

KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE: SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİNİN BAKIŞ AÇISI ÜZERİNDEN BİR ARAŐTIRMA²

Tuna ÇELİK

Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı

Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcısı

tcelik7@sgk.gov.tr

ORCID: 0000-00002-7889-7327

Başvuru Tarihi: 18/07/2024

Kabul Tarihi: 20/09/2024

DOI: 10.21441/sosyalguvence.1518211

Türü: Araştırma Makalesi

Atf: ÇELİK, T. (2024), Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Bakış Açısı Üzerinden Bir Araştırma, Sosyal Güvence Dergisi, Sayı 26, s. 1424-1441. doi: 10.21441/sosyalguvence.1518211

ÖZ

Kayıt dışı istihdam, Türk kamu yönetiminin önemli sorunlarının başında gelmektedir. Piyasa aksaklıklarına sebep olması, iş barışının sağlanamaması, toplumsal hayatı olumsuz etkilemesi, ekonomik dengenin bozulması ve haksız rekabete yol açması; kayıt dışı istihdamın hızlıca akla gelen olumsuz sonuçlarından bazılarıdır.

Yazarın yüksek lisans tezinden türetilen bu çalışmanın amacı; kayıt dışı istihdam ile mücadele hakkında sosyal güvenlik denetmenelerinin bakış açısını ortaya koymak, denetim faaliyetlerinin etkinliğini arttırmak için farklı politika seçenekleri sunmak, sosyal güvenlik denetmenlerinin yaşamış olduğu mesleki problemleri dile getirmek ve ilgili problemlerin çözülmesi için öneriler geliştirmektir. Çalışma; örneklem usulü ile seçilen 20 (yirmi) sosyal güvenlik denetmeninin katılımıyla ve mülakat yöntemi ile gerçekleştirilmiştir.

Meslek mensupları, kayıt dışı istihdam ile mücadelede; bilinçlendirme faaliyetleri kapsamında kamu spotları ve reklamların yapılması ile prim ve vergi oranlarında indirimle gidilmesini önermişlerdir. Kayıt dışı istihdam ile daha etkin mücadele için denetim mekanizmasının daha adil bir alt yapıya oturtulması, personele meslek içi eğitimlerin verilmesi ve idari para cezalarının tekrar düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda; araştırma sonucu tespit edilen hususlar, belirli bir sistematik ile yorumlanmış ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede yeni politika önerileri geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kayıt dışı istihdam, Mücadele politikaları, Denetmen, Denetim.

² Çalışma “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim ve Denetmenlerin Rolü: İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri Kapsamında Bir Araştırma, İstanbul, 2021”, adlı Yüksek Lisans tezinden türetilmiştir.

FIGHT AGAINST UNREGISTERED EMPLOYMENT: A RESEARCH FROM THE PERSPECTIVE OF SOCIAL SECURITY INSPECTORS

ABSTRACT

Unregistered employment is one of the most important problems of Turkey. It causes market disruptions and it has negative effect on business peace. Negative impact on social life, disruption of economic balance and unfair competition; are other negative consequences of unregistered employment.

The aim of this study, derived from the author's master's thesis is to reveal the perspective of social security auditors on the fight against unregistered employment, to offer different policy options due to increase the effectiveness of audit activities, to express the professional problems experienced by social security auditors and to develop suggestions to solve the related problems. Within the scope of the study, 20 (twenty) social security auditors selected by sampling method were interviewed. The interviews were conducted using open-ended questions and were conducted using the interview method.

Professionals suggested making public spots and advertisements and reducing premium and tax rates in the fight against unregistered employment within the scope of awareness-raising activities. In order to combat unregistered employment more effectively; the control mechanism should be provided with a fairer infrastructure, in-service training should be provided to the personnel and administrative fines should be reorganized. In this context, the issues identified as a result of the research were interpreted with a certain systematic and new policy recommendations were developed in the fight against unregistered employment.

Keywords: Unregistered employment, Combat policy, Inspector, Inspection.

GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam, çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), kayıt dışı istihdamı; “*Aktif nüfusa dâhil olan veya piyasada bizzat görev alan ancak herhangi bir uzun veya kısa vadeli sigorta kollarına dâhil olmaksızın çalışan kişilerin oluşturduğu istihdam türüdür.*” şeklinde tanımlamaktadır (TÜİK, 2021). Buradan anlaşılacağı üzere, kayıt dışı istihdam edilen şahıslar; aktif olarak çalışma hayatı içerisinde olsalar da sigortasız bir şekilde çalışmalarını sürdürmektedirler.

Kayıt dışı istihdam, küresel bir problemdir ve problemin çözülmesi için işbirlikçi sosyal politikaların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdam, uluslararası örgütlerin temel çalışma konularından biridir. Kayıt dışı istihdam kavramı ilk kez, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1970 yılında düzenlenen Dünya İstihdam Programı’nda kullanılmıştır. İlgili program sonucunda, Kenya Raporu hazırlanmıştır. Rapor içerisinde kayıt dışı istihdam, büyük yer edinmiş ve “*istihdam, gelir, eşitlik*” kavramlarıyla birlikte ele alınmıştır. Raporda yer alan bilgilere göre; ülkelerin istihdam verilerine istinaden hazırlanan istatistikler, sürekli olarak hata vermektedir. Eksikliğin sebebi, bizzat kayıt dışı sektördür. Ayrıca raporda, serbest meslek sahibi bireylerin ve ücretli çalışanların kayıt dışı sektör üzerindeki oranlarına değinilmiştir. Raporun, konumuzla ilgili, diğer önemli bölümlerinden biri de kayıt dışı sektörün özelliklerinin açıklandığı kısımdır. Kayıt dışı sektör; küçük ölçekli işletmelerde yoğun karşılaşılan, işe girişin diğer sektörlerle göre daha kolay olduğu, emek yoğun üretimin gerçekleştiği, genellikle formel eğitim dışı edinilen beceriler ile yürütülebilen, yasal olarak kontrol edilmemiş piyasa sonucu ortaya çıkan sektör olarak betimlenmiştir (ILO, 1972: 6-10). ILO; çeşitli istihdam konferansları ve toplantılar aracılığıyla 1970 yılı ile 2000 yılına kadar olan süreçte, kayıt dışı istihdam konusu hakkında çalışmalarını yoğun bir şekilde sürdürmüştür (Bangasser, 2000:2-6).

