

KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ORTAYA ÇIKMASINDA SOSYAL GÜVENLİK BİLİNCİ EKSİKLİĞİ VE SOSYAL GÜVENLİK AHLAKI*

Mehmet Bulut¹

ÖZET

Kayıtdışı ekonomiyi ölçme yöntemlerinden bir tanesi istihdam yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içinde gelişimi incelenerek kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Sosyal güvenlik olgusu, bazı tanımlarda devlet tarafından kişilere bahşedilen bir sunu olarak algılanmakta iken bazı tanımlarda ise hak olarak ele alınmaktadır. Bu durum, süreç içinde değişiklik göstermiştir. Sosyal güvenlik başlangıçta devlet tarafından sunulan bir nimet olarak algılanırken zaman içinde bir hak olarak literatürdeki yerini almıştır.

Kayıtdışılık nedenlerine yönelik araştırmalar incelendiği zaman genellikle maddi nedenler ve bilgi eksikliği ön plana çıksa da son zamanlarda dünya literatürüne “sosyal güvenlik ahlakı” ile olaya farklı bir bakış açısı kazandırılmaya başlanmıştır. Bu kavram ülkemizde ise henüz hiçbir akademik çalışmada yer almamıştır. Bu nedenle “sosyal güvenlik ahlakı” kavramının incelenmesi ve etkilerinin araŐtırılması önem arz etmektedir. Nitekim kayıtdışı istihdam aynı zamanda toplumda bertaraf edilmesi güç sosyal etkiler doğurmaktadır.

Sosyal güvenlik bilinci eksikliği nedeniyle kayıtdışı kalma olgusu ihtiyarilik güdüsünü daha az içermekte iken sosyal güvenlik ahlakı eksikliği nedeniyle kayıtdışı kalma olgusu ihtiyariliğin yanı sıra planlı hareket etme güdüsünü de içermektedir. Bu açıdan neden ve sonuçlarının ayrı ayrı ve karşılaŐtırmalı olarak incelenmesi kayıtdışılık ile mücadele noktasında yol gösterici olacaktır.

Anahtar kelimeler: Kayıtdışı İstihdam, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Bilinci, Sosyal Güvenlik Ahlakı

* Bu makale VII. Sosyoloji Kongresi’nde bildiri olarak sunulmuŐtur.

¹ Dr., Mali Hukuk Uzmanı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Eğitim Kültür ve AraŐtırma Genel Müdür Yardımcısı

LACK OF SOCIAL SECURITY AWARENESS AND SOCIAL SECURITY MORALITY IN THE EMERGENCE OF INFORMAL EMPLOYMENT

Mehmet Bulut

ABSTRACT

One of the measuring methods of informal economy is the approach of employment. The size of informal economy is being tried to guess by examining the development of population, the supply of civilian labor force and employment in time within this approach. While the phenomenon of social security is determined as an offering gifted to the people by the government within some definitions, it's recognized as a right within some other definitions. In fact, the process has changed in time. While social security is known as a benediction gifted by the government, it has taken its place in literature in due course.

When the researches related to reasons of informality are examined, it's started that world literature is earned a different perspective with "social security morality" in spite of the fact that financial reasons and lack of information stand out. This concept hasn't taken any place in our country in any academic study. Therefore the examination of concept of "social security morality" and the search of its impact are very crucial. Thus the informal employment brings social impacts which are difficult to remove in society.

While the concept of being informal consists less the incentive of voluntariness because of lack of social security awareness, the concept of being informal consists the voluntariness and also the incentive of planned moving because of lack of the social security morality. In this respect the separately and mutually examination of its cause and effect might be advisor for struggle with the informality.

Keywords: Informal Employment, Social Security, Social Security Awareness, Social Security Morality

1. GİRİŞ

Ülkemizde ve diğer ülkelerde hükümetlerin karşı karşıya oldukları en büyük problemlerin başında kamusal ihtiyaçların finansmanı ve borçlanma gelmektedir. Bu sorunlarla mücadelede kamu harcamalarının kısıtlanması ve/veya gelirlerin artırılması ülkelerin karşısına çıkan başlıca iki yöntem olarak görülmektedir. Bu yöntemlerden gelirlerin artırılması yolu her zaman daha fazla tercih edilir nitelikte olmuştur. Ancak bu enstrümanın kullanımını noktasında karşılaşılan en büyük engel kayıtdışı ekonominin varlığıdır. Kayıtdışı ekonomi kısaca, gerçekleştirilen faaliyetler neticesinde ortaya çıkan kazanımlardan devletin pay almaması amacıyla söz konusu faaliyetlerin gizli tutulmasını ifade eder ve çeşitli ölçüm teknikleri mevcuttur. Bu yöntemlerden bir tanesi de istihdam yaklaşımıdır ve bu yaklaşım sonucu ortaya çıkan değerlerin karşılığı olan olguya kayıtdışı istihdam adı verilmektedir.

Kayıtdışı istihdam olgusu, kamu gelirlerindeki eksikliği tamamlamak kadar sosyal güvenlik sisteminin benimsenmesi açısından da ciddi şekilde mücadele edilmesi gereken bir sorundur. Ancak birçok mali, sosyal, kültürel ve siyasi nedenden ötürü kayıtdışı istihdamla mücadele zorlaşmaktadır. Kayıtdışı istihdamla mücadele noktasında, sebepler çerçevesinde olgular irdelendiğinde, en fazla mali yükün fazlalığı ve sosyal güvenlik bilinci eksikliği gerekçeleri karşımıza çıkmaktadır. Ancak şimdiye kadar inceleme konusu edilmemiş ve önemli bir sosyolojik problem olan sosyal güvenlik ahlaki seviyesi, tüm sebepleri içerisinde alan ana sorun kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamızda ülkemizde ilk kez bir çalışmada ele alınacak olan “sosyal güvenlik ahlaki” kavramının temelleri ve sonuçları, sosyolojik, teorik ve ülkemiz mevzuatına yansımaları incelenmek suretiyle ortaya konulmaya çalışılacak, bu bağlamda sosyal güvenlik, kayıtdışı istihdam kavramlarıyla ilişkileri belirlenecek ve “sosyal güvenlik bilinci” kavramıyla farklılıkları sunulmaya çalışılacaktır.

2. SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL GÜVENLİK

2.1. Sosyal Politika Olgusu

İnsanoğlunun var olduğu zamandan günümüze kadar değişmeyen olgulardan birisi, gruplaşma ve tabakalaşma hareketleridir. Bu hareketlilik bazen değişik devletler kurulması şeklinde, bazen de devletlerin bir araya

gelerek bölgeselleşme eğilimine girmeleri şeklinde kendini göstermiştir. Ancak bu ayırım, belki de en bariz ve zarar verici yönüyle, bir toplumda belli bir grubun isteği ve başka bir grubun zorunluluğu gereğince iktisadi veya sosyal açıdan sınıflara ayrılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bir toplum içinde ortaya çıkan söz konusu bu farklılaşmalar zaman içinde sürekli olarak huzursuzluklara ve toplumsal mücadeleye sebep olmuştur.

