

PAPER DETAILS

TITLE: AB Ülkelerinde Kayit Disi Istihdamla Mücadelede Alternatif Bir Metod Olarak Sosyal Diyalog Mekanizmasi

AUTHORS: Eyüp ERDOGAN

PAGES: 69-95

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/152160>

AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE ALTERNATİF BİR METOD OLARAK SOSYAL DİYALOG MEKANİZMASI

Eyüp Serdar ERDOĞAN

Sosyal Güvenlik Uzmanı, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara Üniversitesi AB ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, Ziyabey Cd. No:6 Ankara, e-posta: eerdogan2@sgk.gov.tr
Tel: 0312 207 85 40

ÖZET

Dünyadaki geniş uygulama alanından hareketle geliştirilen Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (International Labour Organization- ILO) tanımına göre, *Sosyal Diyalog*, ekonomi politikası ve sosyal politika alanında hükümet, işçi ve işveren temsilcileri arasında her türlü pazarlık, danışma ya da bilgi paylaşmayı içermektedir. Sosyal Diyalogun sosyal güvenlik boyutu ise sosyal güvenlik politikalarının üretilmesinde, yönetiminde ve denetiminde işçi, işveren ve diğer sosyal tarafların söz sahibi olmasını içermektedir. Bu ilkenin önemi, ülkemizin de taraf olduğu 1952 tarihli 102 sayılı ILO Sosyal Güvenlikte Minimum Standartlar Anlaşması başta olmak üzere çeşitli ILO anlaşmaları vasıtasıyla vurgulanmıştır. Ayrıca uluslararası alanda sosyal güvenlik bağlamında en etkin kuruluş olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı'nın (International Social Security Association -ISSA) yanısıra Avrupa Birliği (AB) kurumları da sosyal diyaloga özel bir önem atfetmektedir.

Sosyal diyalog mekanizması genel olarak tüm sosyal güvenlik alanında, özel olarak ise kayıt dışı istihdamla mücadele ele alınabilecek son derece ciddi ve yenilikçi bir alternatiftir. Bu konuda AB ülkeleri incelendiğinde etkin olarak işleyen sosyal diyalog mekanizmaların 20. yüzyılın başından itibaren kurulmaya başlandığı ve günümüz koşullarında da etkin olarak işlemeye devam etmekte olduğu; bu çabaların kayıt dışı istihdamla mücadeleyi de oldukça yoğun bir biçimde içerdiği dikkat çekmektedir. Sosyal diyalog mekanizması bir araç olarak kabul edildiğinde ve aktif olarak işletildiğinde işçi- işveren, devlet diğer tüm taraf-

ların üzerinde anlaştığı sağlam bir işgücü piyasası ve sosyal güvenlik sistemi oluşturulabilmekte ve daha sağlıklı kararlar alınabilmektedir.

Çalışmada, AB’de kayıt dışı istihdamla mücadelede sıkça başvurulan sosyal diyalog mekanizmalarına dair bazı iyi uygulama örnekleri ele alınmıştır. Ayrıca özel sosyal diyalog mekanizması uygulamaları olarak Almanya’daki “Centilmenlik Anlaşması” ve Bulgaristan’da hayata geçirilen “Sosyal Diyalogla Belirlenen İnşaat Sektöründe Prim Eşikleri Uygulaması” na yer verilmiştir. Özellikle tekstil, imalat veya inşaat gibi kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerde sorunun çözümü açısından AB’deki iyi uygulamalarına benzer sektörel sosyal diyalog girişimlerinin ciddi bir alternatif olduğu sonucuna ulaşılmış ve bu bağlamda bazı öneriler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Diyalog, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Avrupa Birliği, Kayıt dışı İstihdam, Almanya

SOCIAL DIALOGUE MECHANISM AS AN ALTERNATIVE METHOD IN TERMS OF TACKLING UNDECLARED WORK IN THE EU COUNTRIES

ABSTRACT

According to International Labour Organization’s (ILO) definition, which reflects the wide range of practices that are found worldwide, *Social Dialogue* includes all types of negotiation, consultation or information sharing among representatives of governments, employers and workers or between those of employers and workers on issues of common interest relating to economic and social policy. Social dialogue’s social security dimension includes having a voice of workers, employers and others social partners on the creation, management and supervision of social security policies. Social dialogue’s importance is emphasized with various ILO Agreements including Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) which is also signed by Turkey. Social dialogue’s importance is also emphasized by International Social Security Association (ISSA), which is the most effective institution in the social security area and European Union (EU) institutions.

Social dialogue mechanism is a serious and innovative alternative both in the general level of social security and tackling unregistered employment area. In the EU countries, social dialogue mechanisms have been established from the beginning of 21 century and they are still active at the present time including tackling undeclared work area. When the social dialogue mechanism is accepted as a tool and used actively, it creates the possibility of steady labour markets and social security systems based on consensus and it also enables healthier decisions.

In this study, some good examples in the EU countries has been analysed. Additionally, “Gentlemen’s Agreement” model in Germany and “Determining Social Security Premium Thresholds in the Construction Sector through Social Dialogue” model in Bulgaria have been examined as special social dialogue mechanisms. It is concluded that especially the sectors like textile, manufacturing and construction in which undeclared work is common, good social dialogue examples and initiatives in the EU Countries are serious alternatives and in this regard some suggestions have been made.

Keywords: Social Dialogue, International Labour Organization (ILO), European Union, Tackling Undeclared Work, Germany

GİRİŞ

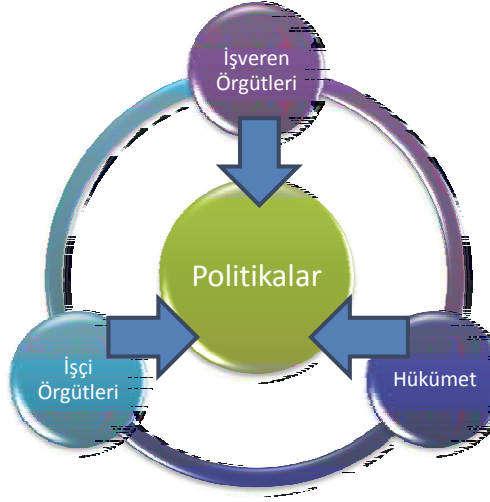
Dünyadaki geniş uygulama alanından hareketle geliştirilen Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (International Labour Organization-ILO) tanımına göre, *Sosyal Diyalog*, ekonomi politikası ve sosyal politika alanında hükümet, işçi ve işveren temsilcileri arasında her türlü pazarlık, danışma ya da bilgi paylaşmayı içermektedir [1]. Sosyal diyalog kavramı, toplumsal uzlaşma ve barış fikrine dayanmakta; sosyal alanda çatışma yerine sosyal uzlaşmayı; ekonomik alanda irrasyonellik yerine rasyonelliği genel ilkeler olarak benimsemektedir [2].

Sosyal diyalog sürecine katılan çıkar grupları siyasal, sosyal ve ekonomik bakımdan belirli bir kitleyi temsil eden, hükümetin sivil toplum kuruluşu olarak tanıdığı bağımsız sivil toplum örgütleridir. Sosyal diyalog sürecine, hükümet temsilcileri ve bürokratların yanı sıra sosyal taraflar olarak bilinen işçi ve işveren kesimlerine ait üst örgütler, bağımsız olarak çalışan serbest meslek sahipleri örgütleri ve çiftçi, esnaf ve sanatkarların örgütlü toplulukları, memurlar gibi toplumun değişik katmanlarından çok sayıda temsilci, üzerinde diyalog yapılacak konuya göre değişik temsil oranlarında katılmaktadırlar [3].

Sosyal diyalog, sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşmanın yanı sıra insanların toplumda ve işyerlerinde söz hakkının olmasını da hedeflemektedir. Sosyal diyalog işçi ve işveren temsilcileri arasında iki taraflı (bipartite) olabildiği gibi hükümet temsilcilerinin de katılımıyla üç taraflı da (tripartite) olabilmektedir. Ayrıca sosyal diyalog mekanizması, demokratik sistemlerin gelişkin olduğu ülkelerde, konu ile ilgili tüm diğer çıkar gruplarının da katılımıyla çok taraflı sosyal diyalog (multipartite) olarak da yürütülebilmektedir.

