



KİTUP Projesi
ISSA Tarafından
Liyakat Belgesiyle
Ödüllendirildi

CERTIFICATE OF MERIT

ISSA GOOD PRACTICE AWARDS
EUROPE COMPETITION 2013

THE CERTIFICATE OF MERIT IS AWARDED TO:

SOCIAL SECURITY INSTITUTION
TURKEY

For Promoting registered employment through innovative measures

In Istanbul, Turkey, 28 May 2013



Hans-Horst Konkolewsky
Secretary General



Errol Frank Stoove
President

KAYITLI İSTİHDAMIN TEŞVİKİ KAPSAMINDA KURUMLARARASI İŞBİRLİĞİNE İLİŞKİN EN İYİ AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI



**T.C.
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**

Yayın No: 98

**KAYITLI İSTİHDAMIN TEŞVİKİ KAPSAMINDA
KURUMLAR ARASI İŞBİRLİĞİNE İLİŞKİN
EN İYİ AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI**

Ankara, 2013

T.C.
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI

Yayın No: 98

www.sgk.gov.tr
abdid@sgk.gov.tr

Her türlü hakkı Sosyal Güvenlik Kurumuna aittir.
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

ISBN: 978-605-63932-9-7

Ankara, Haziran 2013
Tasarım - Baskı: Rehber Ofset
Tel: 312 324 00 41 - 324 00 71

Bu kitap bilgilendirme amacıyla hazırlanmış olup, Sosyal Güvenlik Kurumunun resmi görüşlerini yansıtmamaktadır. Kitabın içeriğini oluşturan rapor, 2012 yılı Temmuz ayında tamamlanmıştır.

Kitaba Katkı Verenler

Harun HASBİ, Varol DUR, Ahmet Serdar YAĞMUR, Ahmet Hilmi SEZER, Hüseyin Olcay TAZE, Şükran KAVLAK, Amine YÜCEDAL, Cemil KALKAN ve Michael GERICKE

SUNUŞ



Ulusal sosyal güvenlik sistemleri, her ülkenin sahip olduğu kültür, işgücü piyasasının özellikleri ve tarihsel yapısı gibi pek çok özelliğin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Her bir ülke hizmetlerinin sunumunda kendine özgü uygulamalar geliştirmektedirler. Bununla beraber, ulusal uygulamaların, bir başka ülkenin sosyal güvenlik alanında yaşadığı sorunlara alternatif çözümler getirmesi her zaman mümkündür. Bu nedenle, sosyal güvenlik alanında çalışanlar için önemli bir araştırma alanı arz eden diğer sosyal güvenlik sistemlerindeki iyi uygulama örneklerinin tespiti, ortak bilginin gelişmesi açısından oldukça önemlidir.

Ülkemiz son yıllarda çok büyük bir değişim ve dönüşüm içerisinde. Gerçekleştirmiş olduğumuz Sosyal Güvenlik Reformu da bu dönüşümün çok büyük bir parçasını oluşturmaktadır. İçinde bulunduğumuz bu yeni dönemde, sosyal güvenlik sistemimiz karşılaştığı pek çok sorunu çözmeyi başarmıştır. Hem ülke ekonomisi, hem de Kurumumuz faaliyetleri bakımından oldukça önemli bir sorun olan kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında ise, kayıt dışı çalışma oranının hızla düşmesini sağlayan yenilikçi ve etkin yöntemler hayata geçirilmiştir. Bununla beraber, atılması gereken daha pek çok adım bulunmaktadır. Özellikle, kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesi ve sosyal diyalog mekanizmalarının daha etkin kullanılması büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışma, Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA) tarafından düzenlenen ve 40’den fazla Avrupa Bölgesi ülkesinin sosyal güvenlik kuruluşlarının göndermiş olduğu yaklaşık 60 uygulamanın yer aldığı bir yarışma neticesinde, Liyakat Ödülüne layık görülen Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesinin (KİTUP) çıktılarından biri olarak hazırlanmıştır. Çalışmayla Avrupa Birliği üyesi ülkelerde uygulanan, kayıt dışı çalışmanın engellenmesi ile kayıtlı istihdamın teşviki noktasında kullanılan yöntemlerin ülke ülke incelenmesi ve iyi uygulama örneklerinin ülkemize aktarılabilirliğinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Özellikle araştırmacılar ve politika yapıcılar için bir rehber niteliği taşıyan bu çalışmayı Kurumumuza kazandıran Strateji Geliştirme Başkanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı personeline yoğun çalışmalarından ötürü teşekkür eder, eserin tüm okuyucular için faydalı olmasını dilerim.

Yadigar GÖKALP İLHAN
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı
ve
Yönetim Kurulu Başkanı

İÇİNDEKİLER

Yönetici Özeti	1
1. Giriş.....	4
1.1. Kurumlar Arası İşbirliği Tipolojisi	4
1.2. Ükelere ve Ükelerin İşbirliği Şekillerine Kısa Bir Genel Bakış	5
2. Kurumlar Arası İşbirliğine İlişkin En İyi Uygulama Örnekleri	12
2.1. Almanya Örneği: Ulusal Bir Yetkinlik Merkezinin Oluşturulması	12
2.1.1. Arka Plan	12
2.1.2. Hedefler	13
2.1.3. Özel Önlemler.....	13
2.1.4. Değerlendirme ve Sonuç	13
2.1.5. Etki Göstergeleri.....	14
2.1.6. İşbirliği Temeli.....	15
2.1.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	17
2.2. Fransa Örneği: Yeni İdari Birimlerin Oluşturulması	17
2.2.1. Arka Plan	18
2.2.2. Hedefler	18
2.2.3. Özel Önlemler.....	18
2.2.4. Değerlendirme ve Sonuç	20
2.2.5. Etki Göstergeleri.....	21
2.2.6. İşbirliği Temeli.....	22
2.2.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	22
2.3. Lüksemburg Örneği: Karma Teftiş Ekiplerinin Oluşturulması	23
2.3.1. Arka Plan	23
2.3.2. Hedefler	24

2.3.3. Özel Önlemler.....	25
2.3.4. Değerlendirme ve Sonuç	26
2.3.5. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	26
2.4. İtalya Örneği: Danışmanlık Mekanizması.....	26
2.4.1. Arka Plan	27
2.4.2. Hedefler	28
2.4.3. Özel Önlemler.....	28
2.4.4. Değerlendirme ve Sonuç	28
2.4.5. Hedeflerin Gerçekleştirilmesi	28
2.4.6. Engel ve Sorunlar	29
2.4.7. Alınan Dersler.....	30
2.4.8. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	30
2.5. Litvanya Örneği: Faaliyetlerin Merkezi Düzeyde Koordinasyonu	31
2.5.1. Arka Plan	31
2.5.2. Hedefler	31
2.5.3. Özel Önlemler.....	32
2.5.4. Değerlendirme ve Sonuç	32
2.5.5. Etki Göstergeleri.....	33
2.5.6. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	34
2.6. Birleşik Krallık Örneği: Faaliyetlerin Yerel Düzeyde Koordinasyonu.....	34
2.6.1. Arka Plan	34
2.6.2. Hedefler	35
2.6.3. Özel Önlemler.....	36
2.6.4. Değerlendirme ve Sonuç	36
2.6.5. Etki Göstergeleri.....	37
2.6.6. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	38