Devletin ve hukuk düzeninin korunması ve devamı bakımından sosyal sınıflar arasında barış ve dayanışmayı bozan ve toplumsal yapıyı tehdit eden bu tezatların giderilmesi gerekmektedir (Çubuk, 1983: 9). Nitekim sosyal politika temelde eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında sosyal politika tarih boyunca çeşitli şekillerde algılanmış ve uygulanmaya çalışılmıştır. En sert şekliyle sosyal politika, tüm insanların her şekilde ve kayıtsız şartsız eşit olması gerektiği ve üretim faktörleri, yaşam koşulları ve statülerin ufak istisnalar dışında tamamen eşit dağıldığı bir toplum oluşturma amacına ulaşmaya çalışmaktadır. Ancak söz konusu bu amaç çoğu dönemde kısmen veya tamamen bir ütopya olarak kalmıştır.

Sosyal politika, modern ve uygulanabilirlik anlamında ise insanların içinde buldukları toplumlar içerisinde sağlık, güvenlik, barış ve refah içinde yaşamalarını hedef alan ve bu yollarla toplum grupları içindeki mücadeleleri önleyerek devlet düzenini ayakta tutmaya çalışan önlemler dizisi olarak ifade edilebilmektedir (Çubuk, 1983: 12).

Sosyal politika tarih boyunca pek çok evrimden geçmiştir. İlk çağlarda çalışma veya işçi olma olgusu elit kesimler tarafından onur kırıcı olarak kabul ediliyordu. Bu durum da çalışan kişilerin köle olarak algılanmasını birlikte getirmiştir. Kölelik ise çoğu zaman insan gibi yaşamamayı gerektiriyordu. Dolayısıyla böyle bir ortamda birkaç ufak kıvılcım dışında sosyal politika yaklaşımlarından bahsetmek mümkün değildi. Nitekim sınıflara ayrılma ve tabakalaşma, devrin olmazsa olmazları arasında algılanıyorlardı. Bu durum da beraberinde köle isyanlarını ve iç savaşları getirmiştir ve sosyal politika istemlerinin çok küçük de olsa temelleri atılmıştır.

İlk çağlardan sonra ortaya çıkan lonca ve benzeri oluşumlar, 1789 Fransız Devrimi, sanayi devrimi sonrasında güçlenen sendikalaşma ve Keynesyen görüşün beraberinde getirdiği müdahalecilik görüşleri gerçek anlamda sosyal politikanın gelişmesini sağlayan dönüm noktaları olmuştur. Bu dönemler itibarıyla genellikle işsiz yoksullar ve/veya işçilerin toplumu oluşturan diğer sınıflar karşısında yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve

kaba bir tabirle insan gibi yaşamaları yönünde adımlar atılmış olup sosyal politika uygulamalarının da temeli atılmıştır.

2.2. Sosyal Risk Olgusu

Kişiler, gerek normal yaşantılarını devam ettirirken gerekse de mesleklerini ifa ederlerken hayatlarını, sağlıklarını ve gelirlerini tehlikeye düşürebilecek veya değiştirebilecek bazı risklerle karşı karşıya bulunmaktadır. Bu itibarla sosyal risk kavramı gelecekte vukuu bulması muhtemel ancak belirsiz bir olguyu ifade etmektedir. Burada söz konusu olgu, olumsuz olabileceği gibi (ölüm, kaza vs.) olumlu da olabilmektedir (evlenme, çocuk sahibi olma vs.).

Sosyal risk olgusunu niteliğine ve vadelerine göre bazı ayrımlara tabi tutmamız mümkündür.

2.2.1. Niteliğine Göre Sosyal Riskler

a) Mesleki Riskler: Kişilerin mesleklerini ifa ederlerken karşılaştıkları iş kazaları ile meslek hastalıkları sonucunda ortaya çıkan hastalık, malullük ve ölüm hallerini kapsamaktadır.

b) Fizyolojik Riskler: Kişilerin yaptıkları meslekleri ile ilgisi olmaksızın karşılaştıkları hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerini kapsamaktadır.

c) Sosyo-Ekonomik Riskler: Kişinin sosyal ve ekonomik statüsünü tehlikeye sokacak nitelikteki risklerdir. Bu riskler ise işsizlik ve ailevi yükleri kapsamaktadır.

2.2.2. Vadelerine Göre Sosyal Riskler

a) Kısa Vadede Ortaya Çıkabilecek Riskler: Bu riskler kişinin her an veya kısa bir süreçte başına gelebilecek risklerden oluşmaktadır. Bunlar; iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık halleridir.

b) Uzun Vadede Ortaya Çıkabilecek Riskler: Bazı istisnai durumlar haricinde kişinin başına belli bir süre sonra geleceği/gelebileceği tahmin edilen risklerdir. Bunlar; malullük, yaşlılık ve ölüm halleridir.

Yukarıda bazı tasnifleri yapılmış olan risk olgusu kısa veya uzun vadede bazı zararları da beraberinde getirmektedir. Bu zararların başlıcaları şunlardır;

- Çalışma gücü kaybı,
- Gelir eksilmesi,

- Gider artışı,
- Mal varlığının azalması,
- Muhtaçlık.

2.3. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur. Bireyler yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal risklerle sık sık karşılaşabilmekte hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmaktadırlar. Sosyal güvenlik temelde, tehlikenin zararlarına karşı yürütülen mücadeleye verilen addır. Kişiyi, uğradığı zararlar dolayısıyla maruz kaldığı muhtaçlıktan, ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma mücadelesidir. Sosyal güvenlik, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedeflemektedir. Sosyal güvenlik; insanların kendilerini ve aile fertlerinin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı, güvence arayışının ürünüdür (Güzel, Okur, 2003: 2).

2.4. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kavramları

Genellikle literatürde sosyal güvenlik kavramı, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedefleyen bir müessese olarak ele alınmaktadır. Ancak bazı tanımlamalarda bu kavrama aynı zamanda sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları da dahil edilmektedir ve bazı tartışmalara neden olmaktadır.

“Sosyal yardım” veya yoksulluk yardımları, toplumda çalışmayan ve çalışmadığı için sosyal sigorta kapsamına giremeyen veya çalıştığı halde elde ettiği ücret çok düşük olan bireylere yönelik programlardır (Arın, 2002: 73).

“Sosyal hizmetler” ise, bireylerin kendi başlarına kaldıklarında birtakım temel ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayamayacağı varsayımıyla, sadece piyasaya kalarak ve ödeme gücüne bağlı olarak bu hizmetler sunulduğunda bu hizmetleri satın alamayacağı, dolayısıyla sosyal riske maruz kalacağı varsayımı altında sunulan (sağlık, eğitim gibi) hizmetlerdir (Arın, 2002: 72). Bunlar genellikle yaşlılara, gençlere, kadınlara ve özürllülere yönelik yapılan spesifik hizmetleri içermektedir.

Dünya ülkelerinde genellikle önceki bölümde tanımını yaptığımız sosyal güvenlik kavramının yanı sıra sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmektedir.

2.5. Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Gelişimleri

Sosyal güvenlik olgusu, kişilerin iradeleri dışında maruz kaldıkları tehlikelerden ve bu tehlikelerin sebep olduğu zararlardan korunması maksadıyla çeşitli müesseselerin vücuda getirilmesi ve bu müesseselerin de devlet erki tarafından yönetilmesi, hukuki temellere dayandırılması ve korunması halinde bir sistem halini alır ve “sosyal güvenlik sistemi” olgusu ortaya çıkar.