Uygulamada en çok görülen sosyal diyalog mekanizması biçimi, üçlü sosyal diyalogdur. Üçlü sosyal diyalog ilkesi aynı zamanda ILO'nun temel değerlerinden biri olup ortak çıkar sağlamak amacıyla hükümet, işveren ve işçilerin temsilcilerinin eşit ve bağımsız bir biçimde bir araya gelmeleri anlamını taşımaktadır. Bu ifade tarafların eşit sayıda temsilciye sahip olmasını değil; tarafların görüşlerinin eşit bir biçimde ele alınmasını ifade etmektedir. Bu durum aynı zamanda üç tarafın aynı şekilde sorumluluğa sahip olmasını değil; her tarafın açık bir role ve fonksiyona sahip olması anlamına gelmektedir. [1]

Şekil 1: Üçlü Sosyal Diyalog



Kaynak: ILO (2013)

Sosyal diyalog mekanizmaları özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da sıkça başvurulan önemli bir araç haline gelmiştir. Bu dönemde sosyal diyalog yapıları Avrupa’daki parlamenter demokratik yönetimlerde ekonomik ve sosyal sorunların çözümüne katılmak, danışmanlık yapmak ve hükümet, işçi ve işveren üçlüsü arasındaki uyum ve diyalogu geliştirmek amacıyla oluşturulmuştur [3]. Sosyal diyalog mekanizmasının gelişiminde ILO ‘nun ise ayrı bir önemi vardır. 1919 yılında Versay Barış Antlaşması ile kurulan örgüt, üçlü yapıya dayalı tek uluslararası kuruluş olarak faaliyet göstermektedir. Devletler 2 hükümet, 1 işçi, 1 işveren temsilcisi olmak üzere ILO’da toplam 4 kişi ile temsil edilmektedir.

II. Dünya Savaşı’ndan sonra ise bazı liberal demokrasilerde hükümetlerle sermaye ve emeği temsil eden başlıca çıkar gruplarının önderleri arasında temsili ve istişari birtakım sistemler kurulmuştur. Örgütsel ve siyasal çıkarların uzlaştırılmasına ve uyuşmazlıkların çözümüne yönelik bu sistemler, plüralist ve klasik endüstriyel ilişkilerin yerine daha merkezi, kurumsallaşmış ve daha eşgüdümlü çıkar politikalarının benimsenmesini öngörmüştür [4]. Ayrıca AB’nin kurulması ile birlikte sosyal diyalog süreci Avrupa’da önemini artırmaya başlamış ve özellikle 90’lı yıllardan itibaren Avrupa’daki sosyal tarafların etkinliği

artmış; böylece sosyal diyalog uygulamaları AB Müktesebatının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

Sosyal diyalog mekanizmasının işlevsellik kazanabilmesi ve görevlerini layıkıyla yerine getirebilmesi için bazı ön koşulların varlığı gerekmektedir. Bu koşulların ilki tarafların gönüllü bir işbirliğine eğilimli olmaları ve bir araya gelmeleridir. Bu gönüllülük esası için her şeyden önce taraflar sosyal diyalog mekanizmasına güven duymalıdır. Sosyal diyalogun sonuçları konusunda daha baştan bir şüphe duyulması durumunda, tarafların diyalog için isteği azalabilmektedir. İkinci olarak ise taraflar arasında ekonomik ve sosyal konularda güçlü bir mutabakat olması ve en azından belli noktalarda uzlaşmış olması gereklidir. Görüş ayrılıkları çok derin olduğunda sosyal diyalog da zorlaşmaktadır. Ayrıca siyasi iradenin sosyal diyalog mekanizmasını istemesi ve desteklemesi ile güçlü ve merkezileşmiş sendikaların ve toplu pazarlık sisteminin varlığı gereklidir [5].

Birçok ülkede, sosyal diyalog mekanizması kaynağını anayasalardan almaktadır. Sosyal diyalog mekanizması ile ilgili hukuki zemin oluşturmak zaman alabilmekte; fakat sosyal diyalog mekanizmasının devreye girmesini sağlayacak yasal zemin oluşturulduğunda çok önemli yararlar sağlanabilmektedir. Bunun yanında üçlü yapının anayasal güvence altına alınması ile kısa dönemde ortaya çıkabilecek çeşitli zorluklar ya da ekonomik krizler nedeniyle mekanizmanın işleyişinin bozulmasının ya da dağılmasının önüne geçilebilmektedir.

Sosyal diyalog ortamının orta çıkardığı hoşgörü, tartışma ve uzlaşma anlayışı toplumsal bütünleşme ve demokrasinin önünü açmaktadır. Öte yandan sosyal diyalog yoluyla oluşturulacak danışma, uzlaşma ve işbirliği kültürü, toplumda oluşan gerilim ve çatışmaların yarattığı kaynak ve zaman kaybını da büyük ölçüde azaltmaktadır. Katılımcı demokrasinin egemen olduğu birçok gelişmiş ülkede yasal veya anayasal statüye sahip kurumlar veya temel anlaşmalarla yürütülen sosyal diyalog ve istişare mekanizmaları, sosyal kesimler arasında “aynı gemide olma” bilincini yerleştirmektedir. Bunun yanı sıra sosyal diyalog, toplumu ilgilendiren ekonomik ve sosyal konularda yanlış ve tekelci kararlar alınmasını da ikna ve uzlaşma vasıtasıyla büyük ölçüde engelleyebilmektedir [3] Toplumsal sözleşme esasına göre yürütülen anayasal sistemler modern çağımızda “birey” kavramını devlet kavramının üzerinde ve değerli bir yere koymaktadır. Bu bağlamda sosyal

diyalog kavramı insan hakları ile de yakından ilgilidir. Dolayısıyla sosyal diyalog kavramının 21. yüzyılda önemi günden güne artmaktadır.

I. SOSYAL DİYALOG-SOSYAL GÜVENLİK İLİŞKİSİ

Sosyal Diyalogun sosyal güvenlik boyutu, sosyal güvenlik politikalarının üretilmesinde, yönetiminde ve denetiminde işçi, işveren ve diğer sosyal tarafların söz sahibi olmasını içermektedir. Bu ilke, ülkemizin de taraf olduğu 1952 tarihli 102 sayılı ILO Sosyal Güvenlikte Minimum Standartlar Anlaşması'nda da açıkça ifade edilmiştir. Anlaşmaya göre sosyal güvenlik sistemlerinin yönetiminin işçiler işverenler ve hükümet tarafları arasında etkin bir sosyal diyaloga dayanan üçlü temsil ilkesine göre kurgulanması esas alınmıştır.

Devletin bu amacı sağlamadaki sorumluluğu uygun politik, hukuki ve düzenleyici işlemlerin yapılması ile sosyal güvenlik politikalarının bütüncüllüğünü sağlamaktır. Bütüncül politika üretilmesinin yanında etkili izleme mekanizmalarının da kurulması devletin sorumlulukları arasındır. Ayrıca önemli politika alanlarını belirlemek, sağlam bir finansal ve hukuki temel oluşturmak, sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasını izlemek ve danışma mekanizmaları kurmak da devletin görevleri arasında yer almaktadır [1].

Sosyal ortakların rolü ise sosyal güvenlik politikalarının üretilmesi ve uygulanması sürecine aktif olarak katılmak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim kurullarında temsilcileri adına söz sahipliği yaparak daha etkin ve şeffaf bir yönetim yapısı oluşturmaya katkıda bulunmaktır. Bunun yanında sosyal ortakların sosyal güvenlik politikalarının üretilmesi ve uygulanması sürecinde yer alması, sosyal güvenlik sisteminin kaynak sağlayıcıları ve aynı zamanda yararlanıcıları olarak sosyal güvenlik sisteminin kişilerin ihtiyacını gözetir bir yapıda olmasını temin etmektedir. Bu amaçlara ulaşılması için kuşkusuz sosyal tarafların yeterli teknik bilgi, kapasite ve yeteneklerinin olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, sistemde reform ve geliştirme yapılacak alanların belirlenmesi, etkili bir temsil sisteminin oluşturulması, sosyal diyalog mekanizmasının hedeflerine ulaşması açısından gerekli hususlardır [1].

ILO 102 sayılı sözleşmeye ek olarak aşağıdaki ILO sözleşmeleri tarihsel bağlamda kronolojik olarak sosyal güvenliğin üçlü yönetimini güçlendirmeyi ve sosyal diyalogun önemini vurgulamıştır:

- ILO “İnsan Onuruna Yakışır İş Gündemi” (Decent Work Agenda)
- 1960 tarihli ve 113 Sayılı Danışma Tavsiye (Endüstriyel ve Ulusal Düzeyde) Sözleşmesi
- 1988 tarihli ve 168 sayılı İstihdamın Geliştirilmesi ve İşsizliğe Karşı Koruma Anlaşması
- 2008 tarihli Adil bir Büyüme için ILO Sosyal Adalet Deklarasyonu,
- 2009 tarihli Küresel Meslekler Paketi (Global Jobs Pact)
- 2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanı Tavsiye Kararı

Uluslararası alanda sosyal güvenlik bağlamında en etkin kuruluş olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı da (International Social Security Association -ISSA) sosyal diyalog mekanizmasının önemine sıkça vurgu yapmaktadır. ISSA’nın sosyal güvenlik kurumları için iyi yönetim ilkelerinin belirlendiği bir el kitabı ve rehber niteliğinde olan 2011 tarihli “ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions” adlı eserde iyi yönetim ilkeleri 5 ana başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklar *güvenilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, katılım ve dinamizmdir* [6]. Eserde, ISSA’nın kuruluşundan beri edindiği birikimden faydalanılarak hem sosyal güvenlik kurumlarında yönetim kurulları açısından hem de sosyal güvenlik kurumlarında kurum yönetimi açısından bu ilkelerin getirdiği sorumluluklar tanımlanmıştır.