2.7. Polonya Örneği: İş Teftiş Kurulunun Güçlendirilmesi.....	38
2.7.1. Arka Plan	38
2.7.2. Hedefler	40
2.7.3. Özel Önlemler.....	40
2.7.4. Değerlendirme ve Sonuç	41
2.7.5. Alınan Dersler	43
2.7.6. Etki Göstergeleri.....	43
2.7.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	44
2.8. Belçika Örneği: Mevcut Birimlerin Birleştirilmesi	44
2.8.1. Arka Plan	44
2.8.2. Hedefler	45
2.8.3. Özel Önlemler.....	45
2.8.4. Değerlendirme ve Sonuç	45
2.8.5. Etki Göstergeleri.....	45
2.8.6. İşbirliği Yolları.....	46
2.8.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	47
3. Devlet ve Sosyal Ortaklar Arasında En İyi İşbirliği Uygulama Örnekleri	47
3.1. Bulgaristan Örneği: Sosyal Sigorta Eşik Değerlerinde Uzlaşmaya Varılması48	
3.1.1. Arka Plan	48
3.1.2. Hedefler	49
3.1.3. Özel Önlemler.....	49
3.1.4. Değerlendirme ve Sonuç	50
3.1.5. Alınan Dersler.....	50
3.1.6. Etki Göstergeleri.....	51
3.1.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği.....	51

3.2. İrlanda Örneği: Gizli Ekonomi İzleme Grubu.....	52
3.2.1. Arka Plan	52
3.2.2. Hedefler	53
3.2.3. Özel Önlemler.....	53
3.2.4. Değerlendirme ve Sonuç	54
3.2.5. Hedeflerin Gerçekleştirilmesi	55
3.2.6. Etki Göstergeleri.....	55
3.2.7. Uygulamanın Aktarılabirliği.....	55
3.3. Estonya Örneği: Ortak Eyleme İlişkin Kamu-Özel Sektör Anlaşması.....	56
3.3.1. Arka Plan	56
3.3.2. Hedefler	57
3.3.3. Özel Önlemler.....	57
3.3.4. Değerlendirme ve Sonuç	59
3.3.5. Alınan Dersler.....	59
3.3.6. Etki Göstergeleri.....	59
3.3.7. Uygulamanın Aktarılabirliği.....	60
3.4. Almanya Örneği: Sosyal Ortaklar ile Anlaşma İmzalamak.....	60
3.4.1. Arka Plan	60
3.4.2. Hedefler	61
3.4.3. Özel Önlemler.....	61
3.4.4. Değerlendirme ve Sonuç	63
3.4.5. Alınan Dersler.....	63
3.4.6. Uygulamanın Aktarılabirliği.....	63

3.5. Macaristan Örneği: Toplu Sözleşmelerin Yapılması ve Genişletilmesi.....	64
3.5.1. Arka Plan	64
3.5.2. Hedefler	65
3.5.3. Özel Önlemler.....	65
3.5.4. Değerlendirme ve Sonuç	67
3.5.5. Hedeflerin Gerçekleştirilmesi	67
3.5.6. Engeller ve Sorunlar	67
3.5.7. Alınan Dersler.....	68
3.5.8. Etki Göstergeleri.....	68
3.5.9. Uygulamanın Aktarılabirliği.....	68
4. Sonuç ve Tavsiyeler	69
4.1. Koordinasyon Modelleri (İdareler Arası)	71
4.1.1. Ulusal Yetkinlik Merkezi Modeli	71
4.1.2. Koordinasyon Grubu Modelleri.....	71
4.2. Özel Eylemler (İdareler Arası)	73
4.3. Finansman Sağlama (İdareler Arası)	75
4.4. Koordinasyon Modelleri (Devlet/Sosyal Ortaklar)	76
4.5. Özel Eylemler (Devlet/Sosyal Ortaklar).....	77
Ek-1: Çalışma Ziyaretleri Özeti	78
Ek-2: Fransa Çalışma Ziyareti	89
Ek-3: Almanya Çalışma Ziyareti	93
Ek-4: Portekiz Çalışma Ziyareti.....	131
Ek-5: Belçika Çalışma Ziyareti.....	156

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu çalışma, Türkiye ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı kapsamında, Kurumumuz Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından yürütülen, Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi Teknik Destek Bileşeninin (KİTUP) bir çıktısı olarak hazırlanmıştır.

Raporun amacı, bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kayıtlı istihdamın teşviki ile kayıt dışı ve yasa dışı istihdamla mücadele amacıyla geliştirilen araçların, kurumlar arası işbirliği boyutu özelinde incelenmesidir. Her bir ülke incelemesinin ardından, ilgili örneğin aktarılabilirliği hususunda bilgi verilmiştir. Rapor, tek tek ülkelerin ele alındığı bir yapıda hazırlanmıştır. Başta Avrupa Birliği olmak üzere, çeşitli ulusal ve uluslararası kuruluşlarca iyi uygulama örneği olarak kabul edilen çalışmalar, rapor kapsamında değerlendirilmiş olup, bu örneklerin bazıları hâlihazırda ülkemizde uygulanırken, bazı örnekler yenilikçi yaklaşımlar çerçevesinde ülkemize aktarılabilirliği değerlendirilebilecek niteliktedir.

Tabiidir ki doküman yapılması gerekenleri söylemekten ziyade, örnekler yoluyla iyi uygulamaları aktaran tavsiyeler niteliğinde olup, örneklerin ülkemiz için uygunluğunun ya da uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi noktasında ilave çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Rapor içerisinde tek tek değerlendirilen ülkeler ve o ülkelere ait örnekler, sonuç bölümünde Koordinasyon Modelleri (Kurumlar Arası), Özel Eylemler (İdareler Arası), Finansman Sağlama (İdareler Arası), Koordinasyon Modelleri (Devlet/Sosyal Ortaklar) ve Özel Eylemler (Devlet/Sosyal Ortaklar) olarak gruplandırılarak özetlenmiş ve tavsiyelere yer verilmiştir. Bu tavsiyelerden bazıları şunlardır:

• Koordinasyon Modelleri (Kurumlar Arası)

Raporda, coğrafi ve idari olarak büyük bir ülke olması nedeniyle Türkiye’de, kayıt dışı çalışma mücadele konusunda, ilgili tüm birimleri bünyesine alacak bir yetkinlik merkezi oluşturulması bir seçenek olarak sunulmaktadır. Böyle bir merkezin oluşturulması, denetim becerilerini ve yeteneklerini tek bir birim içerisinde toplama imkânı sağlayacaktır. Yetkinlik Merkezi olarak belirlenen birim, taşra teşkilatları ile yakın bir iletişim içinde olacak bir şekilde düzenlenmelidir (il müdürlüklerinin denetim ekiplerinin altında çalışabileceği bölgesel odak merkezlerinin kurulması gibi).

Hem kurumsal, hem de bireysel olarak gerekli olan deneyime sahip olması ve denetim görevini hâlihazırda yerine getiriyor olması bakımından, bu çözüme yönelik en uygun yetkinlik merkezinin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) olabileceği değerlendirilmektedir.

Yetkinlik merkezinin oluşturulması halinde, tüm konunun kapsanacağı ve hem yetkinlik merkezinin hem de konu ile ilgili diğer kamu kurumlarının sorumluluklarının belirleneceği kapsamlı bir ulusal mevzuat geliştirilmesi tavsiye edilmektedir. Bu mevzuat ayrıca, kurumlar arasında hangi bilgilerin (verilerin) alışverişinin yapılabilceğini de açık bir şekilde ortaya koymalıdır.

• Özel Eylemler (İdareler Arası)

Etkin denetimlere eşlik edecek ve bunları destekleyecek ek eylemler, bu başlık altında değerlendirilmiştir. Bu çerçevede şunlar önerilmektedir:

- İl seviyesinde teftiş hizmetleri ile işverenler ve çalışanlar arasında bir arabulucu olarak görev yapmak ve ilgili kişileri bilgilendirmek üzere danışmanlık ve rehberlik görevlerini üstlenecek danışmanlar veya bağımsız uzmanlar görevlendirmek;

- Kayıt dışı çalışma ile mücadele konusuyla ilgilenen kamu kurumları arasındaki ilişkileri yazılı hale getirmek;

- SGK'nın, diğer kurumların teftiş birimleriyle birlikte yürüttüğü ortak denetim sayısını artırmak;

- Denetim gereklilikleri, hukuk, yöntemler ve deneyim konusunda daha kapsamlı bilgi edinebilmek adına diğer idarelerin teftiş birimlerinden elde edilen bilgileri de kullanarak ilgili birimlerle ortak eğitim faaliyetleri düzenlemek.