Eğer mükemmel bir sigorta piyasası olsaydı, insanlar fakirlikten kaynaklanan birçok olumsuzluklara karşı kendilerini koruyabileceklerdi. Sigortacılıkta da piyasanın başarısızlığı söz konusudur. İşte bu nedenle sosyal güvenlik sistemi ortaya çıkmıştır (Chu ve Hemming, 1991: 132).

Sanayi devriminden önce sosyal güvenlikle daha çok yardım müesseseleri söz sahibiydi. Ayrıca dini otoritelerin ve siyasi iktidarı elinde bulunduranların da yardımları söz konusuydu (Çubuk, 1983: 168). Bu yöndeki sosyal güvenlik sistemi oluşumları; yardımlaşma, devlet tarafından yapılan karşılıksız yardımlar ve düşük düzeylerde gerçekleşen mesleki dayanışmalar şeklinde sanayi devrimine kadar devam etmiştir.

Sanayi devrimi ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler yaşanmış ve çalışanların (işçilerin) ağırlıklı olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte işçilerin çalışma koşullarında meydana gelen değişiklikler ve çalışma koşullarının ağırlaşması ülkeler için toplumsal barışı tehlikeye düşürmüştür (Demir, 2004: 84). Sanayi devrimi, işçilerin acımasız koşullarda çalışmalarına neden olmuş, ağır şartlar, işçi sağlık ve güvenliğine önem verilmemesi ve teknik yetersizlikler dolayısıyla çok sayıda işçi yaşamlarını kaybetmişlerdir. Ekonomik liberalizmin, endüstri devrimine ait sosyo-ekonomik sorunlara çözüm getirememesi, işçilerin örgütlenecek taleplerinin artması sonucunu getirmiştir.

Avrupa’da sanayi devrimi sonrasında değişik sınıflar ortaya çıkmaya başlamıştı. Bu sınıflardan bir tanesi olan ve hızla büyüyen sınıf ise işçilerdi. İşçi sınıfı başlangıçta sadece bir üretim aracı olarak görülmekte iken zamanla sendikalaşma ve insan gibi yaşama arzusunun gelişimi sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya konulmasını kaçınılmaz kılmıştır.

1877 yılında Almanya’da Bismarc tarafından önerilen sistem ciddi anlamda ilk sosyal güvenlik sistem denemesi olarak kabul edilmiştir. Bu sis-

temin temel özelliği, mesleki faaliyet ölçütüne bağlı kalınarak kişinin sosyal sigorta kapsamına alınması, finansmanın işçi ve işveren primlerinin yanı sıra devlet katkılarıyla sağlanmasıdır (Çubuk, 1983: 171). Böylece ekonomik bunalım karşısında devletin müdahalelerle sosyo-ekonomik düzensizliğe karşı politikalar geliştirmeyi içeren “sosyal program”la bazı sosyal risklere maruz kalan işçilere, devlet tarafından gelir bağlanması esasını taşıyan sosyal “sigorta sistemi” kabul edilmiştir. Bismarck tarafından hazırlanan bu programa günümüzde “Bismarckien Teorisi” de denilmektedir. Sistemin, başlangıçta sadece sanayi işçilerini kapsama alırken, sonradan diğer ücretlileri de kapsama alması, yeni bir ilke olarak “zorunluluk ilkesi” gereği kapsamdaki işçilerin zorunlu olarak sisteme tabi olması, finansmanda ise işçi-şveren-devlet katkısına dayanması gibi özellikleri bulunmaktadır.

Bismarck modelinden sonra sosyal güvenlik sistemi bağlamında en kapsamlı rapor 1942 yılında İngiltere’de Sir William Beveridge tarafından hazırlanmıştır. Dağınık bir görünüm sunan İngiliz sosyal güvenlik sistemini yeniden oluşturmak amacıyla İngiliz Hükümeti tarafından Sir William Beveridge başkanlığında görevlendirilen komisyon ünlü raporunu 20 Kasım 1942’de açıklamıştır. Beveridge raporunda öngörülen sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğun çağdaş toplumun yüz karası olduğu; geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorununun çözülebileceğine dayanmaktaydı. Rapor; “Genellik ve sigorta yardımlarında teklik ilkesi”, “yönetimde birlik ilkesi”, “primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlama ilkesi” ve “Sosyal Güvenlik Sisteminin tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesi” ilkelerine dayanmaktaydı.

3. KAYITDIŞI İSTİHDAM

3.1. Kavramsal Yaklaşım

Kayıt dışı ekonomi, belgeye hiç bağlanmamış ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin tamamen veya kısmen devletin bilgisi dışına taşınmasıdır (Kıldış, 200: 10). Diğer bir ifadeyle, kayıtdışı ekonomi, resmi kayıtlara girmeyen, kanuni vesika ve belgelerle belgelendirilmeyen, yetkili kamu organlarınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen ve milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tamamıdır (Sarılı, 2002: 32).

Kayıtdışı ekonomiyi ölçme yöntemlerinden bir tanesi istihdam yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman

içinde gelişimi incelenerek kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Eğer istihdam/nüfus oranı, işgücü/nüfus oranından daha yavaş artıyorsa, işgücünün istihdam edilemeyen kısmı ya işsizliğin artışına katkı sağlıyor ya da istihdamın kayıtdışı kesiminde yer alıyor demektir (Sarılı, 2002: 36,37).

Kayıtdışı istihdam, kayıtdışı sektörde kendi hesabına ve/veya ücretli olarak çalışan, faaliyetleri istatistiklere yansımayan ya da tam olarak hesaplanamayan istihdam şekli olarak tanımlanabilir. Sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirilmeden ve gerekli yükümlülükler yerine getirilmeden gerçekleştirilen istihdam, sosyal güvenlik açısından kayıtdışılığı kapsayan, dar anlamda kayıtdışı istihdamdır. Geniş anlamda ise ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde olmaması, kapsamaması kayıtdışı istihdamı oluşturur (Uğurlu, 2005: 63).

3.2. Kayıtdışı İstihdamın Türleri

a) Sigortalının İlgili Kuruma Hiç Bildirilmemesi

Kayıtdışı istihdamın en fazla karşımıza çıkan türü, sigortalılık niteliğini haiz bir kişinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na hiç bildirilmemesidir. 5510 Sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan gerçek kişiler sigortalı sayılmaktadır ve bu kişilerin işverenleri tarafından bildirimlerin yapılması yasal bir yükümlülüktür. Böyle bir kimsenin bildirimini yapılmaması ise kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sosyal güvenlik yardımlarından faydalanamamasına ve sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmasına neden olmaktadır. Aynı durum kendi nam ve hesabına çalışan ve 5510 Sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlar için de geçerlidir.

i) İkinci Bir İşte Çalışma Nedeniyle Bildirmeme

Kayıtdışı istihdamın bu türüne ikinci bir işte çalışan ancak sadece çalıştığı bir işten ötürü bildirim yapılanlar da eklenebilir. Nitekim bu durumda olan kişiler nasıl olsa sigorta primlerinin bir işverence yatırıldığı düşüncesiyle ikinci işten daha fazla para kazanmak amacıyla kayıtdışı kalmayı tercih etmektedirler.