Üye ülkelerin istihdam verilerini inceleyen diğer bir kurum, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’dür (OECD). OECD; üyesi olan devletlerin kayıt dışı istihdam verilerini inceler, inceleme sonucu tespit etmiş olduğu hususları kamuoyu ile paylaşır ve konu hakkında ilgili ülkeye önerilerde bulunur. OECD tarafından kayıt dışı istihdam; “*Vergi ve vergisel düzenlemelerden kaçmak amacıyla başvuru olan yöntem.*” olarak açıklanmıştır. Kurum tarafından; idari makamlara beyan edilmeyen her türlü iş, kayıt dışı iş olarak değerlendirilmektedir. Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenliğin sağlanmasına engeldir. İdarenin vergi tahsilatını zorlaştırır ve üretim verimliliğini düşürür. (OECD, 2021).

Son olarak Avrupa Birliği (AB), kayıt dışı istihdam kavramını; “*Beyan edilmemiş çalışma, nitelikleri bakımından yasal olan, ancak üye devletlerin düzenleyici sistemlerindeki farklılıklar dikkate alınarak kamu makamlarına beyan edilmeyen her türlü ücretli faaliyettir.*” şeklinde tanımlar (European Commission, 2017: 3). Birlik, kayıt dışı istihdamın sıklıkla işverenlerin elden ücret ödemesi sonucu gerçekleştiğini belirtir. AB konuyla ilgili çalışmaları sonucunda; inşaat, temizlik, restoran, otel, tadilat, onarım işleri gibi sektörlerde kayıt dışı istihdamın yoğunlaştığına ulaşmıştır. Kayıt dışı istihdam, toplumun ortak sorunudur ve herkese zarar vermektedir (Williams, Renooy, 2013: 2-6).

1. Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam, iradi veya iradi olmayan farklı nedenlerle gerçekleşebilir. Literatürde; kayıt dışı istihdam, gerçekleşmesi açısından, iradi ve iradi olmayan sebeplerden doğan kayıt dışı istihdam şeklinde ikiye ayrılmaktadır. İradi kayıt dışı istihdam, çalışan kişinin bizzat kendi rızası ve bilgisi dâhilinde sigortasız çalışmasıdır (Fidan, Genç, 2013:140). Çalışanların bilerek ve isteyerek işyerinde sigortasız çalışmalarının farklı birçok nedeni olabilir. Ücrete ek gelir sağlamak, sigortalı bir işte çalıştığı takdirde kanuni olarak kesilmesi gereken yardımlardan faydalanmaya devam etmek ve icra durumunda takibe takılmamak gibi durumlar; iradi sebeplerdendir. İradi olmayan kayıt dışı istihdamda ise işçinin sigortasız çalıştığına dair rızası veya bilgisi yoktur. Burada ise temel amaç, işverenin işçilik maliyetini düşürerek karını arttırmak istemesidir. Sigortasız çalıştıran işveren, sigorta primleri ve vergi yükünden kaçarak ekstra kar sağlamaktadır. İşçi ve işveren arasındaki ilişkinin esas alındığı diğer kayıt dışı istihdam sınıflandırması, sigortalılık bildirimlerini temele almaktadır. Burada kayıt dışı istihdam; sigortalılık bildirimlerinin kısmen yapıldığı veya tamamen yapılmadığı kayıt dışı istihdam şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Sigorta primlerinin ilgili kurumlara düşük gösterilmesi de kayıt dışı istihdama yol açar (Bednarski, 2008: 21).

Kayıt dışı istihdam, farklı birçok nedenle karşımıza çıkmaktadır. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca hayata geçirilen Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi ile ilgili, bakanlık tarafından 2006/28 sayılı genelge düzenlenmiştir. Vergilere bağlı olarak işçi maliyetlerinin artışı, kırtasiyecilik, etkin gerçekleştirilemeyen denetimler, eksik bilgilendirme faaliyetleri, yetersiz eğitim, koordinasyon zayıflığı, işsizlik, yoksulluk ve gelir dağılımında adaletsizlik gibi nedenler; genelge içerisinde kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak sıralanmıştır (Başbakanlık, 2006). Kayıt dışı istihdama neden olan ekonomik nedenler; küreselleşme, enflasyon, ekonomik krizler, işçilik maliyetleri, işsizlik ve işçilik maliyetleri olarak sıralanabilir. Sosyal sebepler ise nüfus artışı, göç ve eğitim yetersizliğidir (Mahiroğulları, 2017: 554-556). Kayıt dışı istihdamın siyasi nedenleri;

seçimler ve aflardır. Siyasi birtakım kaygılar ile yapılan aflar, işverenin borç ödeme baskısı hissetmemesine ve doğal olarak ödeme yapmamasına sebep olur. Diğer yandan, sorumluluklarını zamanında ve eksiksiz yerine getiren işverenler; af sonucunda haksızlığa uğradıklarını hissedebilir. Bu durum onları kayıt dışı alanlara yöneltebilir (Bakkalcı, Işıkoğlu, 2011: 8). Yasal düzenlemelerin karmaşıklığı, kanuni boşluklar, işyerlerinin yeni veya mevcut hukuki düzenlemeler hakkında bilgisinin olmaması; kayıt dışı istihdamın hukuki ve idari nedenlerindedir (Kaleli, Karaca, 2019:774).