• Finansman Sağlama (İdareler Arası)

Rapordaki örnekler incelendiğinde kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla mücadele ile ilgili olarak ortaya konulacak her türlü hizmet için düzenli bütçe tahsisatının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ülke örneklerinden elde edilen ders, bazı iyi uygulama örneklerinin kaynak planlamasının doğru yapılmaması nedeniyle kesintiye uğraması ya da uygulamanın sonlandırılması zorunluluğun ortaya çıkması olmuştur.

Ayrıca yenilikçi uygulamaların pilot projeler olarak tasarlanması ve uygulamasının daha doğru olacağı değerlendirilmektedir. Ancak pilot projelerin, denenilen faaliyetlerin etkin ve etkili olduğunun kanıtlanması halinde, nasıl sürdürüleceklerine ilişkin kuralların baştan belirlenmesi faydalı olacaktır.

• Koordinasyon Modelleri (Devlet/Sosyal Ortaklar)

Kamu kurumları, kayıtlı istihdamın artırılması için verilen mücadelede sosyal ortakların önemli aktörler olduğunu kabul etmelidir. Bu çerçevede, sosyal ortaklar ile kamu kesimi arasındaki işbirliğinin esaslarını belirleyen yazılı anlaşmalar imzalanması pek çok ülkede görülen bir uygulamadır. Özellikle kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerin önde gelen işveren kuruluşlarıyla yapılacak iyi niyet beyanını niteliğindeki anlaşmalar bile, yeterli medya desteği ve tanıtımın da yapılmasıyla, gönüllü uyum noktasında ciddi farklar yaratabilecektir.

- **Özel Eylemler (Devlet/Sosyal Ortaklar)**

Raporda sosyal güvenlik kurumlarının, sosyal ortakların da desteğiyle, aşağıda yer alan noktalara yoğunlaşabileceği ifade edilmektedir;

- Prosedürlerin genel olarak şeffaflaşmasını sağlamak amacıyla teftiş birimlerinin yetki ve sorumluluklarını da içeren işverene yönelik teftiş rehberlerini (bu teftiş rehberleri birçok sektöre uyarlanabilir) hazırlamak;
- İşveren ve çalışanlar için herhangi bir haksız muamele ile mücadele hakkı ve fırsatı veren açık ve net bir şikâyet sistemi kurmak;
- Kayıtlı istihdamı artırmak adına iş alanları ve hedef gruplarının ihtiyaçlarına uygun sosyal sigorta primlerine esas asgari maaş eşiklerini belirlemek.

1. Giriş

1.1. Kurumlar Arası İşbirliği Tipolojisi

Bu rapor, **kamu kurumları arasında ve kamu kurumları ile sosyal ortaklar arasındaki işbirliği** ile ilgili olarak Avrupa ülkelerindeki iyi örnekleri (“en iyi uygulama”) değerlendirme amacını taşımaktadır.

Rapor aynı zamanda işbirliğinin nasıl oluşturulduğunu, hangi oyuncularla güç birliği yapıldığını, ortak faaliyetlerin nasıl yürütüldüğünü ve ilgili verilerin mevcut olması halinde söz konusu işbirliği çalışmalarının ne kadar verimli ve etkili olduğunu incelemeye çalışacaktır. Buna ek olarak, rapor aynı zamanda işbirliğinin temel unsurlarını araştırarak, başka bir deyişle, **“yasal veya akdi düzenlemeler açısından işbirliğinin temelini oluşturan yöntemler nedir?”** sorusuna cevap arayacaktır.

Avrupa 2020 Stratejisi olarak bilenen Ekonomi ve İstihdam Politikalarına İlişkin Bütünleşik Rehberlere göre AB’ye üye ülkelerin “kayıt dışı çalışmayı (...) ele alan önlemlerle sosyal diyalogu ilerletmesi ve iş piyasası bölünmesini ele alması” gerektiği ifade edilmektedir¹.

Bununla birlikte, kayıt dışı çalışmayla mücadele eden devlet kurumlarının atması gereken ilk adım sosyal diyalog değildir. Bu kurumlarca atılması gereken ilk adım; kaynakları toplamak, beceri ve sorumlulukları yoğunlaştırmak, kamu kurumlarının aralarında bilgi ve veri paylaşımında bulunmalarını sağlamak amacıyla **diğer devlet kurumlarıyla aktif bir biçimde işbirliği yapmaktır**. “Kurumlar arası işbirliği” olarak adlandırılabilir bu türde bir iletişim, Avrupa Birliğinin en gelişmiş üyelerinde bile kamu kurumları arasında yaygın değildir. Kurumsal egoizm, veri koruma kanunlarının farklı yorumlanması ve işbirliğini teşvik eden veya tanımlayan yasal altyapı eksikliği nedeniyle bu alanda ciddi güçlükler yaşanmaktadır.

Hükümet dışı aktörlerin de işin içine girmesiyle kurumlar arası işbirliği daha da karmaşık bir hale gelmektedir. Ancak sosyal ortakları, istihdam piyasasına dair düzenlemelerin yapılması süreçlerine dahil etmek, farkındalık artırma girişimlerinin etkinliği ve gönüllü uyumun desteklenmesi bakımından oldukça önemlidir.

¹ Europe 2020 – Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States (Avrupa 2020 – Üye Ülkelerin ekonomi ve istihdam politikalarına ilişkin bütünleşik kılavuzlar), 2010; <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>

Ayrıca 2008 yılı gibi yakın bir zamanda açıkça “iş teftiş kurulları, sosyal ortaklar, sosyal güvenlik kurumları ve vergi daireleri arasında güçlü ve etkili koordinasyon ile idari işbirliğine dayanarak, kayıt dışı çalışmayla mücadele stratejisi geliştirme çağrısında bulunan” ve böylece kayıt dışı çalışmayla mücadele hakkında bir karar almış olan Avrupa Parlamentosu da aynı görüştedir².

1.2. Ülkelere ve Ülkelerin İşbirliği Şekillerine Kısa Bir Genel Bakış

Kurumsal işbirliği hassas bir konu olmakla birlikte, bazı ülkelerde işbirliğine imkan veren kurumsal çerçevelere de rastlanmaktadır. 2010 yılında, Hollandalı Regioplan Politika Araştırma grubu uzmanları, kayıt dışı çalışmayı önlemek ve kayıt dışı çalışmayla mücadele etmek amacıyla iş teftiş kurulları arasında bir Avrupa işbirliği platformunun kurulmasına ilişkin bir çalışma hazırlamışlardır³. Mülakatları, internet ve masa başı araştırmaları temel alan ve 27 AB üye devletinin yanı sıra dört Avrupa Ekonomik Alanı üye ülkesini kapsayan bu çalışmada, yazarlar iki temel yapısal model belirlemişlerdir:

1. Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik **merkezi bir yönetim biriminin** oluşturulması

2. Genel olarak aşağıda sayılan üç önemli destekçiden birini temsil edecek olan **bir birimin liderliğinde resmi işbirliğinin** oluşturulması:

- **Çalışma:** Çalışma Bakanlıkları, İş Teftiş Kurulları, vb.
- **Sosyal Güvenlik:** Sosyal Güvenlik Bakanlıkları, Sosyal Güvenlik Kurumları, vb.
- **Vergiler:** Maliye Bakanlıkları, Vergi Daireleri, vb.