ii) Yaşlılık Aylığı Alıp Çalışanların Bildirilmemesi

Kayıtdışı istihdamın bir boyutunu da, kayıtdışı çalışan emekliler oluşturmaktadır. Ülkemizde genç yaşta emekli olanların önemli bir bölümü emekli olduktan sonra da çalışmaktadırlar. Emeklilerin tekrar çalışmaya

başlamaları halinde sigortalı olmayacakları yönünde toplumda yaygın bir kanaat mevcuttur. Emekliler yaşlılık aylığı almaları ve sağlık yönünden ilgili sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanmaları nedeniyle düşük ücretle ve sigortasız çalışmakta, bu nedenlerle işverenlerin tercih nedeni olmaktadır. Diğer yandan emekli işçinin çalışma tecrübesinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmesinde önemli bir faktördür. Sosyal güvenlik destek primi ödememek ve emekli aylığının kesilmesini istemeyen çok sayıda emeklinin kayıtdışı çalıştığı tahmin edilmektedir.

iii) Deneme Süresi İddiasıyla Sigortasız Çalışmak

Sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin denetimleri sırasında, denetim elemanına karşı işçinin işe yeni girdiği, işte başarılı olup olmadığına İş Yasasına göre kendilerine verilen deneme süresinde saptanacağını, bu nedenle sigortasının yapılmadığı iddia edilmektedir. Bu iddiayla sigortalı yapılmayan işçilerden bir kısmı gerçekten bir aylık deneme süresini müteakiben sigortalı yapılmakta, bir kısmı ise bu süre dolmasına rağmen bildirim yapılmamaktadır. Bu süre kimi zaman deneme süresi adı altında bir ay kimi zaman ise daha uzun olabilmektedir (Yereli ve Karadeniz, 2004: 11). Oysaki 5510 Sayılı Kanun'a göre sigortalı olarak çalıştırılanlar (bazı istisnalar hariçinde) en geç çalıştırılmaya başlandıkları tarihten bir gün önce Kuruma bildirilmelidirler.

iv) Yabancı Kaçak İşçilik

Yabancı kaçak işçi; bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyeti ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma izni veya konaklama izni bulunmayan birey olarak tanımlanabilir. Yabancı kaçak işçiler;

- Girişi yasal, çalışmaları yasal olmayanlar,
- Tamamen yasadışı yollardan ülkeye girenler ve çalışanlar,
- Yasal yollardan giriş yaparak, vatandaşlık için başvurup ikamet tezkeresi ile oturanlar ve çalışmakta olanlar,
- Yasal olarak giriş yapıp, başka ülkeye geçmek için çaba sarf edenler ve bu arada çalışanlar,
- Mülteci olarak çalışanlardan, meydana gelmektedir.

v) Çocuk İşçiler

Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutu da çocuk işçilerdir. Avrupa' da sanayi devriminin hız kazandığı dönemlerde yaşanan çocuk işçi sorunu, 20. yüzyılda Anadolu'da da boy göstermiştir. Türkiye'nin tarım toplumundan sanayi toplumuna dönüşümü sürecinde köyden kente doğru ciddi bir nüfus

akışı yaşanmıştır. Bir yanda yüksek nüfus artış hızı, diğer yanda genel ekonomik konjonktürün bozukluğu ve bütçeden eğitim ve sağlığa yeteri kadar pay ayrılmaması çocukların da sanayi ve hizmet kesiminde çalıştırılmasına neden olmuştur. Diğer yandan, istihdamın büyük bölümünün tarımda olduğu kırsal kesimde çocuklar, uzun yıllardan bu yana ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedirler (Yereli ve Karadeniz, 2004: 11).

b) Sigortalının İlgili Kuruma Kısmen Bildirilmesi

i) Sigortalının Çalışmalarının Ücret Olarak Eksik Bildirilmesi

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın bir başka yönü de, çalışanların çalışmalarının karşılığı olan ücret tutarının hem ilgili vergi dairesine hem de ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarına eksik bildirilmesidir. İşverenler, istihdam ettikleri personele daha yüksek ücret ödemekle birlikte, ilgili kamu kurumlarına genellikle asgari ücret üzerinden beyanda bulunmaktadır.

Bir sigortalıya ödenmiş olan ücretin düşük gösterilmesi kayıtdışılık kapsamında birçok kaybı da beraberinde getirmektedir. Bu kayıplar hem devlet hem de sigortalı açısından söz konusu olabilmektedir. Bunları şöyle sıralayabiliriz;

- Sosyal Güvenlik Kurumu’nun daha az tutarda prim toplaması,
- Sosyal güvenlik açıklarının ortaya çıkması,
- Sigortalın yaşlılık, malüllük ve ölüm aylığının düşük olması,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları halinde bağlanacak gelirin düşük olması

ii) Sigortalının Çalışmasının Gün Olarak Eksik Bildirilmesi

Kayıtdışı çalışmada sadece ücretlerin eksik bildirilmesi değil; aynı zamanda çalışmaların gün olarak da Sosyal Sigortalar Kurumu’na eksik bildirilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, bir kişi ayda 30 tam gün çalışırken, ayda 15 ya da 20 gün çalışmış gibi gösterilebilmektedir.

Burada üzerinde durulması gereken konu, devletin eksik gösterilen gün sayısına karşılık gelen miktar kadar kayba uğratılması ile çalışanların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin bir takım hak ve menfaatlerinin ihlali ya da gecikmeli olarak yararlarına neden olunmasıdır. Nitekim uzun vadeli sigorta kolları ile hastalık ve analık sigorta kollarından faydalanılabilmesi için bazı prim ödeme gün sayılarının tamamlanması gerekmektedir.

3.3. Türkiye’de Genel Olarak Kayıtdışı İstihdam ve Nedenleri

Kayıtdışı istihdamı tam olarak tahmin etme imkanı bulunmamaktadır. Ölçme yöntemi olarak direkt yöntemlerin kullanılması (anket düzenleme

gibi) zordur. Çünkü kişiler anketlere doğru cevaplar vermeyeceği gibi tüm ülke nüfusuna da anket uygulama olanağı bulunmamaktadır. Kayıtdışı istihdam farklı boyutlar ve türlerde karşımıza çıkar. Tamamen kayıtdışı çalışanlar olduğu gibi, çalışmaları kısmen kayıtdışı bırakılan kişi sayısı da oldukça yüksektir. Ancak ülkemizde nüfusun kuramsal yapısı, demografik özellikleri, işsizlik, vb. gibi bilgiler TÜİK tarafından derlenmekte, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olanlarla ilgili bilgiler istatistiksel olarak yayınlanmaktadır (Süngü, 2004: 48).