Bu belirtilen ilkeler arasında sosyal diyalog açısından en önemli ilke *Katılım* ilkesidir. Katılım ilkesi, paydaşların çıkarlarının korunması için sisteme aktif olarak dahil edilmesi ve sistemi anlama kapasitelerinin geliştirilmesi için eğitilmesi anlamını taşımaktadır [6]. Bu ilkenin öngördüğü amaçlara ulaşabilmek için şüphesiz etkin olarak işleyen bir sosyal diyalog mekanizmasının varlığı şarttır. Sosyal güvenliğin yönetimine tüm paydaşların dahil edilmesi, hakları ve sorumlulukları konusunda tam bir bilgiye erişmeleri; hem politikaların sahiplenmesi ve sorumluluğun paylaşılmasını sağlamaktadır. Ayrıca bilginin tüm toplum nezdine yayılması ve sosyal tarafların gücünün arttırılmasının işgücü piyasasındaki olumsuzluklarla mücadele açısından idarelerin işini

kolaylaştırmasından hareketle, sosyal güvenlik alanında sosyal diyalog mekanizması son derece önemlidir.

ISSA'ya benzer bir şekilde Avrupa Birliği (AB) kurumları da sosyal diyaloga özel bir önem atfetmekte ve Türkiye'nin üyelik sürecinde de aynı hassasiyeti beklemektedir. AB'de sosyal diyalogun 50 yılı aşan bir tarihi vardır. AB'de ilk sosyal diyalog mekanizması olan Ekonomik Sosyal Komite, 1957 Roma Antlaşması'yla kurulmuş ve zaman içerisinde AB düzeyinde sosyal kesimlerden oluşan ve sosyo-ekonomik konularda danışılan ve görüş bildiren kurumsal bir meclis niteliği almıştır.

Lizbon Antlaşması'nın 152. Maddesi AB'ye sosyal tarafların rollerini artırmak ve diyaloglarını kolaylaştırmak görevini vermekte ve özellikle Büyüme ve İstihdam Üçlü Sosyal Zirvesi'ne atıfta bulunmaktadır. Lizbon Antlaşması'nın 154. Maddesinde ise Avrupa Komisyonu'nun sosyal politika alanında yasal bir düzenleme yaparken sosyal taraflara danışmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm sayesinde sosyal taraflar AB düzeyinde sosyal politika alanında müktesebat oluşturma noktasında söz sahibi olmaktadır. Yine Lizbon Antlaşması'nın 155. maddesinde sosyal taraflar arasındaki diyalog sonucunda Topluluk düzeyinde oluşturulabilecek anlaşmalar ele alınmaktadır. Söz konusu maddeye göre, sektörler arası ya da sektörel sosyal taraflar kendi inisiyatifleriyle bir anlaşma yapma hakkına sahiptir [7].

II. KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE VE SOSYAL DİYALOG İLİŞKİSİ

1980 li yıllarda ILO kayıt dışı istihdamı “ulusal hukukun ve uygulamaların dışında kalan istihdam” olarak tanımlamıştır. OECD ise kayıt dışı istihdamı “özü itibariyle yasadışı olmayan fakat bir ya da daha fazla kamu otoritesine bildirilmeyen türde istihdam” olarak tanımlamıştır. Avrupa Komisyonu'nun başka bir tanımına göre “doğası gereği hukuki olan ve para karşılığı yapılan; fakat kamu otoritelerine bildirilmeyen istihdam” olarak tanımlamıştır. Yakın zamanda ILO, kayıt dışı istihdama ilişkin olarak yeni bir tanımlama getirmiştir. Bu tanımlamada kayıt dışı istihdam “hukuki olarak tanınmayan ya da korunmayan ve durumları yüksek derecede korumasızlık içeren istihdam edilenler” olarak tanımlamıştır [8]

Kayıt dışı istihdam olgusu, adından da anlaşılacağı sone erdirilmesi pratikte mümkün olmayan bir kavramdır. Konuya bireyler açısından bakıldığında, kayıt dışı istihdam işçileri çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatı dışında bırakmakta; böylece kişiler ve iş kazası, hastalık, işsizlik ve yaşlılığa karşı korumasız kalmaktadır. Sosyal açıdan ise insan haklarına ve insan onuruna yakışır iş anlayışına aykırı istihdam biçimleri doğmakta; bunun yanında işçi ve işverenlerin bir kısmı vergi öderken diğer kısmı vergi ödememekte ve bu durum sosyal olarak adaletsizlik yaratmaktadır. Ekonomik düzeyde ise kayıt dışı istihdam büyüme eksenli politikaları engellemekte; devletin gelirlerini azaltmakta, haksız rekabet doğurmakta ve çalışma koşullarını kötüleştirmektedir. Bu durum uzun dönemde ürün kalitesini ve uluslararası alanda rekabetçiliği kötüleştirmektedir [9]

İşçiler ve işverenler, değişik nedenlerle kayıt dışı istihdama yönelebilmektedir. İşçiler açısından bu nedenler arasında alternatif istihdam fırsatlarının olmaması, kayıtlı sektördeki istihdamdan elde edilen düşük gelirin yanında ilave bir gelir ihtiyacı duyulması veya sosyal güvenlikten elde edilen faydaları beyan edilmemiş bir gelirle tamamlama arzusu bulunabilir. İşverenlerin kayıt dışı istihdama girmeleri ve orada kalmalarının nedenleri arasında da girişimcilerin karmaşık bürokratik işlemleri gerçekleştirmeye çalışırken karşılaştıkları güçlükler, düşük beceriler ve düşük verimlilik, vergiler ve sosyal güvenlik primlerinden kaynaklanan maliyetlerden kaçınarak veya azaltarak rekabet gücünün artırılması arzusu ve yakalanma riskinin düşük olmasına neden olan yetersiz denetimler vardır [10]

Kayıt dışı istihdam, oldukça karmaşık bir olgu olup birbirleri ile bağlantılı çeşitli unsurların sonucudur. Bu nedenle politikaları üreticilerinin, bu olguyu kapsamlı olarak inceleyip birbirinden çok farklı alanlar arasında bir eşgüdüm sağlamaları gerekmektedir. Bu alanlar arasında aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları, sosyal koruma, öğretim ve mesleki eğitim, vergilendirme, makroekonomik politikalar çerçevesinde para ve maliye politikası ve kalkınma gibi alanlar bulunmaktadır. Bu nedenle, işgücü piyasaları ve kayıt dışı ekonomi arasındaki etkileşimi belirleyen ekonomi politikası ve sosyal politikaların dikkatli bir şekilde incelenmesi; bunun yanında yerel kalkınma politikaları ile ulusal kalkınma politikası arasında da bağ kurulması gerekmektedir. Ayrıca kayıt dışı istihdam olgusunun homojen bir olgu olmadığı, böl-

gelere, sektörler, yaşa ve cinsiyete göre önemli oranda değiştiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Kayıt dışı istihdam detaylı olarak analiz edildiğinde tarım, inşaat, turizm ve diğer bazı hizmet sektörlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu sektörlerin ortak noktası emek yoğun olması, maliyetin düşük tutulmasının önemli olması, düşük ücret düzeyi ve mevsimlik bir nitelik göstermesidir. Ayrıca bu alandaki sektörlerde yoğun olarak Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) faaliyet göstermektedir.