² European Parliament resolution of 9 October 2008 on stepping up the fight against undeclared work (Avrupa Parlamentosu’nun kayıt dışı çalışmayla mücadeleyi ilerletmeye ilişkin 9 Ekim 2008 tarihli kararı) (2008/2035(INI)), No 12; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0001:0011:EN:PDF>

³ Helga Dekker, Elske Oranje, Piet Renooy, Francien Rosing, Colin Williams: Joining up in the fight against undeclared work in Europe (Avrupa’da kayıt dışı çalışmayla mücadele alanında güçlerin birleştirilmesi). Feasibility study on establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight undeclared work (Kayıt dışı çalışmayı önlemek ve şekilde çalışmayla mücadele etmek amacıyla iş teftiş kurulları ile diğer ilgili izleme ve yürütme organları arasında işbirliğinin oluşturulmasına yönelik bir Avrupa platformunun oluşturulması hakkında fizibilite raporu); Final Report (Nihai Rapor). Amsterdam, Aralık 2010.

Aşağıdaki tablo, rehber ilke olarak merkeziyetçi bir yaklaşım izleyen on iki ülke hakkında kısa bir genel bakış sunmaktadır:

Merkezi Yönetim Birimi Yaklaşımı	
Ülke	Açıklama
Almanya	FKS (Finanzkontrolle Schwarzarbeit), Maliye Bakanlığı kapsamında olan Gümrük İdaresinde kurulmuş merkezi bir yönetim birimidir. Her türlü kayıt dışı çalışmayla ilgili sorumluluk üstlenir. Köln’de bulunan merkezi birimde ve üç alt birime ayrılan 113 bölge şubesinde, 6000’in üzerinde çalışan hizmet vermektedir: - Önleme Birimi: Kayıt dışı çalışmaya ilişkin her türlü göstergeyi takip ederek, baskın şeklinde teftişler yürütür. - Tespit Birimi: Ceza biriminin sorumluluğunda olmayan her türlü yasal soruşturma ve başlangıç prosedürlerinden sorumludur. - Ceza Birimi: Veri analizi yöntemiyle usulsüzlükleri denetler ve FKS usullerine yönelik olarak yapılacak her türlü resmi itirazdan sorumludur.
Fransa	Fransa, kayıt dışı ekonominin tüm yönlerinden sorumlu olan tek bir kuruluş oluşturmuştur: DNLF (Délégation Nationale à la lutte contre la fraude). Dolandırıcılığa karşı her türlü önlemi (vergiler, sosyal güvenlik dolandırıcılığı veya yasa dışı istihdam olsun) koordine eder. DNLF aynı zamanda sürece dahil olan ilgili kuruluşlar arasında bilgi ve veri alışverişini geliştirmeyi amaçlar. Kurum, yasa dışı göçmenlere ilişkin işlemleri yürüten DILTI’yı (Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illegal) bünyesinde bulundurmaktadır. Fransız hukukuna göre, yerel idareler, sendikalar ve işveren dernekleri de kayıt dışı çalışmayla mücadele alanında kilit bir rol oynamaktadır. Her birim, idari ve sosyal ortakların güçlerini birleştirmek üzere bir araya geldiği birim düzeyinde komisyonlar oluşturmuştur.

İtalya	Ulusal Kayıt Dışı İstihdamı Tespit Komisyonu (Comitato per l'èmissione del lavoro non regolare) 1998 yılında kurulmuştur. Alman ve Fransız makamlar gibi güçlü bir konuma sahip olmasa da hedefi, kayıt dışı istihdamla mücadeleyle ilişkin her türlü politika girişimini koordine etmektir. Merkezi hükümet ve bölgesel makamlar arasında kurumsal bir ağın varlığını sürdürür; kayıt dışı ekonominin özellikleri hakkında bilgi edinmeye çalışır ve mevzuat önerilerinde bulunurken aynı zamanda kurallara uymaları için işçi ve işverenlerin gönüllü uyumunu teşvik eder.
Litvanya	2001 yılında ülkede, Devlet İş Teftiş Kurulu liderliğinde vergi, sosyal güvenlik, polis ve mali suç soruşturması gibi devlet düzeyindeki diğer tüm önemli aktörlerin, kayıt dışı çalışmayı analiz etmek ve kontrol önlemlerini öngörerek onaylamak amacıyla bir arada çalıştığı bir Merkezi Koordinasyon Grubu kurulmuştur. Asıl kontrol ve önleme çalışması, bölgesel düzeylerde aynı düzene sahip bölgesel koordinasyon grupları tarafından ele alınır.
Lüksemburg	2000 yılında Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele için İdareler Arası Birim (CIALTI) kurulmuştur. İş ve Maden Teftiş Kurulu (ITM - Inspection du Travail et des Mines) liderliğinde kurulmuş gayri resmi bir birim olup, ekonominin çeşitli dallarında habersiz teftişleri koordine etmektedir. Birim, gerektiğinde bu teftişler için altı ila sekiz bakanlık arasında koordinasyonu sağlamaktadır.
Belçika	2008 yılında, ülkede parasal ve sosyal dolandırıcılıkla mücadeleye karşı merkezi bir komite kurulmuştur. Bu komitede ilgili tüm bakanlıklara yer verilmiştir. Komitenin başkanlığını Başbakan yapmaktadır. Bu yapıya paralel olarak, ilgili tüm kurum yöneticilerine (sosyal, parasal, adli ve polis) yer verilen, parasal ve sosyal dolandırıcılığa karşı bir Konsey kurulmuştur. Komite ve Konsey, her yıl dolandırıcılığa karşı bir Eylem Planı hazırlamaktadır.

Slovenya	Yasa Dışı Çalışma ve İstihdamın Tespit Edilmesi ve Önlenmesi için Hükümet Komisyonu , Çalışma, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı liderliğinde bir dizi bakanlık, teftiş kurulu ve vergi ve gümrük dairesini kapsar. En büyük başarısı, 2000 yılında çıkarılan Kayıt Dışı Çalışma ve İstihdamın Önlenmesi Hakkındaki Yasa olmuştur.
Çek Cumhuriyeti	Fransız DILTI'nın kuruluşuna benzer biçimde yabancı işçilerin yasa dışı çalışmasıyla mücadele için birden çok bakanlığı kapsayan bir Kurum oluşturulmuştur. Bu kurum, bakanlıkları, sosyal ortakları ve polisi bünyesinde bulundurmaktadır. Temel görevi, yabancı çalışanların kayıt dışı çalışmasına odaklanmaktır.
Finlandiya	Maliye Bakanlığı, vergi daireleri, gümrük, emniyet birimleri ve kalkınma idaresi arasında işbirliği kurmak üzere VIRKE adlı bir proje çerçevesinde bir sistem oluşturulmuştur. Yeraltı ekonomisi ve mali suçlara özel olarak odaklanmakta olup, bu konulara ilişkin ilgili bilgileri toplamaya ve dağıtmaya çalışır.
İrlanda	2007 yılında Ulusal İstihdam Hakları Mercii (NERA) kurulmuştur. İstihdam hakları mevzuatına uygunluğu sağlamak amacıyla her türlü kayıt dışı çalışma üzerinde durur. NERA 'nın 62 müfettiş ve 12 denetim ekibi müdüründen oluşan ekibi beş temel görev yürütür: gençlerin bilgilendirilmesi, teftiş, tatbik, takip edilmesi ve korunması.