Ülkemizde Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan bir çalışmaya göre istihdam ve kayıtdışılığa yönelik veriler aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir.

| Tablo 1. İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu, Nisan 2013 (Bin kişi, 15+ yaş) | | | | |
|---|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-----------------------|
| | | Toplam İstihdam | Kayıt dışı istihdam | Kayıt dışı (%) |
| Toplam | | 25 691 | 9 653 | 37,6 |
| | Ücretli veya yevmiyeli | 16 301 | 3 310 | 20,3 |
| | İşveren | 1 242 | 200 | 16,1 |
| | Kendi hesabına | 4 876 | 3 140 | 64,4 |
| | Ücretsiz aile işçisi | 3 272 | 3 003 | 91,8 |
| Tarım | | 6 058 | 5 061 | 83,5 |
| | Ücretli veya yevmiyeli | 533 | 416 | 78,0 |
| | İşveren | 66 | 36 | 54,5 |
| | Kendi hesabına | 2 621 | 1 929 | 73,6 |
| | Ücretsiz aile işçisi | 2 839 | 2 680 | 94,4 |
| Tarım dışı | | 19 633 | 4 592 | 23,4 |
| | Ücretli veya yevmiyeli | 15 768 | 2 894 | 18,4 |
| | İşveren | 1 176 | 164 | 13,9 |
| | Kendi hesabına | 2 256 | 1 211 | 53,7 |
| | Ücretsiz aile işçisi | 434 | 323 | 74,4 |

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13549> (06/08/2013)

Ülkemizde kayıtdışı istihdamın nedenleri incelendiğinde çok farklı gerekçelerin var olduğu görülmektedir. Bu gerekçelerin en başında ise mali yüke bağlı nedenler gelmektedir. İşgücü maliyetlerinin yüksek olduğu ve bunun kayıt dışı istihdama yol açtığı konusunda, işveren kesimi başta olmak

üzere, toplumda genel bir inanış bulunmaktadır. 2013 yılı ikinci yarısı dik-kate alındığında kayıtlı olarak çalıştırılan bir işçiye asgari ücret ödenmesi halinde ödenen sosyal güvenlik primleri ve vergilerin net ücrete olan oranı yaklaşık %27'dir. Mali yüke bağlı nedenlerin dışında literatürde sıkça karşı-laşılan nedenleri aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz;

- Vergi ve prim saklı maliyetine bağlı nedenler (Akdoğan, 1981: 17; Balkaya, 1999: 67)
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin yetersizliği ve emeklilik yaşının yüksekliği
- Yönetim ve bürokrasiye bağlı nedenler
- Denetim eksikliği
- Cezaların caydırıcı olmaması
- Esnek çalışma sistemlerinin yaygınlaşması
- İşsizlik, yoksulluk ve gelir dağılımına bağlı sebepler
- Küreselleşme ve rekabete bağlı nedenler
- Af, tecil vb beklentiler

Saymış olduğumuz nedenler genellikle somut verilere dayandırılabilen ve hatta çoğu zaman kayıtlı çalışmaya karşı savunma mekanizmasının birer parçası olarak kullanılabilen gerekçeler içermektedir. Ancak bu nedenlerin haricinde aslında kayıtdışı çalışmanın/çalıştırmanın temelini oluşturan iki önemli neden bulunmaktadır. Bunlar, sosyal güvenlik bilinci eksikliği ve sosyal güvenlik ahlakı düzeyidir. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde bu iki kavram –özellikle sosyal güvenlik ahlakı- üzerinde durulacaktır.

4. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ORTAYA ÇIKMASINDA SOSYAL GÜVENLİK BİLİNCİ EKSİKLİĞİ

Sosyal güvenlik olgusu, bazı tanımlarda devlet tarafından kişilere bahşedi-len bir sunu olarak algılanmakta iken bazı tanımlarda ise hak olarak ele alınmaktadır. Aslına bakılırsa bu durum, süreç içinde değişiklik göstermiş-tir. Sosyal güvenlik başlangıçta devlet tarafından sunulan bir nimet olarak algılanırken zaman içinde bir hak olarak literatürdeki yerini almıştır.

Temel hak ve hürriyetleri, negatif statü hakları (koruyucu haklar), aktif statü hakları (katılma hakları) ve pozitif statü hakları (isteme hakları) ola-rak bir ayrıma tabi tutulduğu zaman sosyal güvenlik hakkının pozitif statü hakları içinde değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Pozitif statü haklarının kullanılabilmesi için kişilere devletin, örneğin kamu hizmetlerini yerine getirmede olduğu gibi, olumlu bir katkı sağlamak hatta bu tür hakların kul-lanılabilmesinin önündeki engelleri bu haklardan yararlanacak olanlar lehi-

ne kaldırmak şeklindeki aktif katkıda bulunma ödevleri söz konusudur ve kişilerin tek başlarına bu haklardan yararlanmaları mümkün değildir (Keskinsoy, 2005: 71).

Çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğü, kayıtlı çalışma ile ilgili bilgi eksikliği kayıt dışı istihdamı yaratan en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Özellikle eğitim seviyesinin düşük olduğu ülkemizde işgücünün bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Kayıtdışı çalışan işçilerin kaçak çalıştıklarını Sosyal Güvenlik Kurumu'na ihbar etme oranı da oldukça düşüktür. Çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmemelerinin başlıca nedeni ise eğitim ve bilinç düzeyinin düşüklüğü ve işten atılma korkusudur. Nitekim yapılan ihbar ve şikayetlerin yaklaşık %75'lik kısmı da işçi işten ayrıldıktan sonra geriye dönük hizmetlerinin tespiti amacıyla yapılmaktadır.

Bu durumun sebebi, ülkemizde insanlarımızın uzun vadeli düşünce yapısından uzak olması ve cari dönem itibarıyla ceplerine girecek olan para ile ilgilenmeleridir. Oysaki belli bir yaştan sonra çalışma gücünden düşme, malullük, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı durumlarında içine düşecekleri sıkıntılı durumlar pek düşünülmemektedir. Öyle ki sosyal güvenlik uygulamaları neticesinde sağlanacak sigortalılık, sahip olunan bir hak olarak değil, işverenin bir iradesi olarak görülmektedir.

Ayrıca 5510 Sayılı Kanun'a göre nasıl işverenin sigortalıyı süresi içinde Kuruma bildirmesi zorunlu ise sigortalının da çalışmaya başladığını 30 gün içinde bildirmesi gerekmektedir. Ancak bu yükümlülüğü yerine getirmemenin bir yaptırımı olmadığı için hemen hemen hiç bu tür bir bildirim söz konusu olmamaktadır.

5. SOSYAL GÜVENLİK AHLAKI

5.1. Sosyal Güvenlik ve Ahlak İlişkisi

Sosyal güvenlik, gelir dağılımını dengeleme ve toplumsal adaleti sağlama açısından çok önemli bir sosyal politika ve maliye politikası aracıdır. Bu yönüyle de hem iktisat ilminin bir parçası hem de hukuk sisteminin önemli bir argümanıdır.

Ahlak kavramı (erdem/fazilet), sosyal güvenliğin öncelikli temellerindedir. Sosyal güvenlik, yoksulluğu azaltmayı amaçlamaktadır ki bu da insan haysiyeti yoksunluğunu azaltmayı gerektirmektedir (Shionoya, 2005: 218).

Sosyal güvenlik iktisat ilminin bir parçası olarak ele alındığında iktisadın ahlak ile ilişkisinin de incelenmesi gerekmektedir. İktisat bilimi ahlaki sorunlar üzerinde sistemsel olarak ilgilenmelidir (Robbins, 1932: 133). Sosyal değerler, neyin doğru/uygun olup olmadığına ilişkin yargıları içerir ve bu değerler ödeme yapma isteği ile ölçülebilen tercihlere indirgenemez. Söz konusu değerler kişisel değil kolektif çıkarı içerir (Sagoff, 1990: 28). Bu sebeple iktisadi bir unsur olan sosyal güvenliğin ahlaksal boyutu bulunmaktadır.

Marshall, iktisat ve ahlakı iki kız kardeş olarak betimlemektedir. İktisat, insanın yükümlülükleri hakkındaki kavramların berraklığına katkıda bulunurken ahlaki ilkelere ilişkin cevapları ahlak bilimine bırakır (Marshall, 1874: 430). Aynı zamanda ahlak, iktisadın metresi gibidir (Marshall, 1893: 389). Marshall'ın ifadelerini şöyle özetleyebiliriz; iktisat ile ahlak aynı kökenden gelmekte, ancak zaman zaman meşruluk kazanmak amacıyla iktisat bilimi ahlaki kullanabilmektedir.