Kayıt dışı istihdamın toplumsal hayat, devlet ve piyasa üzerinde birçok olumsuz sonucu vardır. Kayıt dışı istihdam, idare tarafından geliştirilen kamu politikalarının etkinliğini zayıflatır. Kamu gelirlerini azaltır ve gelir dağılımında adaletsizliğe neden olur. Kaynak israfı, yasa dışı faaliyetlerin artması ve iş hayatında yozlaşma gibi olumsuzluklara yol açar (Çiftçi, 2018: 11-13). Ayrıca, kamusal hizmetlerin aksaması, markalaşmanın engellenmesi, inovasyonun zayıflaması, tüketici haklarının ihlal edilmesi, sendikalaşma oranlarının düşmesi, çarpık kentleşme, suç oranlarının artması ve yolsuzluk; kayıt dışı istihdam ile ortaya çıkan diğer olumsuz sonuçlardandır (Bağırzade, 2015:42). Her ne kadar sosyal güvenlik sorunu olsa da kayıt dışı istihdamın bazı olumlu sonuçları da vardır. ILO, gelişmekte olan ve kalkınma politikaları sürdüren ülkeler açısından kayıt dışı sektörün önemli olduğunu belirtmektedir (ILO, 2020). Bu açıdan bakıldığında kayıt dışı istihdamın olumlu sonuçlarından biri, piyasada ek istihdam yaratmasıdır. Kayıt dışı istihdam, genellikle emek yoğun işlerde karşımıza çıkar ve eğitim seviyesi düşük insanların sigortasız çalışma eğilimi daha yüksektir. Bu şahısların başka bir sektörde iş bulma ihtimalinin zayıflığı da düşünüldüğünde kayıt dışı istihdamın kısa vadede olumlu olduğu söylenebilir. Kayıt dışı çalışma; iş bulma potansiyeli düşük, iş bulamayan, iş arayan veya işsiz kalmak istemeyen kişiler için farklı bir sektör yaratır (Günther ve Launov, 2012: 95).

Kayıt dışı istihdam, doğrudan veya dolaylı olarak neden olduğu olumsuz sonuçlar sebebiyle politik ve akademik çözüm yöntemleri aranan bir sorundur (Thomas, Thomas, 1994: 486-488). Kayıt dışı istihdam, birçok ülkenin ortak problemidir ve sorunla mücadelede her ülkenin benzer veya farklı politikalar geliştirdiği görülmektedir. Gelişmişlik düzeyi, eğitim seviyesi, kayıt dışı istihdamın boyutu, kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektör ve piyasa yapısı gibi etkenler ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu nedenle farklı ülkeler, kayıt dışı istihdamla mücadelede farklı politikalar geliştirmektedir. Ancak kayıt dışılık denetimleri, teşvikler, sosyal uyum faaliyetleri, kamu spotları ve toplumu bilinçlendirme uygulamaları gibi yöntemler; ülkelerin mücadelede kullandığı ortak yöntemlerdendir.

2. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam, Türkiye’nin önemli sosyal güvenlik sorunlarından biridir. Ülkede kayıt dışı istihdam sorununun uzun yıllar boyunca devam etmesinin ekonomik, sosyal, hukuki ve idari farklı nedenleri vardır. Suriye iç savaşı sonucu yaşanan göçler de kayıt dışı istihdamın boyutun değiştirmiş ve adeta sorunun niteliğini değiştirmiştir. Türkiye’de kayıt dışı istihdama yol açan etmenlerin çeşitli olması, sorunla mücadelede de farklı çözüm tekniklerine başvurulmasını gerektirmektedir. Günümüzde kayıt dışı istihdam, Türkiye’nin gündemini meşgul eden güncel bir meseledir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam, 1980 yılı sonrası sistematik biçimde incelenmiş ve sorun olarak ele alınmıştır (Daştan ve Mola, 2020: 795 – 796). 1980’den günümüze kayıt dışı istihdam, farklı etkilere bağlı olarak dönemden döneme azalmış veya artmıştır. Kayıt dışı istihdam, birçok inceleme raporu ve araştırmaya konu olmuştur. Araştırmalar sonucu, kayıt dışı istihdam hakkında önemli tespitler yapılmıştır. Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu tarafında 2017 yılında yayımlanan “*Kayıt Dışı İstihdam Raporu*”na göre; iş hayatındaki her 100 (yüz) kişiden 35’i (otuz beşi) kayıt dışı istihdam edilmektedir (DİSK, 2017; 3). Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele İçin Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI)’nin 2016 yılında yapmış olduğu anket çalışmasına katılan bireylerden %40,7’sinin yazılı sözleşmesinin olmadığı ortaya çıkmıştır (TESEV, 2016: 15-16). Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu’nunca (Türk-İş) hazırlanan “*Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti*” raporunda, kayıt dışı istihdam edilen bireylerin 28,9 milyar Türk lirası vergi ve prim kaybına neden olduğu bilgisi verilmiştir (Türk-İş, 2014:1).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), “*Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*” verileri üzerinde yapılan incelemede; 2021 yılında Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranının %29 olduğu, kayıt dışı çalışmanın en yaygın olduğu sektörün tarım sektörü olduğu (%84,56), Ağrı, Kars, Iğdır ve Ardahan illerinin en yüksek kayıt dışı istihdam oranına sahip bölgeler olduğu, kadın kayıt dışı istihdam oranının %35,86 ve erkek kayıt dışı istihdam oranının ise %25,90 olduğu tespit edilmiştir (SGK, 2024).

Tarım sektörü, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu sektördür. Tarım iş yerlerinde çalışan işçilerin birçoğu, herhangi bir sosyal güvencesi olmadan çalışmalarını sürdürmektedir. Tarımda çalışan kişilerin isteğe bağlı sigortalılık kapsamında olması, kayıt dışı çalışmalarının en önemli sebeplerdendir. Kurumsal işyerlerinde veya kamu kurumlarında istihdam edilen tarım işçilerinin, görece diğer tarım işyerlerine göre daha fazla sigortalılıkları sağlanmaktadır. Burada diğer önemli bir husus ise tarım işçilerinin iş sağlığı ve güvenliğidir. Bu işçilerin karşılaşmış olduğu riskler değerlendirildiğinde genel sağlık sigortası dışında ayrı bir iş kazası sigortası

uygulamasının yararlı olabileceği düşünülmektedir (Işın vd. 2009:20-21). Türkiye’de kayıt dışı çalışmanın en yoğun olduğu gruplar ise çocuklar, kadınlar ve göçmenlerdir. İlgili gruplarda kayıt dışı istihdamın yaygın olmasının en önemli nedeni, yoksulluktur. Son yıllarda, ülkede kadın ve çocuk kayıt dışı istihdam oranlarında düşüş gözlemlenmektedir ancak Orta Doğu ülkelerinde meydana gelen iç savaşlar ve krizler sonucu, Türkiye’ye bu ülkelerden göç devam etmektedir. Bu durum da göçmenlerin kayıt dışı istihdam edilmesi sorununun devam edebileceğine işaret etmektedir (Özbay, 2020: 2-5). Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) “*Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı*” nda yer alan verilere göre; çocuk işçiler, göçmenler, ülkeye kaçak yolla giren yabancılar, emekliler, serbest meslek sahipleri ve eğitim seviyesi düşük kişiler kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu gruplardır. Ayrıca, 18 ile 25 yaş arasında bulunan gençlerde ve 60 yaş üzerindeki bireylerde kayıt dışılık oranı yüksektir (SGK, 2021a).