Hükümetler, işveren kuruluşları ve işçi sendikaları arasındaki sosyal diyalog, kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilgili politika oluşturma sürecinde çevresel unsurların ve toplumdaki grupların çıkarlarının dikkate alınmasının sağlanması açısından çok yararlı bir araç olabilmektedir. Ayrıca alınacak önlemlerin kabul görmesi ve geniş destek bulması açısından oldukça önemlidir. Hükümetler ve sosyal ortakların, genellikle kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda ortak çıkarları vardır [10]

Sürecin aktörleri konumunda olan devlet-işçi ve işveren tarafına farklı görevler düşmektedir. Devletin bu konudaki temel görevi sosyal diyalog mekanizmalarının hukuki olarak etkin işlemlerini temin etmek olup, işçi ve işverenlerin herhangi bir çekincesi olmadan örgütlenebilmesini sağlamaktır. Devlet ayrıca bu örgütlenmenin yanında sosyal ortakların kayıt dışı istihdamla mücadelede rolü olduğunu kabul etmeli, bu konuda çalışan sivil toplum örgütlerini de desteklemelidir. Ayrıca bu konuda merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği de önem kazanmaktadır [11]

Sosyal tarafların bu konudaki rolleri değişse de sosyal ortakların sürecin önemli bir aktörü olduğu görülmektedir. AB ülkelerinde özellikle tarım ve inşaat gibi yüksek kayıt dışı istihdam oranlarının görüldüğü sektörlerde işveren ve işçi örgütleri sosyal diyalogun etkin katılımcılarıdır. AB’de işveren örgütleri kayıt dışı istihdama rekabet üzerindeki etkileri nedeniyle, sendikalar ise çalışma koşullarının ve endüstri ilişkilerinin zarar gördüğü gerekçesiyle karşı çıkmaktadırlar. Bu bağlamda sosyal ortaklar toplu sözleşmeler vasıtasıyla, sosyal diyalog mekanizmalarıyla, işbirliği anlaşmaları ve eğitim ve izleme faaliyetleri vasıtasıyla kayıt dışı istihdamla mücadele etmektedir

Sendikalar açısından kayıt dışı istihdamla mücadelede katılmak, yeni üye kazanmanın yanında ayrıca işgücü piyasasında oluşan dengesizlikleri de giderme konusunda büyük fayda sağlama potansiyeli vardır. Bu nedenle son yıllarda dünya çapında sendikaların kayıt dışı istihdama olan ilgilerinin arttığı ve diyalog çabasının hızlandığı; kayıt dışı çalışanlara yönelik olarak özel birimlerin kurulduğu, eğitim ve bilinçlendirme toplantılarının düzenlendiği gözlemlenmektedir. Özellikle gençlere yönelik olarak iletişim stratejilerinin geliştirildiği ve çalışma hayatının başındaki bu bireylere yaratıcı yollarla medya gücünden de yararlanılarak ulaşılmaya çalışılmaktadır. Kampanyaların içeriği kayıt dışı istihdam edilen ya da edileme potansiyeli olan işçileri kayıt dışı istihdamın riskleri ve maliyetleri hakkında bilgilendirmek, kayıt dışı istihdam edilen ya da edileme potansiyeli olan işçileri kayıtlı istihdamın getirileri hakkında bilgilendirmeye yoğunlaşmaktadır [12].

Konuya işveren örgütleri açısından bakıldığında, kayıt dışı istihdamla ilişkili işletmeler her şeyden önce ekonomideki rekabetçiliği önemli oranda bozmaktadırlar. Daha çok küçük ölçekli firmaların kayıt dışına yönelmesi nedeniyle büyük firmalar da haksız rekabete maruz kalmaktadır. Bu nedenle işveren örgütlerinin bu küçük çaplı işverenlerle diyalog kurması son derece önemli olup, küçük çaplı işverenlere organize olmaları, üretim kalitelerini arttırmaları, personel yönetimi, girişimcilik programları, kredi imkanlarına ulaşmaları ve kayıtlı istihdama geçmeleri için olanaklar yaratması her iki taraf için de bir kazan-kazan koşulu sağlamaktadır. Bu konuda işveren örgütlerinin özellikle KOBİlerin bir araya geldiği sivil toplum örgütleri ile bağ kurması ve işbirliği yapması gerekmektedir [11].

III. AB ÜLKELERİNDE KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE SOSYAL DİYALOG UYGULAMALARI

(a) AB Ülkelerinde Genel Bazı Uygulamalar

1990lı yılların başından beri, kayıt dışı istihdam olgusu AB düzeyinde ciddi anlamda tartışılır hale gelmiş ve 1993 yılında yayınlanan Büyüme, Rekabet ve İstihdam Beyaz Kitabı'nda ele alınmıştır. 2003 yılında Avrupa Konseyi, kayıt dışı istihdamla ilgili olarak bir düzenleme tasarısı çıkarmış ve üye devletlere konu hakkında ortak çalışma yapmaları için çağrı yapmıştır. Benzer bir biçimde 2004 yılında AB, üyelerine kayıt dışı istihdamın önlenmesini sağlamak için geniş bir uygulama

tabanına yayılmış önlemleri hayata geçirmeleri çağrısını yapmıştır. Bu önerilerin arasında iş kurma prosedürlerinin kolaylaştırılması, vergi ve yardım sistemi üzerinde olumsuz etkenlerin giderilmesi ve teşvik edici hale getirilmesi, hukuki mekanizmaların geliştirilmesi ve yaptırım tedbirlerinin alınması vardır [13]. 2007 yılına gelindiğinde Avrupa Komisyonu bu hususu bir kez daha vurgulamıştır. Üye devletlerden “havuç” un “sopa” birlikte kullanıldığı, yani caydırıcı, iyileştirici ve engelleyici politikaların yanında vergi ahlakını arttıracak nitelikte yoğun olarak farkındalığı arttırıcı faaliyetlere ağırlık verilmesi istenmiştir [14]. Bu bağlamda AB ülkelerinde kayıt dışı istihdamla mücadele açısından bir bilgi bankası kurulmuş ve konunun tüm aktörlerinin sürece katılması sağlanmaya çalışılmıştır.

Klasik denetim ve teftiş mekanizmalarının ötesinde tarafların sisteme gönüllü olarak uyması da son derece önemlidir. Sosyal diyalog mekanizmasının önemi tam olarak da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çünkü sosyal diyalog, özünde uzlaşa ve tüm tarafların ortak aklını esas almayı içermektedir. AB ülkeleri bu konuda incelendiğinde taraflar arasında gönüllü olarak uyumu arttıracak uygulamalar dikkat çekmektedir.¹

Özellikle sosyal diyalog düzeyinin gelişkin olduğu Hollanda, İsveç ve Fransa gibi AB ülkelerinde inşaat, turizm ve tarım sektörlerindeki sektörel politika oluşturma sürecine sosyal taraflar aktif olarak dahil olmakta; İtalya’da ise sosyal ortaklar sektörel ve bölgesel anlamdaki politikalara aktif olarak katılmaktadır. Doğu Avrupa ülkelerinde de sosyal diyalog mekanizmasının önemi artmaktadır. Bu bağlamda Bulgaristan’da en büyük iki işveren sendikası kayıt dışı istihdamla mücadele için büyük bir kampanya başlatmıştır. Estonya’da bir işveren örgütü hükümet otoriteleriyle kurumlar arası bilgi değişimi anlaşması ve kamuoyu nezdinde büyük bir kampanya yapılması için anlaşma imzalamıştır. Romanya’da ise inşaat sektöründeki sendikalar ve işveren örgütleri bir araya gelerek bir sosyal fon oluşturmuşlar ve bu sektörde kayıtlı olan işçilerin bu fondan yararlanması üzerinde anlaşmışlardır [15].

İnşaat sektöründe ise Norveç, Finlandiya ve Danimarka örneklerinde de çeşitli sosyal diyalog uygulamaları mevcuttur. Norveç’te

¹ İlgili taraflar ILO tarafından “Sosyal ortaklar” (SocialPartners) olarak adlandırılmaktadır. İlgili bilgi bankası için bkz: <http://eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe>

2002’de Norveç İnşaat Sanayicileri Federasyonu, sendikaları, işverenleri ve düzenleyici makamları, kayıt dışı istihdam uygulamalarına çözüm bulmak amacıyla bir araya getiren “İnşaat Sektöründe Dürüstlük” adı altında bir program başlatmıştır. Finlandiya’da inşaat sektöründeki işverenler ve sendikalar, şirketlerin ilgili yüklenicilerden vergi ve emeklilik katkılarının ödendiği yolunda kanıtlayıcı nitelikteki belgelerin üç ayda bir vergi idaresine gönderilmesi ve şantiyelerdeki işçiler için elektronik geçiş sistemlerinin kullanılması ile ilgili olarak anlaşmaya varmıştır. Danimarka’da ise inşaat sektöründeki sendikalar ve işverenler, kayıt dışı işçileri istihdam eden işverenlerin ihbar edilmesinin sağlanması amacıyla işyerlerini izlemeyi kararlaştırmışlardır [10].