İktisadi gelişme düzeyleri incelendiği zaman ahlaki ilerlemenin iktisadi ilerleme ile birlikte, ahlaki gerilemenin de iktisadi gerileme ile birlikte gerçekleştiği görülmektedir. Yoksulluk arttıkça ahlak düzeyi gerilemektedir (Merter; 107).

Keynesyen yaklaşımda ise piyasanın ahlaki olarak kabul edilmeyen sonuçlarını düzeltmek için (yoksulluğu, gelir dağılımında adaletsizliği vs. ortadan kaldırmak için) ölçülü bir müdahalenin gerekli olduğunu öngörmüştür (Carabelli, 1999: 278).

Sosyal güvenliğin, iktisat ilmi ile olan bağlantısı kadar hukuk ilmi ile olan bağlantısından da bahsetmek ve bu ilişkiyi ahlak kavramı ile bağdaştırmak mümkündür. Hukuk ve ahlak toplum içinde yaşayan bireylerin hareket ve davranışlarıyla ilgilidir. Bu nedenle denilebilir ki hukuk adeta ahlakın sınırlandırılmış bir bölümü, ahlakın nesnel boyutudur (Doğan, 2012: 287). Sosyal güvenliğe yönelik kurallar, haklar ve yükümlülükler başta Anayasa olmak üzere kanun ve ikincil mevzuatlarla bir düzen altına alınmıştır. Ancak hukukla ilgili her alanda olduğu gibi sosyal güvenlikle de çoğu zaman hukuk kuralları yeterli olmamakta ve ahlaki değerlerin varlığı önem kazanmaktadır. Nitekim ahlaki değerlerin yokluğu süreç içerisinde sistem içerisinde önemli çatlaklıkları ortaya çıkartmakta ve bu durum da toplumsal güveni ve adaleti olumsuz yönde etkilemektedir. Bir sonraki aşamada ise kural koyucu tarafından daha sert müdahaleler ortaya çıkabilmekte ve bu da toplum-devlet soğumasını hızlandırmaktadır. Sosyal güvenlik toplumsal adaleti ve gelir dağılımındaki eşitliği etkileyen önemli bir argüman olduğundan söz konusu so-

ğukluğun en son yaşanması gereken alanların başında gelmektedir. Bu sebeple sosyal güvenlik ile alakalı ahlaki değerler önemli bir yapı taşı mahiyetindedir. Öyleki sosyal güvenlik gibi gelir dağılımını, dayanışmayı ve sağlık sistemini etkileyen bir olgunun ahlaki değerlerden yoksun şekilde ele alınması toplumdaki bireyler arasındaki çatışmaların da su yüzüne çıkmasına neden olacaktır. Bu sebeple “sosyal güvenlik ahlakı” kavramı büyük bir önem arz etmektedir.

5.2. Sosyal Güvenlik Ahlakına Yönelik Temel Unsurlar

Bir toplumsal düzende sosyal güvenlik ahlakını etkileyen temel unsurlar bulunmaktadır. Bunların en önemlisi ise kişilerin kayıtdışı kalma sebeplerinin başında gelen sosyal parafiskal yükümlülüklerdir.

Parafiskal gelirler, yönelik oldukları amaçlar göz önünde bulundurulmak suretiyle üçe ayrılabilir. Bunlar; sosyal, mesleki ve ekonomik parafiskal gelirlerdir. Sosyal parafiskal gelirler, özel kanunlarla kurulmuş olan sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan prim ödemelerinden oluşmaktadır (Akdoğan; 371). Bir başka deyişle sosyal güvenlik hizmetlerini sunan sosyal sigorta niteliğindeki kuruluşların tahsil ettikleri gelirlerdir (Edizdoğan ve Giray, 2007: 95).

Bireylerin sosyal parafiskal gelirleri ödemeleri iki etkene dayanır. Bunlar; sosyal parafiskal gelirler (primler) karşılığında garanti edilmiş bir geliri kabul etme (refah ikamesi etkisi) ve bireylerin çocuklarına gelir bırakma isteğidir (bırakılacak faydalar etkisi) (Rosen, 2002: 184). Bu finansman kaynağını kabul eden yaklaşım, her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayanır ve dolayısı ile kişinin kendisi ve ailesinin güvenliğini devletten önce düşünmek zorunda olduğu ve bu nedenle sosyal güvenliğin finansmanının işçi ve işverenden alınan primlerle karşılanması gerekliliğini öne sürer.

Sosyal güvenlik ahlakının bir diğer unsuru ise sahte sigortalılıktır. Sahte sigortalılık ile kişiler sosyal güvenlik sistemine bazı sebeplerle dahil olmamaları veya başka bir statüde dahil olmaları gerekmekte iken gerçek dışı beyan ve belgelerle sistem içine girmekte veya başka bir statüye geçmektedirler. Böylece kişiler haksız kazanç elde edebilmektedirler.

Uzun vadeli sigorta kollarından yararlanma şartları, işkazası ve meslek hastalığı kriterlerinin taşınması ve genel sağlık sigortasına yönelik gelir testi aşamaları da sosyal güvenlik ahlakını etkileyen faktörlerdir.

5.3. Sosyal Güvenlik Ahlakının Belirleyicileri

Sosyal güvenliğe yönelik yükümlülükler incelendiğinde bir kısmının bizzat sigortalıyı bir kısmının ise işvereni ilgilendirdiği görülmektedir. Sigorta-

lı yükümlülüklerinde mükellef olarak adlandırılırken işveren daha çok sorumlu olarak ele alınmaktadır. Ülkemizde işveren ile sigortalı arasındaki ücrete yönelik anlaşma –dolayısıyla hizmet akdi- daha çok net ücret üzerinden yapılmaktadır. Bu durum da beraberinde sosyal güvenliğe yönelik mali yükümlülüklerin daha çok işveren üzerinde kalmasına neden olmakta ve işveren bir bakıma mükellef psikolojisi ile hareket etmektedir. Sigortalı ise bu sebeple doğrudan maliyetlerden öte dolaylı maliyetlere katlanmaktadır. Bu sebeple sosyal güvenlik ahlakı ele alınırken işveren ve sigortalı farklı kategorilerde değerlendirilmelidir.

Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanı için toplanan sosyal parafiskal gelirler her ne kadar karşılıklılık ilkesine dayansa da sosyal güvenlik açıkları nedeniyle çoğu zaman vergilerle transfer yoluyla finansmanı da söz konusu olabilmektedir. Bu yönüyle kayıtdışı kalma yoluyla sosyal parafiskal gelir ödenmemesi durumu bir bakıma diğer vatandaşların yaptıkları ödemeler nedeniyle gelir dağılımının adaletsiz yapıya bürünmesine etkide bulunacaktır. Bu noktada kişilerin devlete bağımlılığı, farkındalık ve vatandaşlık bilinci önemli bir yere sahiptir.