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile farklı kurum ve kuruluşlar mücadele etmektedir. Konu ile ilgili yapılan en önemli yasal düzenleme ise şüphesiz, 2008 yılında yürürlüğe giren “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” dur. Yine aynı yıl, Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) sorumluluğunda ve farklı kurumların katılımıyla “*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı*” hazırlanmıştır. İlgili plan, diğer yıllarda da devam etmiş ve planlarda belirtilen amaçlar farklı kurumların sorumluluğu altında yürütülmüştür (GİB, 2021). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından hazırlanan “*Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi*”, sorunla mücadelenin önemli adımlarından biridir. Projenin temel amacı, kayıt dışı istihdamı düşürmek ve kayıtlı istihdamı arttırmaktır. Proje, 4 (dört) temel faaliyet ile yürütülmüştür ve bunlar; denetimler, bilgilendirme, mevzuat değişiklikleri ve bürokratik düzenlemelerdir (Başbakanlık, 2006). ÇSGB’nin kurmuş olduğu “*ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı*”, sorunla mücadelede etkin olarak kullanılmaktadır. SGK tarafından kayıt dışı istihdamla mücadelede yürütülen bazı projeler ise şöyle sıralanabilir; “*Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamı Destekleme Projesi KİTUP I, Etkin Rehberlik ve Denetim Yoluyla Kayıtlı İstihdamın Teşviki Operasyonu II (KİTUP II), Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP), Kayıtlı Kadın Girişimciliğinin ve Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Projesi (Women UP), Kayıtlı İstihdamı Geçiş Programı (KİGEP)*” (SGK, 2021b). Ayrıca kurum, teşvikler yolu ile de kayıt dışı istihdamla mücadele etmeye devam etmektedir.

3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetim ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan politika araçlarından biri de piyasanın denetlenmesidir. Sosyal güvenlik denetimleri, ilgili mevzuatlarda

açıkça belirtilerek devletin temel görevleri arasında sayılmıştır (Çavuş, 2017: 524). Denetimlerin temel amacı; prim kayıplarını önlemek, çalışan kişilerin sosyal güvenliğini sağlamak, iş sağlığı ve güvenliği açısından uygun işyerleri oluşturmak, sosyal güvenlik haklarından yersiz faydalanılmasını önlemek ve bilgilendirme faaliyetleri yürütmektir (Alper, 2001:2).

“5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”nun 59. maddesinde; “Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür.” hükmü yer almaktadır. Denetim personelinin temel görevi, iş hayatında kanunlara uyulmasını sağlamak ve uymayanlar hakkında idari işlem başlatmaktır. Denetim personelinin işe alım sürecinde, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından gerçekleştirilen Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) ve ardından kurum sınavları (yazılı veya sözlü olabilir) esas alınmaktadır. Türkiye’de SGK bünyesinde denetim yetkisine sahip personel, sosyal güvenlik denetmenleri ve müfettişlerdir (Demir ve Canbay, 2013:460).

Sosyal güvenlik denetmenleri ile denetmen yardımcıları, kayıt dışı istihdamla mücadelede aktif olarak görev alan kamu personeldir. Mesleğin standartları, “*Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları*” genelgesinde belirlenmiştir. İlgili genelge gereği, denetmen olabilmek için öncelikle kurum tarafından yapılan giriş sınavında başarılı olunmalıdır. Sınavda başarılı olan ve atamaya hak kazanan kişiler, sıralamalarına ve tercihlerine istinaden farklı illere atanmaktadırlar. Denetmen yardımcıları; 3 (üç) yıllık eğitim sürecinden geçmektedir ve yardımcılar, refakatinde buldukları yetkili sosyal güvenlik denetmeniyle birlikte çalışırlar. Atamadan sonraki 1 (bir) yılda, denetmen yardımcıları yetki sınavına girerler ve başarılı olan denetmen yardımcıları, birlikte çalıştığı sosyal güvenlik denetmeni refakatinden ayrılarak kendine verilen görev emirlerini yerine getirirler. Yetkili denetmen yardımcıları, göreve başladıktan 3 (üç) yıl sonra ise (en az fiilen 3 yıl çalışma şartıyla) yeterlilik sınavına girerler. İki aşamalı sınav (yazılı ve sözlü) sonucu, başarılı olan personelin yardımcılığı biter ve ünvanı, sosyal güvenlik denetmeni olur (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği).

Sosyal güvenlik denetmenleri, “*Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği*”nde açıkça belirtilen görevleri yerine getirirler. Bu görevler; işyerinin faallik durumunun tespiti, sigortalılık tespiti, sigortalılığın başlangıcı ve bitiş tarihlerinin tespiti, ücret denetimi, fiili hizmet veya itibari hizmetten faydalanıp faydalanmama konusunda yapılan tespit, işyeri kayıt ve defterlerin incelenmesi, işyeri adres tespiti, muvazaalı boşanma, iş kazası, asgari işçilik ve gelir tespiti işlemleri ve rehberlik faaliyetleridir. Bu görevleri yerine getirirken işyerlerine serbestçe girebilirler, ilgililerden bilgi ve ifade

alabilirler, kayıt toplayabilirler ve inceleyebilirler (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği). Denetimin ilkeleri; dürüstlük, objektiflik, tarafsızlık, mesleki yeterlilik ve özen, gizlilik, mesleki davranış ve bağımsızlıktır. Sosyal güvenlik denetmenleri, zimmetlerindeki görevlerini; yerel denetim, kayıt inceleme, ifade alma ve belge inceleme gibi farklı yöntemlerle rapor yazarak sonuçlandırır. Ayrıca personel; giyim ve davranışa özen gösterme, saygılı davranma, mesleki eğitim alma ve tecrübeye sahip olma, yolsuzlukları engelleme ve etkin denetim çalışmaları yürütme gibi etik ilkelere tabidir (Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2020:1-5).

4. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Bakış Açısı Üzerinden Bir Araştırma

Çalışmanın amacı doğrultusunda, İstanbul Sosyal Güvenlik Merkezleri bünyesinde sosyal güvenlik denetmeni olarak görev yapan 20 (yirmi) katılımcı ile yarı yapılandırılmış mülakat formu üzerinden mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat formunda, açık uçlu 12 (on iki) adet soru bulunmaktadır. Katılımcıların farklı merkezlerden ve farklı görevlerden (rapor okuma komisyonu, servis sorumlusu, dernek temsilcisi, sendika temsilcisi, çalıştay sorumlusu vb.) olmasına özen gösterilmiştir.

Katılımcılar, gönüllü örneklem yöntemi ile seçilmiştir. Görüşmelerin bir kısmı yüz yüze yapılmış, bir kısmı ise Covid 19 pandemisi sebebiyle çevrimiçi ('zoom' programı üzerinden) gerçekleştirilmiştir. Mülakatlar ile kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin olarak kullanan denetim faaliyetlerinin anlaşılması, sosyal güvenlik denetmenlerinin mücadeledeki rolünün daha iyi değerlendirilmesi, personelin konuya bakış açısının ve mesleğini icra ederken yaşadığı sorunların ortaya konması, denetimde karşılanan sorunların çözümüne yönelik önerilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Araştırmanın bulguları, farklı başlıklar altında aşağıda maddeler halinde özetlenmiştir.

4.1. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Katılımcı sosyal güvenlik denetmenlerine; "*Türkiye'nin büyük problemlerinden biri olan kayıt dışı istihdam sorununun sebepleri sizce nelerdir?*" sorusu yöneltilmiştir. Katılımcıların konuyla ilgili mutabık olduğu en önemli nedenler; vergi yükü, ağır sosyal güvenlik primleri, işsizlik ve sosyal güvenlik hakkında eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. İşverenlerin sigorta primlerinin yüksek olması nedeniyle işçileri kayıt dışı çalışmaya zorlaması, işsizlik nedeniyle çalışanların kayıt dışı çalışmaya rıza göstermesi ve konu hakkında hem işverenin hem de işçinin bilgi düzeyinin yetersiz olması; kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri arasında gösterilmiştir. Ayrıca göç, çocuk işçi ve yabancı işçi sorunlarının çözülememesi, sistemdeki aksaklıklar, enflasyon, kentleşme ve kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimlerin tek başına yetersiz olması diğer nedenler olarak belirtilmiştir. Kayıt dışı istihdamın farklı

nedenleri olduğunu ve bu nedenlerin birbirinden bağımsız olmadığını belirten denetmenlerden biri:

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

Katılımcılar, ücret düşüklüğünün işçileri kayıt dışı çalışmaya yönelttiğini ve işçilerin sosyal güvenlik haklarından vazgeçerek ücretlerine ek gelir sağlamak istediklerini ifade etmişlerdir. Bununla birlikte, işverenlerin vergi yükü nedeniyle maddi zorluklar yaşaması ve primlerin yatırılmasının işveren açısından somut bir çıktısının olmaması (verimlilik artışı, maliyet düşüklüğü, karlılık vb.) da kayıt dışı istihdamın nedenlerindedir. Soruya verilen cevaplar neticesinde, sosyal güvenlik denetmenlerinin kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak farklı unsurlara değindiği ve belirtilen sebeplerin hepsinin birbiriyle ilişkili olduğu görülmüştür. Türkiye’de kayıt dışı istihdama neden olan birçok faktörün olması, sorunların çeşitlendiğini ve kayıt dışı istihdamla mücadelede farklı politikaların birlikte uygulanması gerektiğini akla getirmektedir.

4.2. Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele İçin Çözüm Önerileri

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede, literatürde yer alan çözüm önerileri dışında sahada görevli personelin fikirlerini almak amacıyla, katılımcılara; “*Kayıt dışı*

istihdam sorunun çözülmesi için önerileriniz var mıdır?” sorusu sorulmuştur. Problemin nedenlerinde görülen çeşitlilik, bu soruda da karşımıza çıkmaktadır. Katılımcılar, kayıt dışı istihdamın nedeni olarak saydığı faktörlere paralel çözüm önerileri geliştirmişlerdir. Kayıt dışı istihdamda eğitimin önemli olduğunu iddia eden katılımcı, bilinçlendirme faaliyetlerine; vergi yüküne dikkat çeken katılımcı ise primlerin düşürülmesine odaklanmıştır. Problemin çözümü için sigortalı, işveren ve devlet açısından geniş bir reçete sunan denetmen:

“Kayıt dışı istihdam sorunun çözülmesi için öneriler hususunda gerekçelerden sosyal nedenlerin, ekonomik sistemin özelliklerinden kaynaklı nedenlerin ve ekonomik nedenlerin çok daha kapsamlı olduğunu düşündüğümünden önerilerimi daha çok kamusal nedenler ve kanuni düzenlemelerden kaynaklı nedenler çerçevesinde sınırlı tutmaktayım. Etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, hizmetlerin kısa sürede karşılanabilmesi ve kanuni düzenlemeler yardımıyla sistemin işleyişinin yaygınlaştırılması ile kayıt dışı istihdamda yer alan bireylerin kayıtlı istihdam içerisinde yer almaları konusunda bilincin yerleşmesine katkı sağlayacaktır. Öte yandan işverenlerin rekabet avantajı açısından işçilik maliyetlerini azaltma arayışındayken sistem hakkındaki bilgi yetersizlikleri, bürokratik işlemlerin karmaşık ve yoğun oluşu sebebi ile kayıt dışı istihdama yöneldikleri düşünüldüğünde; idari ve kanuni düzenlemeler ile sürecin sadeleştirilmesinin kayıtlı istihdama katkı sağlayacağı kanaatindeyim. Benzer şekilde sosyal güvenlik kurumlarının kendi içerisinde ve diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında kurulacak iletişimin kuvvetlendirilmesi ve koordinasyon problemlerinin aşılması, hizmetlerin geç ve yetersiz sunumu algısında olan sigortalıların ve işverenlerin memnuniyet düzeyinin artmasına ve kayıtlı istihdam içerisinde yer almalarına imkân verecektir. İstihdamdaki kayıt dışılığın önüne geçilmesi adına oluşturulan bir denetim sisteminin varlığı, bu sistemin mücadele kapsamında etkinliği, sistemdeki denetim personelinin sayısı, objektif davranma yetisine sahip olmaları ve konusunda uzman olmaları ile işkili olduğu unutulmamalıdır.”