İsviçre	AB üyesi olmayan fakat Avrupa Ekonomik Alanı üyesi olan ülkede, Devlet Ekonomi Müsteşarlığı SECO'nun (Staatssekretariat für Wirtschaft) tam sorumluluğu altında çalışan kantonlar (eyaletler) seviyesinde Kantonel Kontrol Birimleri (Kantonale Kontrollorgane) oluşturulmuştur. Yasa Dışı İstihdama karşı Federal Kanunun uygulanması sırasında kantonel kontrol birimleri, şirket ve çalışanların kurallara uygunluğunu araştırır. Usulsüzlüğünden şüphe edilen durumlar tespit ettiklerinde, Göçmenlik Bürosu, Vergi Dairesi veya Tefahat Fonu gibi “özel daireleri” bilgilendirirler. Kanun; polis, istihdam büroları ve iş teftiş kurulları gibi kamu kuruluşlarının tamamının kontrol birimleriyle yakın işbirliği içinde çalışmasını gerektirir. Ayrıca, bu kurumlar arasında bilgi ve veri alışverişini düzenler. Kantonlar, kontrol birimlerinin organizasyonunda nispeten serbesttir. SECO yalnızca kontrol birimlerinin kuruluşuna yönelik tavsiyelerde bulunur; fakat kuruluş yapısı ve birimlerin çeşitli kamu kurumlarına tahsisi konusunda karar verme, kantonların sorumluluğundadır.
Birleşik Krallık	Birleşik Krallık'ta 2001 yılında Ortak Gölge Ekonomi Ekipleri (JoSET) kurulmuş olup, bu ekiplerde üç kamu kuruluşunun temsilcileri bir arada çalışmıştır: Gelir ve Gümrük Dairesi, Çalışma ve Emeklilik Birimi ve Jobcentre Plus istihdam büroları. Yerel düzeyde Birleşik Krallık genelinde yirmi farklı şehirde JoSET ekipleri oluşturulmuştur. Değerlendirmeye göre çalışmaları, tek başına hareket eden birimler kapsamındaki işlere kıyasla kayıt dışı çalışmayla mücadele alanında nispeten etkili ve verimli olmuştur. Bununla birlikte, bu amaçla sunulan ek fon tükendiğinde, birleşik faaliyetler sonuç olarak durdurulmuş ve çalışma, birbirinden bağımsız hareket eden birimlerle yapılmaya devam edilmiştir.

Bu modellerden bazıları, bu raporun aşağıdaki bölümlerinde daha ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Yukarıda tanımlanan ülkelere kıyasla, diğer ülkelerin tamamı **daha az merkeziyetçi bir yaklaşım** izlemekte ve **kayıt dışı çalışmayla mücadele**ye yönelik olarak **bir kurumun liderliğinde kurumlar arası işbirliği** tercih etmektedir. Bu lider kurum, genel olarak vergi, sosyal güvenlik veya istihdamdan sorumlu birimlerdir.

Aşağıdaki tabloda, ilgili ülkeler tarafından hangi odak noktasının tercih edildiği gösterilmektedir. Tabloda ayrıca merkeziyetçi bir yaklaşım izleyen ülkelerin tercih etmiş oldukları idareler de görülmektedir (bu ülkeler mavi renkle vurgulanmıştır). Bu tablo kuşkusuz ki ülkelerdeki duruma ilişkin kesin bilgilerden ziyade genellemeleri içermektedir:

Birim Temelinde İşbirliği		
İş Odaklı	Sosyal Güvenlik Odaklı	Vergi Odaklı
Bulgaristan	Belçika	Avusturya
Çek Cumhuriyeti	Fransa	Danimarka
Yunanistan	Lihtenştayn	Estonya
Macaristan	İsviçre	Finlandiya
İzlanda		Almanya
İtalya		İrlanda
Letonya		Hollanda
Litvanya		Norveç
Lüksemburg		İsveç
Malta		Birleşik Krallık
Polonya		
Portekiz		
Romanya		
Slovakya		
Slovenya		
İspanya		

Yukarıdaki tablo yardımıyla ülkelerin coğrafi konumlarına göre bir sınıflandırma yapılması mümkündür:

• **Nordik** ülkelerinin, kayıt dışı çalışmaya ilişkin parasal sorunları vurguladığı ve vergi kaçakçılığıyla mücadele konusuna odaklandığı görülmektedir. Bunun en olası sebebi ise bu ülkelerdeki kayıt dışı çalışmanın büyük çoğunlukla iş ve sosyal güvenlik teftişinin ilgilenmediği bağımsız çalışanlarda kayıt dışı istihdam şeklinde ortaya çıkmasıdır.

• Çok sayıda **Orta ve Doğu** Avrupa ülkesinde iş ilişkilerinin, kayıt dışı çalışmanın kontrol edilmesi söz konusu olduğunda iş teftiş kurullarına daha güçlü bir biçimde odaklanmayı gerektiren kurumsal işveren-çalışan ilişkilerine aşamalı olarak dönüştüğü görülmektedir.

• Doğu ülkeleri iş teftiş kurullarına kayma eğilimi gösterirken, genel olarak, **Batı** ülkelerinin giderek artan oranda vergi kaçakçılığı sorununu vurgulayan vergi dairelerine doğru kaydıkları görülmektedir. **Güney** ülkelerinin ise iki durum arasında kaldıkları anlaşılmaktadır.

• Bununla birlikte, sorumluluğu ağırlıklı olarak sosyal güvenlik kurumlarına verme yönünde hiçbir trendin görülmemesi ilginçtir. Bu durum konunun ülkeler tarafından bireylerin sosyal güvenlik haklarının kaybından ziyade toplumsal bir vergi kaybı olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır.

En iyi uygulama örneklerinin okunmasını kolaylaştırmak amacıyla aşağıdaki tabloda kapsanan konulara ek olarak ülkeler belirtilmektedir:

Kurumlar Arası İşbirliğine İlişkin En İyi Uygulama Örnekleri	
Almanya Örneği	Ulusal bir yetkinlik merkezinin oluşturulması
Fransa Örneği	Yeni idari organların oluşturulması
Lüksemburg Örneği	Karma teftiş ekiplerinin oluşturulması
İtalya Örneği	İdari seviyelerin birleştirilmesi
Litvanya Örneği	Faaliyetlerin merkezi düzeyde koordine edilmesi
Birleşik Krallık Örneği	Faaliyetlerin yerel düzeyde koordine edilmesi
Polonya Örneği	İş Teftiş Kurulunun güçlendirilmesi
Belçika Örneği	Mevcut hizmetlerin birleştirilmesi
Kamu ve Sosyal Ortaklar Arasındaki İşbirliğine İlişkin En İyi Uygulama Örnekleri	
Bulgaristan Örneği	Sosyal güvenlik eşiklerinin görüşülmesi
İrlanda Örneği	Gizli Ekonomi İzleme Grubu
Estonya Örneği	Ortak eylem hakkında kamu-özel anlaşması
Almanya Örneği	Sosyal ortaklarla anlaşmaların imzalanması
Macaristan Örneği	Toplu sözleşme yapılması ve genişletilmesi

2. Kurumlar Arası İşbirliğine İlişkin En İyi Uygulama Örnekleri

Kurumlar arası işbirliği, farklı yol, araç ve yöntemlerden faydalanan çeşitli yönetim birimleri (Bakanlıklar ve ilgili kurumlar) arasındaki her türlü işbirliği anlamına gelir. Bazı durumlarda sosyal ortakların katılımı da garanti edilse, burada asıl amaç kurumlar arası işbirliğidir. Sosyal ortak katılımını daha güçlü bir biçimde vurgulayan örnekler, 3. Bölüm’de verilecektir⁴.

Bu bölümde verilen örneklerde, örneklerin okunmasını, anlaşılmasını ve karşılaştırılmasını kolaylaştırmak amacıyla aynı açıklama yöntemi izlenecektir.

2.1. Almanya Örneği: Ulusal Bir Yetkinlik Merkezinin Oluşturulması⁵

2.1.1. Arka Plan

2003 yılı Temmuz ayında Federal Hükümet, kayıt dışı çalışmanın tespit edilmesi ve kayıt dışı çalışmayla mücadele için idari yetkinlikleri yeniden düzenlemeye karar vermiştir. Bu amaçla hazırlanan **Yasa Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu**⁶’nda (Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, SchwarzArbG) yapılan düzenlemeler sırasında yeni bir idari birim de oluşturulmuştur; Kayıt Dışı İstihdam Vergi Uygulama Birimi (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, FKS) adı verilen bu birim, **Federal Maliye Bakanlığının** (Bundesministerium der Finanzen, BMF) gümrük makamlarına bağlanmıştır.