Kayıt dışı istihdamın teftiş boyutu ile ilgili olarak AB düzeyinde yapılan anket çalışmasının sonucunda AB Anlaşmaların ve Tavsiyelerin Uygulanması ile ilgili Uzmanlar Komitesi (CEACR), denetim faaliyetlerinin amacına ulaşması için yetkili makamların işçiler ve işverenlerle etkin işbirliği geliştirmesi gerektiği bildirmiştir. Bunun uygulamada örnekleri de ortaya çıkmıştır. Örneğin İrlanda’da sendikalar ve işveren örgütleri hükümetten işçileri ve işverenleri hakları ve yükümlülükleri konusunda eğitim talep etmişlerdir. Bulgaristan’da ise 2010 yılında Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu ve Bulgaristan Sermaye Derneği tarafından ortaklaşa olarak Ulusal İş Kuralları Merkezi kurulmuş, bunun yanında 2009 yılında kamu denetim kurumları, bakanlıklar, sosyal ortaklar ve diğer paydaşlarının temsilcilerinin katıldığı, kayıt dışı istihdamı engellemek için bir platform kurulmuştur. Kurulan bu platform kurumlar arasında koordinasyonun güçlendirilmesi, hedef gruplara yönelik olarak analitik raporların hazırlanması, ortak denetimler yapılması, yuvarlak masa toplantıları ile ulusal ya da bölgesel kampanyalar düzenlenmesi gibi faaliyetler düzenlemiştir. Aynı zamanda uzaktan öğrenme, internet forumu, kayıt dışı istihdamın bildirilmesi için telefon hattı ve internet portalı kurulması gibi faaliyetler yapılmıştır. Ayrıca denetim otoriteleri ile ihtiyaca yönelik olarak hem gayri resmi işbirliği hem de resmi sözleşmeler imzalanarak işbirliği yapılmaktadır [9].

Fransa’da Çalışma Bakanlığı, 1992 yılında beri sendikaların sektörel ortaklık anlaşmalarındaki etkisini arttırmaya çalışmaktadır. Belçika’da Sosyal Ceza Kanunu ile düzenlenmiş ortaklık komisyonu, ilgili bakanlıklar ve sosyal ortaklar arasında çeşitli anlaşmalar düzenlemiş ve bu anlaşmalar inşaat ve gıda sektörü gibi riskli sektörlerde iyi

sonuçlar doğurmuştur. Oluşturulan üçlü çalışma gruplarında kayıt dışı istihdamla mücadelede kullanılacak olan metotlar belirlenmiş ve anlaşmanın taraflarına kayıt dışı istihdam kapsamında yapılan hukuki yaptırım süreçlerine katılma hakkı verilmiştir. Ayrıca sosyal taraflar Belçika Üçlü Danışma Kurulu'nda denetim planlarının oluşturulması ve eylem planlarının yapılması sürecine aktif olarak katmaktadır [9].

İspanya, Yunanistan, Litvanya ve Portekiz'de, denetim elemanları işçi ve işveren örgütleriyle kanun çerçevesinde yapılan düzenlemeyle düzenli olarak toplanmaktadır. İspanya'da üçlü biçimde kurulmuş bir komisyon, denetimlere danışmanlık yapmakta ve stratejiler geliştirmekte; Litvanya'da ise sosyal ortaklar denetim planlanması sürecine dahil olmakta; bilgilendirici nitelikte ortak kampanyalar düzenlenmektedir. Belçika, Fransa, Romanya, Slovenya, İspanya, Polonya, Portekiz ve Birleşik Krallık'ta sosyal ortaklar farkındalık artırma çalışmalarını yanı sıra, sektörel ve bölgesel analiz çalışmalarına, stratejilerin ve hedeflerin belirlenmesine, hatta denetim yapılacak yerlerin belirlenmesi sürecine aktif olarak dahil olmaktadır [9].

Bazı durumlarda ise kampanyalar önce sosyal ortaklar tarafından başlatılmakta ve ulusal otoriteler sürece daha sonra dahil olmaktadır. Bu duruma somut örnek olarak Bulgaristan'da 2007 yılında başlatılan kampanya gösterilebilir. Bulgaristan'da Bulgaristan Endüstri Birliği ve Bulgaristan Ulusal Endüstriyel Sermaye Birliği'nin başlatmış olduğu basında yayınlanan "İşğe Doğru Gel" adını taşıyan 8 adet kamu spotundan sonra ulusal düzeyde kurulmuş olan Promiana Sendikası, İş Teftiş Birimi, Maliye Bakanlığı ve Bulgaristan Ekonomik Sosyal Konseyi de kampanyaya dahil olmuştur [9].

Sosyal ortaklar tarafından başlatılan başka bir kampanyaya örnek ise 2011'de Letonya İşverenler Konfederasyonu (LDDK) internet üzerinden bir "Üzerine tükürüyorum" adlı reklam kampanyasıdır. Kampanyada bireysel olarak kayıt dışı istihdamın boyutunun ölçülmesi amaçlanmış olup 12.000 kişiye 11 sorudan oluşan bir test uygulanmıştır. Testin içeriğinde kişilere ne kadar fişsiz alışveriş yaptığı, hastanelerde doktorlara ne kadar elden ekstra nakit ödeme yapıldığı, iş sözleşmesi olup olmadan çalışıldığı ve elden kayıt dışı ücret aldığı gibi sorular sorulmuştur. Testin sonunda katılımcılar kayıt dışı ekonomiye olan bireysel katkılarının nasıl düşürülebileceğine dair öneriler yapılmıştır [16].

Slovenya’da ise Çalışma, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı ve sosyal ortaklarla birlikte “Kayıt dışı istihdamı durduralım” adlı bir kampanya başlatılmıştır. Kampanyada tüm medya araçları kullanılarak, kamuoyu kayıt dışı istihdamın zararları hakkında bilgilendirilmektedir. Aynı şekilde sosyal ortakların girişimiyle İsveç’te ve Almanya’da inşaat ve taşımacılık sektörlerinde kampanyalar yürütülmekte; Fransa’da inşaat sektöründe “iyi uygulama ayrıcalığı” şeklinde bir kampanya yürütülmektedir [16].

İspanya’da sosyal ortakları kayıt dışı istihdamla mücadele kampanyalarına dahil etmek için oldukça basit bir metot kullanılmıştır. Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu düşünülen bölgelerde tüm aktörlere çağrı yapılmış ve belediye binalarında yerel medyadan da yoğun katılım olacak şekilde tüm kamuoyuna çağrı yapılmış ve amaçlanan kampanyanın nedenleri ve yöntemleri hakkında bilgilendirme yapılmıştır. Bu yöntemin uzun süreli olarak tekrarlanmasının sonucunda sosyal ortakların yanı sıra tüketicilerde de kayıtlı istihdama uyum süreci iyileşmiştir [9].

2008 yılında Norveç’te sosyal taraflar ile Maliye Bakanlığı ve vergi idaresi tarafından tüm topluma yönelik olarak bir kampanya başlatılmıştır. Kampanyada internet yoluyla vatandaşların ve özellikle gençlerin kayıt dışı istihdamın zararları hakkında bilgilendirilmeleri ve kayıtlı istihdama geçmenin yolları anlatılmıştır. Ankete katılan öğrencilerin 8/10 u anketi yararlı olarak gördüklerini belirtmiştir [16].

Avusturya’da sosyal ortaklar, kayıtlı çalışma koşullarını sağlamış olan firmalara bir “onay belgesi” verilmesine yönelik bir uygulama başlatmıştır. Aynı şekilde Norveç’te temizlik ve onarım sektöründe de benzeri bir girişim başlatılmıştır. Bu sektördeki işveren ve işçi kuruluşları, «temiz» belgesi almak isteyen şirketlerin vergi ve sosyal güvenlik mevzuatına uyduklarını kanıtlamalarını gerektiren “temiz gelişim” adında bir belgelendirme programı oluşturmuştur. Ayrıca Norveç’te 1997’de Norveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Norveç Ticaret ve Sanayi Konfederasyonu, Norveç Yerel ve Bölgesel Makamlar Birliği ve Norveç Vergi İdaresi’nin desteği ve katılımı ile bir “Kayıt dışı Ekonomiye Karşı İşbirliği Forumu” oluşturulmuştur. Bu forum, kayıt dışı istihdamla ilgili konularda bilinçlendirme çalışmaları yapmakta ve yasal çerçevede değişiklik yapılmasını önerebilmektedir [10].