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

1. Kayıt dışılıkla ilgili rehberlik faaliyetleri, kamu spotları, reklamlar arttırılmalıdır.
2. Prim oranları ve vergiler düşürülmeli, daha fazla teşvik sağlanmalıdır.
3. Denetimlerin ve denetmenlerin sayısı arttırılmalı, denetimler daha etkin yapılmalıdır.
4. Denetim personelinin meslek içi eğitimlerine daha önem verilmelidir.

5. Tüm ilgililer açısından daha adil bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır.
6. Yabancı çalışma izni süreci kolaylaştırılmalı, mevzuat sadeleştirilmelidir.
7. Kurumlar arası koordinasyon geliştirilmeli ve bürokrasi azaltılmalıdır.
8. Kayıt dışı işçi çalıştırmak ceza kanunları açısından suç sayılmalıdır.
9. İdari para cezaları ile ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.
10. Göç, işsizlik, enflasyon, yoksulluk, nüfus artışı gibi soruna sebep olan diğer sosyal ve ekonomik nedenler üzerinde çalışılmalıdır.

4.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetimin ve Denetmenlerin Rolü

Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin rolünü anlamak amacıyla sorulan soruda, görüşme yapılan toplam 20 (yirmi) kişilik sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcılarında 15'i; denetimin kayıt dışı istihdam ile mücadelede çok önemli ve etkili yöntemlerden biri olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcılar tarafından denetimlerin caydırıcı ve eğitici yönlerinin bulunduğu ve denetimler sonucu uygulanan idari yaptırımların kayıt dışılıkla mücadelede kritik olduğu beyan edilmiştir. Denetimlerin rolüne büyük önem veren katılımcıların, denetim faaliyetlerinin gelişmesi için de önerilerde bulunduğu tespit edilmiştir.

Denetim, caydırıcı ve eğitici bir yöntemdir. Denetimler sonucu işverene uygulanan idari para cezaları, kayıt dışı istihdamla mücadelede kritik bir role sahiptir. Denetimlerin caydırıcılığı ve eğiticiğine ön plana çıkaran bir denetmen:

“Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetimin en büyük rolleri duyurma ve caydırıcılık olmaktadır. Maalesef toplumumuz araştırmaya ya da mevzuatı takip etmeye eğilimli olmadığından yaşayarak ya da sorarak öğrenmek en sık kullanılan metod durumundadır. Birçok denetimde rastladığımız işverenlerin ya da işçilerin “böyle olduğunu bilmiyordum” açıklaması sonrası tarafımızdan bilgilendirilmiş olması benzer bir örnek durumundadır. Aynı zamanda denetim konusu başka bir husus olsa da kayıt dışı çalışma konusunda tarafımıza yöneltilen soruları da yanıtlayarak rehberlik hizmeti sağlamış olmaktadır. Sadece denetim yaptığımız işyerinde değil konunun ilgili işyeri çevresinde de yayılma etkisi gösterdiğini gözlemlemekteyiz. Denetimin caydırıcılık yönü ise, denetim anında tespit edilen mevzuata aykırı hususlar için uygulanan cezalar ile etkin hale gelmektedir.”

Görüşme yapılan katılımcılar arasında, kayıt dışı istihdam ile mücadelede gerçekleştirilen denetimlerle ilgili eleştirisi olan kişiler de yer almaktadır. Bizzat sahada görevli denetmenlerin denetim faaliyeti ile ilgili yapmış olduğu eleştiriler, konu ile ilgili kritik bir öneme sahiptir. Sosyal güvenlik denetmen yardımcısı bir katılımcı:

“Ben kayıt dışı istihdamın ülkede kronikleştğini ve Türkiye'nin en önemli meselelerinden biri olduğunu düşünüyorum. Sorun, yalnızca denetimle değil farklı birçok teknikle çözülebilir. Kayıt dışı istihdam koca bir okyanus. Sorunla

mücadelede sadece denetimi kullanmak, okyanusta oltayla balık tutmaya benziyor.”

Sosyal güvenlik denetmenleri, kayıt dışı istihdam ile mücadelede kamuda görev yapan önemli meslek gruplarından biri olduklarını belirtmişlerdir. Katılımcıların tümü, meslekleri ile ilgili olumlu yorumlarda bulunmuşlardır. Katılımcılara göre, denetmenler; piyasada kayıt dışı istihdamla ilgili denetimlerin büyük çoğunluğunu kendileri yapar, işçiyle işveren arasında sosyal güvenlik bağlamında denge sağlar, kayıt dışı istihdam oranlarının düşmesinde etkilidirler, vatandaşların sigortasızlık şikâyetlerini sonuçlandırır, sosyal güvenlik hak taleplerini karşılamaya çalışır, idari yaptırımlar ile sahada adalet sağlarlar. Sosyal güvenlik denetmenlerinin önemli rollerinden biri, işçi ve işveren arasında köprü oluşturmak ve süreci başından sonuna tek elden yürütmektir. Katılımcı denetmen yardımcılarında biri:

“Denetmenler hem işçi hem de işveren arasında bir köprü olduğu için işçileri hakkını korumayı gözetirken bir yandan da işverenin işçilerine olan sorumluluğuna ışık tutarak oluşan sosyal güvenliğin devamını sağlamakta önemli rol oynamaktadır. Bu durumda kayıt dışı çalışmayı azaltmaya yaramaktadır.”

Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetmenlerin rolüne ilişkin olumsuz yorum yapan katılımcılar ise işlerinde karşılaşmış olduğu problemlerden bahsetmiş ve personel sayısındaki yetersizlikten dolayı denetmenlerin rolünün kısıtlı olduğunu belirtmişlerdir.

4.4. Denetmenlerin Mesleki Problemleri ve Çözüm Önerileri

Sosyal güvenlik denetmenlerinin denetim sırasında yaşadığı problemlerin çözülmesi ve gerçekleştirilebilir kurumsal ihtiyaçlarının karşılanması, kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir unsurdur. Personelin denetim esnasında güvende hissetmesi ve kendilerine kurumları tarafından gerekli değerin verildiğini bilmesi, şüphesiz denetmenlerin işteki başarılarını da etkileyecektir. Bu nedenle katılımcılara, mesleki problemlerinin neler olduğu ve bu problemlerin çözümüne dair fikirlerinin neler olduğu sorulmuştur.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin üzerinde durduğu ortak problemler; iş ortamındaki fiziki yetersizlikler (bilgisayar eksikliği, denetim aracı ve şoför yetersizliği vb.), özlük hakları, performans hedefleri, iş baskısı, denetim esnasında kurumda yetkili diğer şahıslar tarafından yapılan müdahaleler ve güvenlik problemidir. Mesleki problemler ve bunların nedenleri hakkında açıklama yapan bir denetmen:

“Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleği teftiş grubunda kariyer meslek olmasına rağmen taşra teşkilatında il müdürlükleri ve merkez müdürlüklerine bağlı olması denetmenlerin bağımsızlığına engel oluyor. Bu durum ayrıca denetmenleri yerel

etkilere de açık bir hale getiriyor. Emsal meslek gruplarına görece özlük haklarımızın düşük olması, çoğu görev yerinde fiziki şartların yetersiz olması, saha da işverenler ve çalışanla birincil görüşme sağlarken tehlikelerle karşı karşıya kalınması, performans hedefleri yüzünden gerçek dışı iş yüküne maruz bırakılması ve bu sebeple denetim süreçlerin aksaması da karşılaşılmış olduğumuz diğer problemlerdendir.”

Ayrıca denetim esnasında işçiyle işveren arasındaki diyalogu sağlamadaki güçlük, işçilerin farklı nedenlerle (işten çıkarılma, gelir, aylık veya ödeneğin kesilme ihtimali vb.) denetime müdahale etme çabası, yalan beyan, idari nedenlerden dolayı hak arama sürecinde zaman kaybı, işverenlerin denetim esnasında göstermiş olduğu tepkiler (tehdit, hakaret gibi), kurum tarafından işin niceliğine verilen önem sebebiyle niteliğin zayıflaması, denetimde bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanamaması, mevzuat karışıklığı, doğru olmayan ihbarlar, İstanbul özelinde denetime gidilecek işyerine ulaşım problemleri, harcırah yetersizliği, personelin olumsuz bir durum ile karşılaştığında kendisini yalnız ve savunmasız hissetmesi ve yabancı işçi tespitinde oluşan dil problemleri; denetmenlerin diğer problemlerdir. Katılımcılar, belirttikleri sorunların büyük ölçüde teşkilat yapısından kaynaklandığını söylemişlerdir.

Denetmenler, yukarıda belirtilen problemlerle ilgili çeşitli çözüm önerileri sunmuşlardır. Bunlar; özlük haklarında iyileştirme, grup başkanlığı şeklinde örgütlenme veya bakanlığın ilgili diğer müfettişleri ile tek bir çatı altında birleşme, fiziki şartlarda iyileştirme ve bilinçlendirme faaliyetlerine önem vermektir. Teşkilat yapısı hakkında memnuniyetsizliğini dile getiren bir denetmen yardımcısı:

“Yerel sorunların ortadan kaldırılması için denetmenlerin merkez veya il müdürlerinin emrinden çıkarılarak yine taşra teşkilatında bölge müdürlüğü veya doğrudan merkeze bağlı grup başkanlıklarında çalışması gerekmektedir. Bu durum iş dağılımında da adaleti sağlayacak önemli bir konudur. Zira bir ilden başka bir ile atanan denetmenin zimmetinde yer alan görev emirleri bulunduğu ilde kalmakta bu sebeple uzun yıllar sonuçlanmayan denetim gerekçeleri sorunu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yer değiştirmeyen denetmenlerin aleyhine haksız bir şekilde iş yükü artmaktadır. Bütün illerde aynı oranda iş olmamasına rağmen her ilde denetmen bulunması da âtil kapasiteye sebep olmakta bir yandan da kimi bölgelerde kapasiteden fazla iş birikimi doğmaktadır. Bu sebeplerle denetmenlerin bölge müdürlüğü veya doğrudan merkeze bağlı grup başkanlıkları bünyesinde çalışması ve havale edilecek dosyaların da bilgisayar sistemi tarafından atanması gibi düzenlemeler önemlidir. Adil ve dış müdahaleden bağımsız bir sistemin kurulması denetim faaliyetlerinin etkililiği ile verimliliğini arttıracak en önemli konudur.”

SONUÇ

Kayıt dışı istihdamla mücadelede görev alan sosyal güvenlik denetmenlerinin bakış açısının ele alındığı bu çalışmada; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutu hakkında kısaca bilgi verilmiş, sorunla mücadelede denetim ve sosyal güvenlik denetmenlerinin rolü hakkında açıklamalarda bulunulmuş, kayıt dışı istihdamın nedenleri incelenmiş ve ilgili sorunla mücadelede çözüm önerileri araştırılmıştır.

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

Araştırma kapsamında yapılmış olan mülakat sonucu tespit edilen hususlar ve literatür taraması neticesinde elde edilen bilgiler birlikte değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucu; kayıt dışı istihdamı engellemek, kayıt dışı istihdam ile daha iyi mücadele etmek amacıyla denetimlerin etkinliğini arttırmak ve sosyal güvenlik denetmenlerinin meslekî problemlerinin çözülmesi adına bazı politika önerileri geliştirilmiştir.

