleri ve yaşları yetmediği için emekli olamamış” muhtemel bir “dilenciler ordusunun” önüne geçilmiş olacaktır.

Kaldı ki, burada önerdiğimiz modelde öngörülen sigortalı ve sendikalı olma haklarının Anayasada düzenlendiği (Anayasa md.51, 60); dolayısıyla sigortalı ve sendikalı bir toplum yapısının “kamu düzeni” ve “kamu yararı” ile yakın ilişkili olduğu muhakkaktır. Üstelik, Türkiye’nin uluslararası taahhüt altına girdiği ve TBMM’nin de onayladığı 87, 95 ve 158 sayılı ILO Sözleşmeleri ile bu önerilerimizin “zorunlu” hale geldiğini de biliyoruz. Nitekim, hükümetimizin hemen her yıl Cenevre’de “kara liste”ye alınmasına yol açan nedenlerden biri de bu zorunluluğu yerine getirmekte gecikmesidir. Gerçi, onayladığımız ILO Sözleşmeleri gereği özellikle İş Kanununda yapılması gereken değişiklikler; bir başka deyişle, bugün artık “işe iade” ile özdeşleşen “iş güvencesi” konusunda yapılması gereken yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, yukarıda da açıklandığı gibi, İş Kanununa getirilen değişikliklerin kayıt dışı işçiliği yeterli düzeyde önleyebileceği kanaatinde değiliz Nitekim, 4447 sayılı yasa ile İş Kanununun yürürlüğe girdiği günden bu yana kayıt dışı işçilikte bir azalma olduğunu söylemek de mümkün değildir. Bu nedenle, İş Kanununun 18 inci maddesinde getirilen sınırlamalara dokunmadan SSK ‘nun 6. maddesi ile Sendikalar Kanununun 31. maddesine getirilecek “istisnai” nitelikteki değişiklik önerilerimiz, sorunun çözümünü çok büyük ölçüde kolaylaştıracaktır kanısındayız. Böylece, hem Anayasa hem de ILO Sözleşmelerinin bir gereğini tam olarak yerine getirmiş; iş güvencesini (daha doğrusu işe iadeyi) “sigorta üyeliği” ile sınırlı bir şekilde “mutlak” anlamda kabul edebilir, bunu “sendika üyeliği” güvencesi ile destekleyerek kayıt dışı işçiliğin önlenmesinde sendikaları görev başına çağırabiliriz. Parlamentonun bugünkü yapısı ve özellikle örgütlü sosyal tarafların “ortak menfaatleri”



çerçevesinde, böyle bir yasanın çıkartılmasında kamu yararı ve giderek kamu düzeni açısından da büyük fayda görüyoruz. Bir başka deyişle, işverenler kendilerine göre “önemli bir hak” saydığı “ekonomik” ve “teknolojik” nedenlerle veya 4857 sayılı İş Kanununda öngörülen diğer “geçerli bir sebebe” (md.18) dayanarak işçi çıkarma haklarını kullanmaya devam edeceklerdir. Örneğin, işverenler toplu görüşme (pazarlık) masalarında zaman zaman karşılaştıkları bazı sendika yönetici ve temsilcilerinin “hesapsız, ölçsüz, aşırı, hatta kötü niyetli” sayılabilecek muhtemel taleplerini veya duruma göre “münferit dayatmalarını” bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da İş Kanununun tanıdığı “fesih hakkına” dayanarak dengeleyebileceklerdir. Ama bunu, işçi Anayasal hakkı olan “sigortaya” ve/veya “sendikaya” üye olmak istediği zaman artık yapamayacaklardır. Bu nedenle, halen sigortalı işçi çalıştıran, üstelik işyerinde sendika üyesi bulunan işverenlerin bundan zarar görmeyeceklerini tekrarda yarar vardır. Tam aksine, kayıtlı sektör içinde faaliyet gösteren bu işyerlerinin, getirilecek değişikliklerden doğrudan ve dolaylı olarak büyük ölçüde yarar görecekları açıktır.

#### KAYNAKLAR

- A.N. SÖZER, *Çalışma Mevzuatının Güncel Sorunları*, EBSO, İzmir, 1995.
- F. DEMİR, “Kayıt Dışı İşçiliği Önlemekte Sendikaların Rolü ve Bakanlıkça Hazırlanan Bir Tasarı Üzerine Düşünceler”, *Tekstil İşveren*, Nisan 1999.
- G. AKALIN, “Maliyeci Gözüyle Sosyal Güvenlik Reformu”, *İşveren*, Ağustos 1999.
- V. SEVİÇ, *Almanak-1997*, MESS Yayın No: 267, Ocak 1998, İstanbul.
- Journal Officiel de L’Union Européenne*, “Résolution du Coseil Relativee a la Transformation du Travail Non Déclaré en Emploi Régulier”, 2003/c, 260/01.
- T. SARIGÜLLE, *Tekstil İşveren*, Sayı: 232, Nisan 1999.
- (RG.07.01.2000-23929), “Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik”.
- (RG.21.02.2000-23940), “Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik”.
- (RG.26.02.2000-23976), “Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”.
- (RG.16.01.2004-253489), “Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşlemleri Yönetmeliği”.
- (RG.08.09.1999-23810), 4447 sayılı “Sosyal Güvenlik Reformu Yasası”.
- (RG.15.08.2002-24847), 4773 sayılı “İş Güvencesi Kanunu”.
- (RG.10.06.2003-25134) 4857 sayılı “İş Kanunu”