Torgler, mükellefleri dört tipte sınıflandırmaktadır: gönüllü mükellef, içten mükellef, sosyal mükellef ve kaçakçı (Torgler, 2003: 6). Bu sıralama aynı zamanda sosyal güvenlik ahlakına sahipliğinin de sıralamasıdır. Gönüllü mükellef hiçbir olumsuz koşuldan etkilenmeden yükümlülüğünü yerine getirmektedir ve temelinde devlete bağlılık ve vatandaşlık bilinci bulunmaktadır. İçten mükellef, herhangi bir zorlama olmaksızın yükümlülüklerini yerine getirir ancak olumsuz koşullar karşısında pozisyon alır. Sosyal mükellef, kurallardan etkilenen ve yakalanma korkusu ile utanç duygusu olan mükelleftir, ancak toplumun diğer birimlerinin davranışından etkilenir.

Devlete ve kurumlarına güven ile vatandaşlık bilinci sosyal güvenlik ahlakının en önemli belirleyicilerindedir. Bunun sebebi sosyal güvenliğin sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal bir norm olmasıdır.

Dini inançlar ve gelenekler de ahlaki normların temelini oluşturmaktadır. Bu bakımdan söz konusu olgular sosyal güvenlik ahlakını da etkilemektedir. Dini inançlar kurallar üzerinde etkili olduğu kadar cezalar ve yaptırımlar üzerinde de etkilidir. Din olgusunun temelde eşitlik ve adalet kavramlarına dayandığı göz önünde bulundurulduğunda sosyal güvenlik ahlakının ve prim ödeme alışkanlığının da dini inançlarla bağlantılı olduğu söylenebilir.

Sosyal güvenlik ve buna ilişkin yükümlülükler temelde maddi ödemelere (sosyal parafiskal gelir ödemelerine) dayanmaktadır. Bu itibarla mükelleflerin para sevgisi de sosyal güvenlik ahlakının en önemli belirleyicilerindedir. Kişilerin para ile ilişkileri konusunda yapılan bir araştırmada para takıntısı ile ahlak arasında pozitif yönlü bir ilişkinin varlığı tespit edilmiştir (Furnham, 1996: 386). Bu araştırmaya göre para merkezli insanlar parayı güç ve mutluluğun bir kaynağı olarak görmektedir. Para sevgisinin artması vergi ahlakını olumsuz yönde etkilemektedir (Yayla, 2009/3: 71). Sosyal parafiskal gelir de vergi gibi devlete yapılan zorunlu bir ödeme mahiyetinde olduğundan para sevgisi ile sosyal güvenlik ahlakı arasında da benzer bir ilişki vardır diyebiliriz. Ancak burada sosyal parafiskal gelir ödemesi sonucunda alınacak karşılığın seviyesi de önem arz etmektedir. Şayet sigortalı sisteme dahil olmanın getirisini özümsemiş ve kabullenmişse işvereni (sorumluyu) ödeme yapmaya zorlayabilir. Ancak işveren (sorumlu) açısından aynı yorumu yapmak mümkün olmayabilir. Çünkü işveren açısından bakıldığında sosyal parafiskal gelir ile vergi arasındaki fark, yok denecek kadar azdır.

Sosyal güvenlik ahlakı ilişkilendirilmeye çalışılan ama sonuçları tam olarak ortaya konamayan bir diğer belirleyici ise sistemde yer alan caydırıcılık, başka bir deyişle cezalandırma ve denetim sistemidir. Sosyal güvenlikte kayıtdışı kalma eğilimine karşı oluşturulmuş olan ceza ve denetim sistemi ne kadar caydırıcıysa yükümlülükleri yerine getirme güdüsü de o denli artmaktadır. Ancak bu durumun sosyal güvenlik ahlakına yönelik etkisi hakkında direkt bir yaklaşımda bulunmak doğru olmayacaktır. Caydırıcılığın fazla olması sonucunda kişilerin sosyal güvenlik sistemi içinde olmaları sosyal güvenlik ahlakına sahip olunduğunu göstermeyecektir. Buna yönelik net sonuç, caydırıcılığa yönelik cezaların azaltılması veya ortadan kaldırılması halinde mükellefin ne tür bir tepki göstereceği ile ortaya çıkacaktır. Bunun ötesinde hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü algısının kuvvetli olduğu toplumlarda sosyal güvenlik ahlakının daha belirgin olduğunu söyleyebiliriz.

Sosyal güvenlik ahlakının en önemli belirleyicilerinden bir tanesi de toplanan gelirlerin ne şekilde harcadığı ve şeffaflık olup olmadığıdır. Toplanan sosyal parafiskal gelirler neticesinde kişilere sağlanan sağlık hakları ve emeklilik, ölüm, malüllük, iş kazası-meslek hastalıkları gibi durumlarda bağlanan aylık/gelir tutarlarının tatminkârlığı da sosyal güvenlik ahlakını doğrudan etkilemektedir. Ödediği sosyal parafiskal gelirin ileride kendisine

fayda sağlamayacağı veya faydanın yetersiz olacağı yönündeki düşünceler kişilerin kayıtdışı kalma güdüsünü artırmakta ve sosyal güvenlik ahlakı düzeyini aşağıya çekmektedir. Yine sistemdeki emeklilik yaşının yüksekliği ve kişilerin emekli olma ümitlerinin düşüklüğü de sosyal güvenlik ahlakını olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca sosyal güvenlik idaresinin mükelleflere olan yaklaşımı, hizmet kalitesi, teknoloji ve saklı maliyetin (mükellefin karşılaştığı maliyetin) seviyesi de sosyal güvenlik ahlakını doğrudan etkilemektedir.

Sosyal güvenlik ahlakını olumsuz yönde etkileyen önemli bir belirleyici ise bürokrasidir. Mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirirken karşılaştıkları süre, kırtasiyecilik ve sürece yönelik bürokratik zorluklar kayıt altına girme güdüsünü frenlemekte ve sosyal güvenlik ahlakını olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenlik ahlakının en önemli belirleyicilerinden bir tanesi de sistemdeki af ve benzeri uygulamaların çokluğudur. Af ile devlet cezalandırma yetkisinden vazgeçmekte, yükümlülüğünü zamanında ve eksiksiz yerine getiren mükellef ile yükümlülüğünü zamanında yerine getirmeyen mükellefin aynı koşullara sahip olması sağlanmaktadır. Bu durum hiç kuşkusuz yükümlülüğünü yerine getirmeyen mükellefin düşük seviyede olan sosyal güvenlik ahlakını aynı seviyede devam ettirmesine, sosyal güvenlik ahlakına sahip gönüllü mükellefin ise kayıtdışına çıkma ve sosyal güvenlik ahlakını azaltma güdüsüne neden olmaktadır.

Ülkemizdeki devamlı af uygulamaları, önemli bir mükellef kitlesinin yükümlülüklerini yerine getirmemesine neden olmaktadır. Denetim eksikliği nedeniyle de suç işlemekten korkmaz hale gelen mükellefler yükümlülüklerini yerine getirmekten uzak durmaktadır. Yani temelde politik kararlar olan aflar dürüst mükellefleri cezalandırır hale gelmiştir (Saraçoğlu; 4).