Federal İstihdam Ajansının (Bundesagentur für Arbeit, BA), daha önceden kayıt dışı istihdamla mücadele alanında çalışmış olan personeli de FKS’ye tayin edilmiştir.

2004 yılında, Kayıt Dışı İstihdam Vergi Uygulama Birimi (FKS - Finanzkontrolle Schwarzarbeit) faaliyete başlamıştır. FKS’nin kuruluş amacı, vergi ve sosyal güvenlik primi ödeyenlerin, sosyal güvenlik kurumlarının ve federal bütçenin yükünü hafifletmek ve kayıt dışı çalışmayı azaltmaktır. Federal Sayıştay (BRH - Bundesrechnungshof) tarafından yapılan bir analiz, kayıt dışı çalışmayla daha etkili bir biçimde mücadele edilebilmesi için FKS faaliyetlerinin ciddi oranda iyileştirilmesi gerektiğini göstermiştir. FKS ve sorumlu Bakanlık, analizden faydalanarak, FKS’nin yapısı ve üstlendiği faaliyetlere dönük olarak çeşitli değişiklikleri hayata geçirmişlerdir.

⁴ Lütfen bu ülkeye gerçekleştirilen çalışma ziyaretinin raporu için Ek 3’ye bakınız.

⁵ Vogel, Sandra: “Tax Enforcement Unit for Undeclared Work, Germany”; Eurofound, 2009.

⁶ Türkçe çevirisi için bakınız: Ek 1

2.1.2. Hedefler

Yeniden yapılanmanın temel hedefi, kayıt dışı çalışmayı azaltarak vergi ve sosyal güvenlik primi ödeyenlerin, sosyal güvenlik kurumlarının ve federal bütçenin yükünü hafifletmektir.

2004 yılında bütçenin yeniden yapılmasının bir parçası olarak, FKS'nin kurulması gibi önlemlerin yaklaşık 1 milyar Euro değerinde ek gelir üretmesi amaçlanmıştır.

2.1.3. Özel Önlemler

FKS faaliyetlerinin analizinde **Federal Sayıştay** (BRH – Bundesrechnungshof), atılan adımları tanımlamıştır. İlk olarak, kayıt dışı çalışmayı tespit etmekle görevli gümrük makamları bünyesindeki mevcut birimler ve Federal İstihdam Ajansının ilgili birimleri yeni FKS bünyesinde birleştirilmiştir. 2003 yılı sonunda, gümrük makamlarında 37 merkez gümrük dairesi ve 101 yerel inceleme ekibi bünyesinde, kayıt dışı istihdam alanında çalışmakta olan 2.062 personel mevcuttur. 1 Ocak 2004 tarihinde 2.600 BA çalışanından bazıları yeni kurulan FKS'ye tayin edilmiş, daha fazla kişinin işe alınmasının ardından FKS, 40 merkez gümrük dairesi ve 113 yerel ekiple birlikte Almanya'nın her yerinde faaliyet göstermeye başlamıştır.

FKS, aşağıdaki üç alt birimden oluşmaktadır:

- Önleme birimi (çalışanların %20'si), FKS'nin saha genelinde görünür olmasını sağlar. Bu birim, kayıt dışı çalışmaya ilişkin her türlü ipucunu veya ihbarı yerinde takip eder. Ayrıca kendi rastgele kontrollerini de yürütür. Bunun yanı sıra bu birim, uygunlukla ilgili hükümler konusunda işverenlere tavsiyede bulunur;
- Tespit birimi (çalışanların %65'i), ceza biriminin yetkisi dâhilinde bulunmayan her türlü yasal inceleme ve ön prosedürden sorumludur.
- Ceza birimi (çalışanların %15'i), herhangi bir alan çalışması gerektirmeyen her türlü acele hususun takibini yapar. Ayrıca usulsüzlükleri tespit etmek amacıyla, örneğin işverenler ve sosyal güvenlik kurumları tarafından kullanılan farklı veri kümelerini analiz eder. Son olarak, FKS prosedürlerine karşı yapılan her türlü resmi itiraz ile ilgilenmekle yükümlüdür.

2.1.4. Değerlendirme ve Sonuç

Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Alman Sayıştay'ının(BRH) yaptığı denetim sonucu, FKS'nin, kanunun şart olarak ortaya koyduğu önlemlerin kapsamına ve kayıt dışı çalışmanın azaltılmasında kullanılan yöntemlere ilişkin somut kanıtlar sunamadığını göstermiştir. BRH, karşılaşılan çok sayıda sorunu vurgulayıp, FKS faaliyetlerinin iyileştirilmesine yönelik çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur.

Engel ve Sorunlar

BRH, denetim raporunda, FKS'nin bazı yerlerdeki bürolarında gereğinden az veya daha fazla çalışan bulunması gibi çeşitli sorunların yanı sıra, kayıt dışı çalışma yürüttükleri tespit edilenlerden vergi ve sosyal güvenlik primleri tahsil edememe gibi sorunları olduğunu belirtmiştir ('Etki Göstergeleri' hakkında aşağıda yer alan bölüme bakınız).

Alınan Dersler

BRH, FKS faaliyetlerine yönelik olarak aşağıdaki iyileştirmeleri tavsiye etmiştir:

- BA ve BMF arasında tüm yabancı çalışanların istihdam sözleşmelerinin kontrol edilmesi amacıyla yapılan anlaşmanın, gerçekleştirilemez olduğu tespit edildiği için, istihdam usulsüzlüklerinin bulunması konusunda, FKS'nin farklı stratejiler üzerinde çalışması gerekmektedir,
- Kayıt dışı istihdamın tespit edilmesi için, FKS'nin denetim faaliyetlerinin yoğunlaştırılması gerekmektedir.
- Kayıt dışı çalışmayla ilgisi olduğu tespit edilen işveren ve çalışanlardan geriye dönük sosyal sigorta primlerinin tahsil edilmesi konusunda sağlık sigortası kuruluşlarının desteklenmesi;
- Yasa Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu ve diğer yönetmeliklerde şart koşulan önlemlerden kazanılacak ek gelirlere ilişkin daha gerçekçi tahminler yapılması;
- Verilen para cezaları ve tahakkuk eden gelirler arasındaki farkların sebeplerinin incelenmesi;
- FKS tarafından kullanılan veritabanının daha kapsamlı kullanımının sağlanması. Bu açıdan BRH, kurum dışı uzmanların veya araştırma enstitülerinin, kayıt dışı çalışmayı ölçmeye ve FKS'nin hâlihazırdaki veri kümesi üzerindeki etkisini incelemeye yönelik yöntemler geliştirmeye davet edilmesini önermiştir. Tamamlayıcı bir veritabanı, FKS ve BMF'nin Almanya'da kayıt dışı çalışmanın kapsamı ve özelliklerine ilişkin net bir görünüm sunmasını sağlayacaktır.

2.1.5. Etki Göstergeleri

2003 yılında federal hükümet, FKS için, 7.000 tam zamanlı çalışandan oluşan bir işgücü planlamıştır. 2003 ve 2007 yılları arasında federal bütçede yapılan kesintiler 2007 yılında bu sayının 6.651 personele indirilmesine yol açmıştır. Ancak BRH denetim raporuna göre, FKS'nin 31 Ocak 2007 tarihinde yalnızca 6.309 iş pozisyonunun dolu olmasıyla 6.651 sayısının bile altına düşmüştür. Günümüzde FKS, 43 Merkez Gümrük İdaresinde 113 farklı konumda çalışan 6.700 personele sahiptir.