Üçlü sosyal diyalogun Kıta Avrupası ülkelerine göre çok fazla gelişmediği Birleşik Krallık'ta dahi kayıt dışı ekonomi konusunda ülke düzeyinde sosyal diyalog mevcuttur. Ülke düzeyinde kurulan mekanizmaya ilgili bakanlıklar, işçi ve işveren temsilcileri, odalar, sivil toplum kuruluşları dahil olmaktadır. Grubun daha çok danışma düzeyinde bir misyonu vardır. İngiltere'de başka bir uygulama ise 1998 yılında şirketler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan bir «Ahlaki Ticaret Girişimi» dir. (ETI) Bu girişim, tedarikçi kuruluşların asgari çalışma standartlarına uymaları için kampanya yürütmek ile ücretler, çalışma saatleri, iş sağlığı ve güvenliği alanlarında iyi uygulamaların teşvik edilmesi amacıyla başlatılmıştır. ETI, daha sonra büyük perakende şirketleri, çiftçiler, tedarikçiler, işçi bulma kuruluşları ve sendikalardan oluşan bir «Geçici İşgücü Çalışma Grubu» oluşturmuştur. Bu çalışma grubunda, tedarikçi kuruluşlarının istihdam uygulamaları konusunda belirli standartlara ve yasal şartlara uymalarının sağlanmasını amaçlayan bir gönüllü denetim programını uygulamaya koymuştur [10].

Macaristan'da ulusal düzeydeki işçi sendikaları konfederasyonu ve işveren birlikleri, üçlü Ulusal Uzlaşma Konseyi'ne katılarak politikalar belirlenmesi amacıyla baskı yapmaktadırlar. Benzer biçimde İrlanda'da kayıt dışı çalışma, ulusal düzeydeki üçlü yapılarda ele alınmanın yanı sıra ayrıca vergi otoriteleri, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı ve sosyal ortakların temsilcilerinden oluşan bir "Kayıt dışı Ekonomi İzleme Grubu" oluşturulmuştur. Kurulan bu yapı vergi kaçırma ve sosyal güvenlik sahteciliği ile ilgili politika önlemlerinin etkililiğini değerlendirmektedir [10].

Aşağıda yer alan Tablo 3.1 de, AB ülkelerinde bazı sektörel sosyal diyalog uygulama örnekleri gösterilmiştir:

Tablo 1: AB Ülkelerinde Kayıt dışı İstihdamla Mücadelede Bazı Sektörel Sosyal Diyalog Uygulamaları

	Kayıt dışı İstihdamla Mücadelede Sosyal Diyalog	Toplu Sözleşmeler		Sosyal Tarafların Kayıt dışı İstihdamla Mücadeleye Katılımı	
		İki Taraf	Üç Taraf	Katılımlı	Tek Taraf
Avusturya					Sendikalar bilgilendirme kampanyaları yapmaktadır.
Belçika	Sektörel Üç taraf	Gıda, Güvenlik ve İnşaat	Taşınacılık	Bilgilendirme Kampanyaları	
Danimarka				İnşaat sektöründe izleme faaliyetleri	
Finlandiya	Üçlü Program	Ana işverenin sorumluluğu		İnşaat sektöründe bilgilendirme Kampanyaları	
Almanya		Kuzey Ahmerya'da otel ve gıda Sektörü			İnşaat sektöründe sendikalar, asgari ücretin uygulanmasını için kampanyalar yapmış, kayıt dışı istihdam için telefon hattı kurmuştur
Macaristan	Bankacılık, gıda ve inşaat sektörlerinde ikili anlaşmalar				
İrlanda			Gazli Ekonomi İzleme Grubu'nun iki tarafı anlaşması		Sendikalar yabancı kaçak işçi çalıştırmasını önlemek amacıyla daha fazla denetim elenani istihdam edilmesini için kampanya başlatmışlardır
İtalya			İşbirliği anlaşmaları ile tarım ve inşaat sektörlerinde ortak faaliyetler		Sendikalar bilgilendirme kampanyaları yapmaktadır
Letonya	Üçlü çalışma grubu oluşturulmuştur			Bilgi kampanyaları	
Hollanda		Bahçıvanlık, cum. taşınacılık, ve tarım sektöründe anlaşmalar		Limnlerdeki aşeronlam yönetimi	Tarım sektöründe çeyre ve anlaşmaları ve kayıt dışı işçilerin sendikalaştırılması
Norveç	Kayıt dışı istihdamla ilişkin üçlü forum		Temizlik ve tarım sektöründe sertifikasyon anlaşması	İnşaat sektöründe üç tarafı farkındalık artırma faaliyetleri	İnşaat sektöründe sendika kampanyası
Polonya	İnşaat Sektörü				
Romanya			Ulusal strateji planı geliştirilmiştir	Bilgi paylaşma	Bazı sendikalar eğitim programlarında kayıt dışı istihdamı yer vermektedir.
Slovenya				İnşaat ve turizm sektöründe bilgilendirme kampanyaları	
İsveç				Kuaförlere yönelik üç tarafı sertifikasyon projesi	
Birleşik Krallık					Taşınacılık sektöründeki kayıt dışı istihdamla yönelik kampanyalar İnşaat ve bakıcılık sektöründeki göçmen işçilere yönelik faaliyetler

Kaynak: EUROFOUND (2005)

(b) AB Ülkelerinde Özel Bazı Uygulamalar

1) Almanya Örneği

Almanya’da öteden beri sosyal ortakların görüşlerine ve sendi-kalaşma hareketine özel bir önem verilmiştir. Bu işbirliği yoğun olarak kayıt dışı istihdamla mücadele alanına da yansımaktadır. Bu bağlamda Alman Hükümeti kayıtlı istihdamın teşvikine yönelik olarak toplumun ortak sorumluluğunu ifade etmek için “*Yasadışılık topluma zararlıdır*” (Illegal ist unsozial) başlığı altında büyük bir kampanya başlatmış ve bu alana ilişkin olarak sosyal ortaklarla bir anlaşma yapmıştır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede yetkili kuruluş olan Alman Federal Maliye Bakanlığı (AMFB) , kayıt dışı istihdamın yoğun olarak görüldüğü inşaat, ticari temizlik hizmetleri, et işleme, otel ve lokantacılık, dokuma, kumaş temizlik ve dokuma kumaş hizmetleri alanlarında işveren birliklerini ve sendikaları kayıt dışı istihdam ile mücadeleye katarak hükümetle güçlerini birleştirmeye çağırmıştır. Böylelikle çalışanlar ile işverenlerin kayıtlı istihdam açısından kendilerini sorumlu hissetmeleri ve kayıt dışı istihdama yönelerek “*yüz karası*” bir şekilde haksız rekabetten faydalanan işyerlerine karşı da ortak bir mücadele stratejisi belirlenmiş olmaktadır [17] Yapılan anlaşma ile şu ilkeler he-deflenmiştir:

- Kamuoyunu kayıt dışı çalışmanın olumsuz sonuçları hakkında bilgilendirmek,
- Kanun ve yönetmeliklere uyulmasını temin ederek adil rekabeti sağlamak,
- Yerel ve bölgesel seviyede birlikler ve kamu kurumları arasında bilgi alışverişini en iyi seviyeye getirmek,
- Kayıt dışı çalışmaya yönelik olarak Vergi Uygulama Birimi tarafından üstlenilen sürekli denetimlerin yapılması
- AMFB başkanlığında bir çalışma grubunun oluşturulması [17]

Son yıllarda Almanya’da kayıt dışı çalışma konusunda önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu bağlamda yapılan işveren teftişlerinin sayısı 2009 yılında 51.600 iken 2011 yılında bu rakam 67.680 e yükselmiştir. Benzer bir şekilde aynı dönemde yapılan sorgulamaların sayısı ise 472.542’den 524.015’e yükselmiştir. Bu dönemde başlatılan cezai kavuşturmalar da önemli ölçüde azalmıştır [17]. Bu azalış tamamıyla etkin bir sosyal diyalog mekanizmasının kullanımına bağlanamamakla beraber bu durumda azımsanamayacak bir etkisinin olduğunu söylemek mümkündür.

Sosyal ortaklarla Almanya’da olduğu gibi centilmenlik anlaşmaları yapmak hem haksız rekabeti önlemek açısından sosyal ortakları sorumluluk almaya yönlendirmekte, hem de gönüllü bir işbirliğine dayalı bir mekanizma kurmakla kayıt dışı istihdam bağlamında sorumluluğun devlet ile sosyal ortaklar arasında paylaşılmasını sağlamakta ve “*aynı gemide olma*” bilincini önemli ölçüde geliştirmektedir. Söz konusu anlaşmalar gönüllülük esasına dayandığı için taraflar arasında güven artabilmekte ve denetim anlayışından çok rehberlik yapma anlayışı esas alınarak sosyal barış ortamına katkı verilebilmektedir.