Son olarak bir ülkedeki sosyal güvenlik kültürünün varlığı ve gelişmişliği ile sosyal yardım sistemindeki adalet de sosyal güvenlik ahlakının önemli belirleyicilerindendir. Aynı durumda olan vatandaşlardan bir kısmının prim ödeyerek sağlık ve aylık bağlanma gibi haklardan faydalanırken bir kısmının sistemdeki açıklardan faydalanarak prim ödemeksizin sağlık haklarından faydalanması ve belirgin bir aylığa sahip olması kişilerin sosyal güvenlik sisteminden sosyal yardım sistemine kaymasına neden olmakta ve sosyal güvenlik ahlakını olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim ülkemizde yıllardır uygulanmış olan yeşil kart uygulaması ile yerel yönetimlerin aynı ve nakdi olarak uyguladıkları sosyal yardım ve sosyal hizmetler kişilerin

sosyal güvenlik ahlakı seviyelerini düşürmüş ve bu durum ülkedeki gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir. Öyle ki kişiler yeşil kartlarının iptal olmaması veya yapılan yardımların kesilmemesi için işe başlamadan önce işverenle pazarlık yapmakta ve kayıtdışı kalmak istemektedirler. Aynı durum yeşil kart sisteminin yerine getirilen gelir testi yönteminde de karşımıza çıkmaktadır.

6. SONUÇ

Temelde eşitliği sağlamak ilkesine dayanan sosyal politika uygulamaları, sanayi devriminden sonra Bismarck ve Beveridge yaklaşımları ile şekillenmiş ve ülke ekonomileri ile ideolojik duruşların gelişimine paralel olarak sosyal güvenlik sistemlerinin doğmasına olanak sağlamıştır. Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgu olarak kişilere bazı haklar getirmekle beraber söz konusu haklardan yararlanılabilmesi için (özellikle Bismarcian yaklaşımda) bazı yükümlülüklerin de bizzat sigortalı (yararlanıcı) veya işveren tarafından yerine getirilmesini gerekli kılmıştır. Söz konusu yükümlülükler; sistemdeki sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kapasitesi ve sağlanan sosyal güvenlik haklarının derecesine göre sigortalı tarafından; sosyal parafiskal yükümlülüklerin derecesine göre de işverenler (veya mükellefler) tarafından bazen yerine getirilmemeye ve sistem dışında kalınma çabasına neden olabilmektedirler. Kısaca kayıtdışı istihdam olarak adlandırılan bu çaba bazen tamamen bildirim dışı kalınması, bazen de ücret veya süre açısından kısmen bildirim yapılması şeklinde ortaya çıkabilmektedir.

Kayıtdışı istihdamı ortaya çıkartan nedenler incelendiğinde yapılan araştırmaların en fazla mali yükümlülüklerin çokluğunu işaret ettiği görülmektedir. Ancak olgunun sosyolojik ve psikolojik açıdan ele alınması durumunda aslında en önemli nedenlerin sosyal güvenlik ahlakı ve sosyal güvenlik bilinci eksikliği olduğu görülmektedir. Kayıtdışı istihdamın ortaya çıkmasında insanların arasında sosyal güvenlik bilincinin yeterince yerleşmemiş olmasının etkisi oldukça büyüktür. Kayıtdışı istihdam aynı zamanda toplumda bertaraf edilmesi güç sosyal etkiler doğurmaktadır.

Sosyal güvenlik olgusu, bazı tanımlarda devlet tarafından kişilere bahşedilen bir sunu olarak algılanmakta iken bazı tanımlarda ise hak olarak ele alınmaktadır. Aslına bakılırsa bu durum, süreç içinde değişiklik göstermiştir. Sosyal güvenlik başlangıçta devlet tarafından sunulan bir nimet olarak

algılanırken zaman içinde bir hak olarak literatürdeki yerini almıştır. Sosyal güvenlik ahlakının varlığını ve seviyesini belirleyen birçok unsur bulunmaktadır. Kişilerin devlete bağımlılığı, farkındalık ve vatandaşlık bilinci, dini inançlar ve gelenekler, para sevgisi, caydırıcılık, toplanan gelirlerin ne şekilde harcandığı ve şeffaflık olup olmadığı, bürokrasi, sistemdeki af ve benzeri uygulamaların çokluğu, sosyal güvenlik kültürünün varlığı ve gelişmişliği ile sosyal yardım sistemindeki adalet sosyal güvenlik ahlakının en önemli belirleyicileridir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN Abdurrahman, Vergilemenin Açık ve Saklı Maliyeti ve Vergileme Açısından Önemi, Yeni İş Dünyası Dergisi, Yıl 2, S.16, Şubat 1981

AKDOĞAN, Abdurrahman; Kamu Maliyesi, 5. Baskı, Gazi Büro Kitabevi, 1996

ARIN Tülay, Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayın No: 2002/2, İstanbul, 2002

BALKAYA AKÇA F.Nilgün, Vergi Maliyeti Üzerine, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 99/1, Ocak 1999

CARABELLİ Anna, Where to Draw the Line? Keynes versus Hayek on Knowledge, Ethics and Economics, The European Journal of the History of Economic Thought, Vol. 6, No 2, 1999

CHU Ke-young, HEMMING Richard (Çev. Doğan CANSIZLAR), Kamu Harcamaları Rehberi, IMF Washington DC 1991

ÇUBUK Ali, Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları, Ankara 1983

DEMİR Nesrin, Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Temmuz-Ağustos 2004, S.26

DOĞAN İsmail, Sosyoloji, Kavramlar ve Sorunlar, Pegem Akademi, Ankara 2012

EDİZDOĞAN, Nihat, GİRAY, Filiz; Teoride ve Türkiye’de Parafiskal Gelirler, Ezgi Kitabevi, Bursa, Ocak 2007

FURNHAM Adrian; Attitudinal Correlates and Demographic Predictors of Monetary Belief and Behaviors, Journal of Organizational Behavior, 1996, Vol.17, No.4

GÜZEL Ali ve OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, 2003

KEKİNSOY Ömer, Sosyal Güvenlik Hakkının Anayasa Mahkemesi Kararlarındaki Görünümü, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ocak-Şubat 2005, S.29

KILDİŞ Yusuf, Kayıtdışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, 2000, C.2, S.2

MARSHALL Alfred, The Law of Political Economy, 1874

MARSHALL Alfred, Meeting of the British Economic Association, Economic Journal, Vol.3, No 11, 1893

MERTER Mert, Alfred Marshall, John Maynard Keynes ve İktisat ile Etik İlişkisi, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, S. 74

ROBBİNS Lionell, An Essay on the Nature and Significance of Economic Science, London:Macmillan, 1932

ROSEN Harvey S., Public Finance, 6. Edition, Newyork 2002

SAGOFF Mark, The Economy of the Earth, Cambridge University Press, 1990

SARAÇOĞLU Fatih, Vergi Afları, Vergiye Uyum ve Türkiye Uygulamaları, Gazi Üniversitesi İİBF

SARILI Mustafa Ali, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler, Bankacılar Dergisi, 2002, S.41

SHİONOYA Yuichi, Economy and Morality-The Philosophy Of The Welfare State, Cheltenham: Edward Elgar, 2005

SÜNGÜ Yakup, Kayıtdışı İstihdamın Mali Etkileri, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara 2004

TORGLER Benno, Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance, Universitat Basel, 2003

UĞURLU Uğur, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara 2005

YAYLA Hilmi Erdoğan vd., Para Sevgisinin Vergi Ahlakı Üzerindeki Etkisi, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, 2009/3

YERELİ Ahmet Burçin, KARADENİZ Oğuz, Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi, E-Yaklaşım Dergisi, Haziran 2004, S.11

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13549> (06/08/2013)