BRH, bazı yerel ofislerin gereğinden daha fazla veya daha az personel bulundurmasını eleştirmiş ve ayrı mekânlardaki iş yoğunluğuna göre personel alımının yeni-

den düzenlenmesini tavsiye etmiştir. Berlin, Hamburg veya Münih gibi şehirlerde çalışan sayısında eksiklik görülürken, bazı kırsal alanlarda gereğinden fazla personel istihdam edilmiştir. BRH ayrıca FKS önleme birimindeki çalışanların çalışma sürelerinin en az %50'sini faaliyet alanında geçirmediği hususunu da eleştirmiştir.

BRH raporu, vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ödenmesindeki kayıplarla ilgili olarak, FKS'nin kayıt dışı çalışma tespit ettiği ve suçluların varlıklarının bir kısmına el koyduğu durumlarda bile 253 zorunlu sağlık sigortası fonunun, geriye dönük prim talebinde bulunulması hususunda tereddütlü davrandığını belirtmiştir. Ancak bu, FKS'nin kapasitesi ve sorumluluğu dışında kalan bir sorundur.

Bütçenin yeniden düzenlenmesine ilişkin planın 1 milyar Euro değerinde ek gelir öngörmesine rağmen bütçede bu rakama ulaşamamıştır. BRH, 2005 yılının tamamı ve 2006 yılının ilk yarısı için 402 milyon Euro bedelinde ödenmemiş sosyal güvenlik primi tespit etmiştir. Fakat bunun yalnızca tahminen %10'u tahsil edilebilmiştir. Son olarak 2005 yılında 67,1 milyon Euro değerinde idari para cezasına kesilmiştir. Ancak bu miktarın yalnızca 7,5 milyon Euro'su aynı yıl içinde federal makamlara ödenmiştir.

En azından hukuki yaptırım açısından FKS'nin ortaya koyduğu rakamlar, takip eden yıllar boyunca sürekli olarak artış göstermiştir. 2010 yılında 62.000'den fazla işletme kontrol edilmiş olup, 510.000'den fazla çalışan sorgulanmıştır. Kesilen ceza toplamı neredeyse 30 milyon Euro'ya ulaşırken, idari para cezalarının toplamı 44 milyon Euro'ya tekabül etmektedir. Fiilen 14.2 milyon Euro tahsil edilmiştir.

Yine de kuruluş masraflarının, kazanılan geliri aştığı ve ödenmemiş sosyal sigorta primlerinin ve vergilerin yeniden talep edilmesi ile ilgili herhangi bir net rakamın bulunmadığı öne sürülmektedir. Diğer yandan, hukuki yaptırımlardan elde edilen gelir artış göstermektedir.

2.1.6. İşbirliği Temeli

FKS çalışmalarını, yukarıda bahsedilen Yasa Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu (Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, SchwarzArbG) gibi net bir hukuki temel üzerine kurmuştur. Kanun, "İşbirliği Kurumları" (Zusammenarbeitsbehörden) olarak anılan tüm kamu kurumları için işbirliğinde bulunma yükümlülüğünü şart koşmaktadır. Söz konusu makamlar arasında aşağıdaki kurumlar yer almaktadır:

- Mali makamlar
- Federal İstihdam Bürosu
- Prim tahsil büroları (sağlık fonları)
- Emeklilik sigortası kurumları

- Kaza sigortası düzenleyen kurumlar
- Sosyal yardım düzenleyen kurumlar
- Göçmen büroları
- Eyalet düzeyinde iş koruma büroları
- Eyalet düzeyinde polis makamları

Maliye Bakanlığı, aktörler arasında işbirliği alanlarını düzenlemek ve aktörlerin görevlerini yerine getirmelerini sağlamak amacıyla bu makamların hepsiyle sözleşmeler imzalamıştır. Aşağıdaki örnek, Bakanlık ve Federal İstihdam Bürosu arasında yapılan anlaşmanın başlıklarını göstermektedir:

I. Önsöz

II. Yasal arka plan

III. Kurumsal yapılar

IV. Görev ve yetkiler

1. FKS

2. Ayrı sorumluluklara sahip İstihdam Büroları

3. Müşterek sorumluluk

V. Bildirimde bulunma ve bilgilendirme hususlarındaki karşılıklı yükümlülükler

1. Sosyal yardım usulsüzlükleri durumlarında bildirimde bulunma ve bilgilendirme hususlarındaki karşılıklı yükümlülükler

a. FKS denetim prosedürleri

b. Otomatik veri doğrulama ve aktarımı

c. Kamu davasının söz konusu olduğu durumlarda gerekli dokümanların FKS'ye sunulması

d. Soruşturmalar sonlandırıldıktan sonra İstihdam Bürolarına FKS aracılığıyla bildirimde bulunulması

2. İdari ve cezai prosedürler için İstihdam Büroları tarafından bilirkişi raporlarının sunulması

3. Merkezi Bilgilendirme Birimi (İstihdam Bürosu bünyesinde kurulacaktır)

4. Kılavuz ve tavsiye alışverişi

VI. İrtibat kişileri ve adresleri

1. Yerel irtibat kişileri

2. Merkezi irtibat kişileri

3. Organizasyon şemalarının ve irtibat kişilerinden oluşan listelerin sunulması

VII. İşbirliğinin daha fazla teşvik edilmesi

VIII. Değerlendirme

Ek I Merkez Gümrük Büroları irtibat verilerinden oluşan liste

Ek II İstihdam bürolarının irtibat verilerinden oluşan liste

Ek III Standard Olarak FKS'ye Aktarılabilecek Veriler

2.1.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Makamların ve personelin bir çeşit yetkinlik merkezine bağlı bölgesel yapılarla birlikte merkezileştirilmesi uygulaması, aktarılabilebilir olarak değerlendirilmektedir. SGK'nın yanı sıra Gelir İdaresi Başkanlığı'nda Almanya'daki yapıya benzer biçimde il teşkilatlarının olması, benzer bir yapının kurgulanabileceğini göstermektedir. Türkiye'de, kayıt dışı istihdam ilişkilerinin çoğunluğunun işveren-çalışan arasında olması dolayısıyla, SGK bünyesinde merkezi bir yapının oluşturulması mantıklı olacaktır.

Görev ve yükümlülüklerin kolayca yinelenebilir yazılı anlaşmalarla belirlenmiş olması Almanya örneğinin bir diğer olumlu tarafıdır. Türkiye'de kamu kurumları arasındaki işbirliği seviyesinin günümüze kadar oldukça sınırlı olduğu dikkate alındığında, Almanya örneğine benzer bir girişim başlatmak yerinde olacaktır. Ancak bu girişimin Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından başlatılması daha iyi bir yol olarak algılanmalıdır (ülke genelinde bir yetkinlik merkezi yaklaşımı tercih edilmesi halinde). Çünkü Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planıyla ilgili faaliyetleri koordine etme görevi verilen kurum, Gelir İdaresi Başkanlığı'dır. Bundan dolayı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın, Eylem Planının II 2 Bölümünde sıralanan kurumlarla (SGK dâhil olmak üzere) yazılı anlaşmalar geliştirmesi Almanya örneğinden çıkarılabilecek bir diğer tavsiyedir.

SGK her durumda bilgi alışverişinde bulunmak istediği kurumlarla bağımsız olarak yazılı anlaşmalar (protokoller) geliştirmeye devam etmelidir. Protokoller, işbirliğinin içerik ve yöntemlerini belirleyen ortak kurumlar ve SGK için bir çeşit "Tüzük" işlevi görecektir.