Aşağıda Almanya’da inşaat sektöründe yapılmış olan tipik bir anlaşma örneği ele alınmıştır:

Kutu 1: Almanya’da İnşaat sektöründe Kayıt Dışı Çalışma ve Yasa Dışı İstihdama Karşı Alana Özgü Eylem Anlaşması

Anlaşma Beyanı: Yasa dışılık topluma zararlıdır.

İnşaat sektöründe Kayıt Dışı Çalışma ve Yasa Dışı İstihdama Karşı Alana Özgü Eylem Anlaşması

Federal Maliye Bakanlığı ve inşaat sektöründen üç sosyal taraf; kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdama karşı, alana özgü bir Eylem Anlaşması için güçlerini birleştirmektedir. Tarafların müşterek görüşleri şu iki temele dayanmaktadır:

1. Kayıt dışı çalışma Almanya’da endişe verici bir hal almış olup bu durum emek- yoğun hizmet sektörlerindeki işveren ve çalışanlara zarar vermekte ve sosyal sigorta primleri ve vergilerin kabul edilemeyecek ölçüde kaçınılması sonucunu doğurmaktadır.
2. Kanunlara ve toplu sözleşmelere uyan Alman inşaat şirketlerinin, yasa dışı bir şekilde çalışan ve/veya işçileri ucuza çalıştıran şirketler yüzünden haksız rekabete karşılaşmaları, işten çıkarma seviyelerinin yükselmesine sebep olmuştur.

Hedeflerimiz

- Kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamın inşaat sektöründeki olumsuz sonuçları hakkında genel bir farkındalık oluşturmak,
- Yasa dışı uygulamalar ile kıyasıya mücadele edilmesi yerine adil rekabet ve eşit şartların sağlanması,
- Tüm şirketlerin, vergilerini ve inşaat sektörüne ilişkin sosyal sigorta ve sosyal fon primlerini düzgün bir şekilde yatırması,
- İnşaat sektöründe, ücret ve sosyal fon prosedürlerinin asgari oranda tutulması,
- Kayıt dışı çalışma ile mücadeleye ilişkin kanunların müteakip olarak uygulanması.

Faaliyetlerimiz

Yukarıda bahsi geçen hedeflere ulaşmak için ortaklar, halihazırda yürüttükleri yakın işbirliğini daha da arttıracaklardır. Onları bu konuda teşvik etmek üzere biz de aşağıda yer alan maddeleri gerçekleştireceğiz:

- Kamuoyuna, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamın yol açtığı zararlara ve kanuna uymamanın sonuçlarına ilişkin olarak gerçekleştirilen bilgilendirme faaliyetlerinin artırılması için Birlikler ile FKS arasındaki bilgi akışını yerel seviyede geliştirmek,
 - Bölgesel seviyede müteakip Anlaşmaların teşvik edilmesi,
 - BMF başkanlığında, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla mücadeleye ilişkin pratik yaklaşımları detaylandırarak ve mevcut mevzuatın etkinliğini tartışacak sürekli bir çalışma grubunu federal seviyede oluşturmak BMF, tüm bunların yanı sıra, daha yoğun bir şekilde gerçekleştirilecek tefiş faaliyetleri ile kayıt dışı çalışma ve istihdama karşı olan mücadelesini güçlendirecektir.
- Faaliyetler genel olarak şu noktalar üzerine yoğunlaşacaktır:
- Kamusal ve özel inşaat alanlarının, özellikle de hafta içi normal çalışma saatlerinin düzenli olarak kontrol edilmesi,
 - Kayıt dışı çalışmayı gizlemeye ilişkin yeni yöntemlerin üzerinde özellikle durulması.

İşbu Anlaşmanın Ortakları

- Alman İnşaat Sektörü Genel Birliği (ZentralverbanddesDeutschenBaugewerbes, ZDB)
- Alman İnşaat Endüstrisi Üst Birliği (Hauptverband der DeutschenBauindustrie)

Kaynak: T.C. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU (2013).

2) Bulgaristan Örneği

Bulgaristan'da özellikle AB'ye girildikten sonra ekonomide bir dönüşüm ve değişim süreci başlamıştır. Bu çerçevede kayıt dışı istihdamla mücadele ön plana çıkmaya başlamış ve çabalar arttırılmaya başlanmıştır. Bulgaristan'da özellikle turizm ve otelcilik, lokanta işletmeciliği, yiyecek-içecek hizmetleri, ticaret ve inşaat sektörlerinde ve KOBİlerde kayıt dışı istihdama yaygın olarak rastlanmaktadır. Ayrıca neredeyse ekonominin tüm dallarında ve büyük şirketlerde yaygın olarak kullanılan ikinci tür kayıt dışı faaliyet ise *kara borsada ve masa altında ödeme* olarak adlandırılan, çalışanlarının maaşlarının eksik bildirilerek kalan kısmın gayri resmi yollardan kendilerine ödenmesidir. Türkiye'de de sıklıkla karşılaşılan bu durum sonucunda işveren olabildiğince düşük sosyal primi ödemeye çalışmaktadır. [17]

Bulgaristan'da bu nedenlerden ötürü kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla 2003 yılında bireysel iş sözleşmelerinin zorunlu olarak kayıt altına alınmaya başlanmış ve sosyal sigorta kaydı için sosyal ortaklarla beraber olarak sigorta primleri için asgari eşik değerler belirlenmiştir. Böylelikle aşağıdaki hedeflere ulaşılmaya çalışılmıştır:

- İşe alım sözleşmesi bulunmayan çalışanların sayısının azaltılması,
- Özel sektördeki sigortalıların sosyal güvenlik kapsamına alınması,
- Sosyal sigorta fonunda toplanan kaynakların arttırılması,
- Gerçek kişilerin kazançlarına ilişkin vergi ve prim gelirlerinin arttırılması [17]

Bu amaçlar doğrultusunda asgari sosyal sigorta sınır değerleri 2002 yılında ilgili sektörlerdeki sendikalar ve işveren teşkilatları ile birlikte uzlaşılarak belirlenmiştir. Sektörlerin %88'inde eşik asgari değerler hükümet ve sosyal tarafların iki taraflı uzlaşması yoluyla belirlenmiştir. Uzlaşması başarısız olan kalan %12 lik kesim için ise eşik değerler hükümet tarafından belirlenmiştir. İlgili asgari eşik değer her sene bir yıl sonraki eşik değerlerin belirlenmesi üzerine uzlaşma yoluyla senelik olarak belirlenmeye devam edilmektedir [17].

Bulgaristan'daki bu uygulamanın gerçekten de çarpıcı sonuçları olmuş; uzlaşma sonucunda belirlenen asgari prim uygulamasından sonra 2003 yılında bir önceki yıl göre 205 milyon €, 2004 yılında 155 milyon €, 2005 yılında ise prim gelirlerinde 93 milyon € artış sağlanmıştır. Bu gelir artışı çalışanların güvenliğinde de artışa neden olmuş ve daha adil ve rekabetçi bir çalışma ortamının sağlanmasına katkıda bulunmuştur. Yine 2002 yılının Kasım ayında çalışanların %25'inin işe alım sözleşmesi bulunmazken, Mart 2003 te bu oran %17'ye Kasım 2003'te ise bu oran %12,4'e kadar gerilemiştir. Başka bir veriye göre ise Kasım 2002 de işe alım sözleşmesi bulunan çalışanların %33,3 ü beyan ettiklerinden daha yüksek bir maaş alırken art 2003'te bu oran %22,6'ya kadar inmiştir [17]

Bulgaristan'da bu olumlu göstergelerin yanı sıra nadiren de olsa uzlaşma yoluyla belirlenmiş asgari sosyal sigorta eşiğini uygulamayan işverenler de bulunmaktadır. Bu durumda çalışan ya en düşük kalifiye grubunda ya da yarı zamanlı çalışıyor gibi gösterilmektedir. Diğer bir örnekte ise işveren çalışanın primini asgari eşikten ödemekte, fakat ödediği yüksek prim miktarını çalışanın maaşından kesmektedir. Fakat tüm bu uygulamalara rağmen işverenler hükümetin aldığı bu önlemin etkililiğine her geçen gün daha fazla ikna olmakta ve kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkarmak amacıyla asgari sosyal sigorta eşğinde en uygun artışı yakalamaya çabalamaktadır [17]

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal diyalog mekanizması genel olarak tüm sosyal güvenlik alanında, özel olarak ise kayıt dışı istihdamla mücadele ele alınabilecek son derece ciddi ve yenilikçi bir alternatiftir. Bu konuda AB ülkeleri incelendiğinde etkin olarak işleyen sosyal diyalog mekanizmaların 20. yüzyılın başından itibaren kurulmaya başlandığı ve günümüz koşullarında da etkin olarak işlemeye devam etmekte olduğu; bu çabaların kayıt dışı istihdamla mücadeleyi de oldukça yoğun bir biçimde içerdiği dikkat çekmektedir. Sosyal diyalog mekanizması bir araç olarak kabul edildiğinde ve aktif olarak işletildiğinde işçi- işveren, devlet diğer tüm tarafların üzerinde anlaştığı sağlam bir işgücü piyasası ve sosyal güvenlik sistemi oluşturulabilmekte ve daha sağlıklı kararlar alınabilmektedir

21. yüzyıl ile birlikte ortaya çıkan küreselleşmenin ciddi bir realite haline gelmesi ile hem Türkiye'de hem de dünyada sosyal uzlaş

ihtiyacı ve dayanışmanın önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bir taraftan küreselleşmenin ve uluslararası rekabetin etkisi artarken diğer taraftan teknoloji yoğun üretimin de öneminin arttığı dikkat çekmektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından KOBİlerin ekonomideki ağırlığı kayıt dışı istihdam, ölçek ekonomileri ve verimlilik problemlerini ortaya çıkarmaktadır.