Kayıt dışı istihdamı engellemek ve denetimlerin etkinliğini arttırmak amacı ile;

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

- Nitelikli denetim personel sayısını arttırmak ve yeni personel alımı yapmak,
- Çalışma ortamı fiziki şartlarını iyileştirmek, teknolojik teçhizatları yenilemek,
- Ekonomik ölçüde yeni denetim araçları tahsis etmek,
- Usulsüz ihbar ve şikayetleri kontrol ederek zaman kaybını engellemek,
- Soruna sebep olan diğer sosyal ve ekonomik nedenler üzerinde çalışmak,
- Denetim sırasında gerçekleşen güvenlik problemleri için tedbirler oluşturmak,
- Denetim ile diğer mücadele yöntemlerini birlikte kullanmak gerekmektedir.

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

- Özlük haklarını iyileştirmek ve maaşlarını arttırmak,
- Harcırah ile ilgili düzenlemeler yapmak,
- Meslek içi eğitimler ile denetmenlerin gelişmesine katkı sağlamak,
- Kayıt dışı istihdam ile mücadele eden personeli tek kadro altında toplamak,
- Grup başkanlığı şeklinde teşkilatlanacak bir yapı oluşturmak,
- Denetime kurum içerisinde veya dışarıdan yapılan tüm baskıları engellemek,
- Mesleğin tanıtımı için üniversitelerin ilgili bölümlerinde müfredata konu

koymak,

- Sayısal hedefleri kaldırmak veya objektif hedefler ile iş yükünü hafifletmek,
- Denetim için gerekli çalışma ortamı şartlarını oluşturmak,
- Personelin motivasyonun artırılması için ödüllendirme faaliyetleri yürütmek,
- Denetmenlerin ihtiyaç duyduğu araç gereçleri hızlı temin etmek,
- Kurumsal iletişimi geliştirmek gerektiği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2001). “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim”. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 3(2).
- Bağırzade, E. (2015). “Kayıt Dışı Sektörün Ekonomideki Rolü Tartışmaları Üzerine: Bir Literatür Taraması”. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*- 14, 39-54.
- Bakkalcı, C., Işıkoğlu, P. (2011). “Küresel Krizin Kayıt Dışı İstihdam Üzerine Muhtemel Etkileri Emek Yoğun Piyasalarda Türkiye Örneği”. *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*,1-28.
- Bangasser, P. (2000). “The ILO And The Informal Sector: An Institutional History”. Employment Paper – 9, 1-46.
- Bednarski, M. (2008). “Causes Of Undeclared Work in Poland”. *The Report By The Ministry of Labor and Social Policy*, 21.
- Çavuş, H. (2017). “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* – 24 (2), 523-542.
- Çiftçi, H. (2018). “Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik Etkileri”. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 10 (1), 1-17.
- Daştan, H., Mola, H. (2020). “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Bölgeler Arası Bir Karşılaştırma”. *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi* – 34, 789-808.
- Demir, M., Canbay, T. (2013). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)”. *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi* – 11(3), 451-467.
- DİSK, (2017). “Kayıt Dışı İstihdam Raporu”, <http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/15805.pdf> adresinden ulaşılmıştır, Erişim Tarihi: 05.02.2021.
- European Commission (2017). “Special Eurobarometer Undeclared Work in the European Union Report”. 3-46,
- Fidan, H., Genç, S., (2013). “Kayıt Dışı İstihdam Ve Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği”. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*-5 (9), 137-150.
- GİB, (2021). <https://www.gib.gov.tr/kurumsal/eylem-planı> adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 13.02.2021.
- Günther, I., Launov, A. (2012). “Informal Employment in Developing Countries Opportunity or Last Resort?”. *Journal of Development Economics*-97, 88-98.
- ILO, (2020). <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm> adresinden ulaşılmıştır, Erişim Tarihi: 28.12.2020.
- ILO, Geneva (1972). “Employment, Incomes and Equity: A Strategy For Increasing Productive Employment in Kenya”. Kenya Report, 1-584.

- Işın, F., Keskin K., Türkekel B., Ateş H. Ç. (2009). “Türkiye’de Tarımsal İşgücü Piyasası ve Sosyal Güvenlik Politikaları”. Ulusal Aile Çiftliği Sempozyumu, https://www.zmo.org.tr/2299f06ee419aa5_ek.pdf adresinden ulaşılmıştır, Erişim Tarihi: 15.03.2021.
- KADİM Projesi ile İlgili 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi. T.C. Resmî Gazete, no.26309, 04.10.2006.
- Kaleli, E., Karaca, C. (2019). “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Çözüm Önerileri”. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi* – 44, 769-792,
- Mahiroğulları, A. (2017). “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Ve Önlemeye Yönelik Stratejiler”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi-22* (2), 547-565.
- OECD, (2021). <https://www.oecd.org/isinformalnormalmessagesfiguresanddata.htm> adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 07.03.2021.
- Özbay, B. (2020). “Türkiye’de Çocuk, Kadın ve Göçmenlerin Kayıt Dışı İstihdamı”. *Atlas Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(5), 1-6.
- SGK, (2021a). http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 08.02.2021.
- SGK, (2021b). http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 13.02.2021.
- SGK, (2024). http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam_oranlari adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 16.07.2024.
- Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü (2020). “2020/39 Sayılı Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri Genelgesi ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri Çalışma Talimatı”, Ekim 2020, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği, T.C. Resmî Gazete, no.27945, 26.05.2011.
- TESEV, (2016). “Yolsuzluk Raporları: 2016, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi” https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_YolsuzlukRapor3_KayitDisi.pdf adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 05.02.2021.
- Thomas, R., Thomas, H. (1994). “The Informal Economy and Local Economics Development Policy”, *Local Government Studies-20*, 486-501.
- TÜİK, (2021). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Ekim-2020-37485> adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 06.01.2021.
- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, (2021). “Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti”, <http://www.turkis.org.tr/dosya/PDh4fkvu6W36.pdf> adresinden ulaşılmıştır. Erişim Tarihi: 05.02.2021.
- Williams, C., Renooy, P. (2013). “Tackling Undeclared Work in 27 EU Member States and Norway: Approaches And Measures Since 2008”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 1-44.