Bu nedenle kayıt dışı istihdam olgusuna bütüncül yaklaşım ön plana çıkmakta ve buna bağlı olarak cezalandırıcı bir sistemin yerine daha teşvik edici bir anlayış önem kazanmaktadır. AB ülkelerine benzer şekilde Türkiye’de de kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal diyalog mekanizmaları daha fazla etkin kullanılmalıdır. Özellikle konun yerel düzeyi çok önemli olup merkezi çözümlerin yanında yerel/sektörel düzeyde çözümler geliştirebilecek ve konunun aktörlerini bir araya getirebilecek sosyal diyalog mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Bu anlayışla yerel düzeyde seçilecek pilot illerde çalışmada ele alınan benzer örnekler çerçevesinde yerel/sektörel olarak sosyal diyalog mekanizması işletilebilir

Özellikle tekstil, imalat veya inşaat gibi kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerde sorunun çözümüne yaklaşımda sektörel sosyal diyalog çok önemli bir alternatif olma potansiyeline sahiptir. Bu sosyal diyalogun boyutu, işçi ve işçi örgütlerinin yanı sıra odalar, belediyeler, üniversiteler ve mesleki eğitim okulları, kadın dernekleri ve öteki önemli aktörler gibi diğer aktörleri de içermelidir. Bu anlamda Almanya’daki “Centilmenlik Anlaşması” örnek alınarak büyük bir kampanya ve sinerji yaratmak ve “domino etkisiyle” tüm istihdam piyasasına yaymak amacıyla sosyal taraflar ve devlet birlikte çeşitli girişimler başlatabilirler.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yerel/sektörel politikalar çerçevesinde yeniden ele alınması elzemdir. İyi bir uygulama örneği olarak Bulgaristan’da hayata geçirilen sosyal diyalogla belirlenen inşaat sektöründe prim eşikleri uygulaması örnek alınabilir ve Türkiye’de de belli başlı sektörlerde mikro nitelikte uygulamalar yapılabilmesi için mevzuat bu yönde değiştirilebilir. Türkiye’de hali hazırda uygulanan asgari işçilik uygulaması özünde Bulgaristan’daki uygulamaya benzer bir uygulamadır. Bu bağlamda kanunda değişiklik yapılarak tekstil, imalat veya inşaat gibi kayıt dışı istihdamın sık olarak görüldüğü sektörler için daha dinamik bir sistem oluşturularak sosyal taraflara daha

fazla yetki ve sorumluluk verilebilir ve kayıt dışı istihdamla mücadele-ye dahil edilebilir.

Hiç şüphesiz bu anlamda kayıt dışı istihdamla mücadelede devletin yanında sosyal ortaklara da sorumluluk düşmektedir. Bu bağlamda sosyal ortaklar da kayıt dışı istihdama ulaşmayı amaçlayan kapsamlı analiz ve stratejiler geliştirmeli ve bu durum için devletin bir girişim başlatmasını beklemeden harekete geçmelidir. AB ülkelerindeki iyi uygulama örnekleri sosyal tarafların başlattığı büyük kampanyaların bir “*mıknatıs*” etkisi yaratarak zaman içinde sürecin tüm aktörlerinin de desteğini aldığını göstermektedir. Bu durum sosyal ortakların gücünü ve üye sayısını arttırmakla kalmayacak; aynı zamanda sosyal ortakların toplum nezdindeki imajını ve itibarını da güçlendirebilecektir.

İşveren örgütleri, kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yaparak kayıt dışı istihdam edilenler için ve özellikle KOBİ'lere yönelik olarak verimliliğin artırılması, krediye erişim, piyasa bilgisi, teknoloji ve sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları, girişimcilik, kadın girişimciliği ve mevzuat konularında küçük işletmelere çeşitli eğitimler düzenlemelidir. Böylece kayıt dışı çalıştırma potansiyeli olan küçük firmaların kurumsallaşmalarının önü açılabilir. Bu açıdan yenilikçi bir politika olarak Sosyal Güvenlik Kurumu başta olmak üzere, Gelir İdaresi Başkanlığı ile işçi ve işveren örgütleri bünyesinde “*KOBİ Danışmanlığı*” müessesesi hayata geçirilerek KOBİ'lere özellikle prim teşvikleri ve kayıtlı istihdamın avantajları hakkında ücretsiz danışmanlık hizmeti verilebilir. Bu durumdan hem devlet tarafının hem KOBİlerin, hem de etkin bir iletişim stratejisi oluşturacağı için işçi ve işveren örgütlerinin ortak kazançları olabilecektir. Aynı şekilde işçi ve işveren örgütleri kayıt dışı çalışan işçilere yönelik stratejiler ve diğer başka bir takım hizmetler geliştirebilir ve devletin de desteğiyle mevzuatın bilinirliğinin artırılması çalışmalarına aktif olarak katkı verebilir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal diyalog mekanizmasının bir alternatif olarak kabul görmesi ve bu çalışmada ele alınan AB ülkelerindeki iyi uygulamalara benzer bir şekilde bir çeşitli kampanyaların başlatılması pozitif bir sinerji ortaya çıkarabilir ve sonuçları itibariyle tüm tarafların kazançlı çıkacağı kazanımlar sağlayabilir. Böylece konunun bağlamı sadece denetim odaklı olmaktan da çıkabilecek ve daha bütüncül bir bakış açısı geliştirilerek işçi, işveren ve konunun diğer tüm aktörlerinin sisteme gönüllü olarak uyumları da arttırılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- [1] ILO (2013). National Tripartite Social Dialogue: an ILO Guide for Improved Governance. Cenevre.
- [2] TİSK (1992). Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Diyalog Yayın No: 115. Ankara.
- [3] GÖRMÜŞ, Ayhan (2007). Türkiye’de Sosyal Diyalogun Gelişimi. Çalışma ve Toplum. 2007, Cilt:2, Sayı:14, s.115-140.
- [4] DERELİ, Toker (2013). 6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme. Çalışma ve Toplum, 2013/1, s.41-64.
- [5] ERGİER, Emrah (2007). Avrupa Sosyal Modeli’ nin Dönüştürülmesi Çerçevesinde Sosyal Diyalog ve Türkiye’nin Durumu. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir.
- [6] International Social Security Association (2011). ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions. Cenevre.
- [7] GÜRAY Melahat (2013). Avrupa Birliğinde Sosyal Diyalog. ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi Temmuz- Eylül 2013, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 144-158.
- [8] EUROFOUND (2005). EIRO Thematic Feature: Industrial Relations and Undeclared Work. Dublin.
- [9] EUROPEAN COMMISSION ve ILO (2013). Labour Inspection and Undeclared Work in the EU. Cenevre.
- [10] ILO (2007). Tackling unregistered work through Social Dialogue: Final Report of the 2005-2007 EU-ILO Project. Cenevre.
- [11] ILO (2002). Decent Work and the Informal Economy, International Labour Conference 90th Session 2002. Cenevre.
- [12] EUROFOUND (2008). Tackling undeclared work in the European Union. Dublin.

[13] EUROFOUND (2005). EIRO Thematic Feature: Industrial Relations and Undeclared Work. Dublin.

[14] EUROFOUND (2008). Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union. Dublin.

[15] REGIOPLAN POLICY RESEARCH (2010). Joining up in the Fight against Undeclared Work in Europe. Amsterdam.

[16] EUROFOUND (2013). Tackling Undeclared Work in 27 European Union Member States and Norway. Dublin.

[17] T.C. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU (2013). Kayıtlı İstihdamın Teşviki Kapsamında Kurumlararası İşbirliğine ilişkin En İyi Avrupa Birliği Uygulamaları Yayın No: 98. Ankara.