2.2. Fransa Örneği: Yeni İdari Birimlerin Oluşturulması⁷

Fransa, yasa dışı ve kayıt dışı çalışmayla mücadele konusunda 1997 yılından beri daha bütünleşik bir yaklaşıma sahiptir. En dikkat çeken çalışma, Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele için Bakanlıklar Arası Delegasyon (Délégation Interministérielle

⁷ Bkz: Williams, Colin & Windebank, Jan.: "Coordinated strategy against undeclared work, France (Kayıt dışı çalışmaya karşı eşgüdümlü strateji, Fransa)"; Eurofound, 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/fr002.htm>

à la Lutte Contre le Travail Illégal, DILTI) başta olmak üzere yeni kurumların yanı sıra bölgesel ve yerel düzeyde de birimlerin oluşturulmasıdır. Eşgüdümlü strateji, kayıt dışı çalışmaya en fazla eğilim gösteren ekonomik sektörler üzerinde yoğunlaşmıştır⁸.

2.2.1. Arka Plan

Fransız Hükümeti, uygulama ve/veya stratejik seviyede ortaklar arasında koordinasyon eksikliğinin kayıt dışı çalışmayla mücadeleye engel olduğu varsayımına dayanarak, yalnızca merkezi hükümet seviyesinde değil, aynı zamanda yerel ve bölgesel seviyede de kayıt dışı çalışmayla mücadele yönünde eşgüdümlü bir yaklaşım izlemeye karar vermiştir. Bu yaklaşım aynı zamanda, her seviyede sosyal ortağı da kapsamaktadır.

2.2.2. Hedefler

Girişimin amacı, kayıt dışı istihdamla mücadelenin etkinliğini artırmaya yönelik hem stratejik, hem de uygulama seviyesinde yönetimi koordine etmektir.

2.2.3. Özel Önlemler

Fransa’da kayıt dışı çalışmayla mücadele için daha uygun bir yapının oluşturulmasına imkân veren yasal düzenleme, (Kararname No. 97-123) 11 Mart 1997 tarihinden beri yürürlüktedir. Bu kararname, kayıt dışı çalışmayla mücadele yönünde çeşitli sorumluluklara sahip çok sayıdaki merkezi birim arasında tam işbirliğinin yanı sıra bölgesel ve yerel yönetimler ile sendikalar ve her seviyedeki işveren kuruluşlarının bu işbirliğine dahil olmaları konusunda önemli bir rol oynamaktadır.

- Bakanlıklar Arası Kuruluşlar

Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele Bakanlıklar Arası Komitesine (Comité interministériel pour la lutte contre le travail illégal, CILTI) Başbakan başkanlık eder ve bu komite, kayıt dışı istihdamla ilgili tüm bakanlıkları kapsar. Komite aynı zamanda yasa dışı çalışmayla mücadeleye ilişkin tüm resmi meselelerde genel koordinasyon rolünü üstlenir. Bir alt seviyede **Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele Ulusal Komisyonu** (Commission nationale de lutte contre le travail illégal) gelmektedir. Bu komisyon, kayıt dışı çalışmayla mücadele ile ilgilenen merkezi devlet birimlerini ve kuruluşlarını temsil eden üst düzey memurlardan oluşur. Komisyona İş, İstihdam ve Sağlık Bakanlığı (Ministère du Travail, de l’Emploi et de la Santé) başkanlık eder. Diğer katılımcılar arasında, ulusal işveren ve işçi federasyonları ile çeşitli mesleklerden temsilci kuruluşlar dâhil olmak üzere çeşitli sosyal ortakların temsilcileri bulunmaktadır. Ulusal komisyonun görevi, Bakanlıklar Arası Komite’de bakanlar tarafından kararlaştırılan işlemleri yürütmektir.

⁸ Lütfen bu ülkeye gerçekleştirilen çalışma ziyaretinin raporu için Ek 2’ye bakınız.

Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele Bakanlıklar Arası Delegasyonu (Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal, **DILTI**), ulusal komisyonun sekreteryası niteliğinde olup, görevi kayıt dışı çalışma biçimini ele almaktan sorumlu idari daire ve birimlerin tamamını koordine etmektir. İş, İstihdam ve Sağlık Bakanı, DILTI'dan sorumludur ve doğrudan Başbakan'a rapor verir. Bu delegasyon, aslen 7 bakanlıktan (adalet, istihdam, iç işleri, savunma, maliye, ulaştırma ve tarım) yaklaşık 40 memurun katılımıyla oluşur. DILTI bünyesindeki çalışanların yaklaşık dörtte üçü Paris'te çalışmaktayken, geriye kalanlar, güney şehirleri Marsilya ve Toulouse merkezlidir⁹. Delegasyon politika kararlarını, tüm bölgesel ve yerel görevlilerin yanı sıra kayıt dışı çalışma şeklini ele almaktan sorumlu olan çeşitli sosyal ortaklara aktarır. Koordinasyon görevine aşağıdakiler dâhildir:

- Politika önlemlerinin uygulanmasında yer alma;
- Alana dair yayınlar, referans kitaplarının ve periyodik yayınların sağlanması dâhil olmak üzere inceleme ve soruşturma hizmetlerine yardımcı olma;
- Kayıt dışı çalışmayla ilgili her türlü bilginin analiz edilmesi için merkezi bir kurumun oluşturulması;
- Kayıt dışı çalışmadan etkilenen ekonomik sektörleri temsil eden profesyonel kuruluşlarla işbirliği ilişkilerinin ve uluslararası işbirliklerinin geliştirilmesi;
- Önleme tedbirlerinin yanı sıra kayıt dışı çalışmayla mücadelenin etkinliğini iyileştirecek önlemlerin resmi makamlara sunulması.

2005 yılında Fransa, Savunma Bakanlığının sorumluluğu altında ayrıca **Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele Merkez Bürosu** (Office central de lutte contre le travail illegal, **OCLTI**) oluşturulmuştur. Temel görevi, yasa dışı istihdama ilişkin en önemli hususlarla ilgili olarak emniyet ve adalet birimleriyle birlikte faaliyetleri koordine etmektir.

- Yerel Kurumlar

1997 tarihli kanunla, kayıt dışı çalışmanın coğrafi açıdan değişiklik gösteren bir sorun olduğunu ve politikayı yerel durumlara uygun hale getirmek amacıyla politikanın esnek tasarlanması gerektiği kabul edilmiştir. Bu nedenle, kayıt dışı çalışmayla mücadelede koordinasyon görevi üstlenen yerel kurumların oluşturulması öngörülmüştür. Bu çerçevede, **Yerel Komisyonlar**, yani aslında yerel DILTI'lar, her bölgesel kurumda, kayıt dışı çalışma şeklinin ele alınması sürecine dâhil olan resmi aktörlerin ve sosyal ortakların tamamını bir araya getirmek üzere kurulmuştur. Bu komisyonlara belediye başkanları başkanlık etmektedir. Görevleri, yerel özellikleri göz önünde bulundurarak, ulusal DILTI programını yerel düzeyde uygulamaktır.

⁹ DILTI – Délégation Interministérielle à la lutte contre le travail illegal, Paris 2006; http://www.solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DILTI_janv_2006.pdf

Ayrıca yetkinlik alanlarında yıllık durum raporlarının oluşturulmasından ve eylem planlarının hazırlanmasından sorumludur.

Bu daha stratejik düzeyde kalan yerel komisyona ek olarak, işlevi kayıt dışı çalışmayla mücadelenin operasyonel yönü olan teftiş mekanizmalarını koordine eden yerel birimler de bulunmaktadır. **Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele Operasyonel Komiteleri** (Comités opérationnels de lutte contre le travail illegal, COLTI) olarak bilinen bu komitelere sulh hâkimleri başkanlık etmekte olup söz konusu komiteler, uyumla ilgilenen aktörleri bir araya getirmektedir. Ayrıca bu komiteler çeşitli kuruluşların eşgüdüm içinde hareket etmesini sağlar. COLTI ayrıca farklı faaliyetler için idari cezalar hakkındaki teknik ayrıntıları sağlar ve merkezi yönetimin belirlediği öncelikleri genel hatlarıyla belirtir. Daimi COLTI sekreteri, bilgi paylaşımının gerçekleşmesini ve teknik bilgilerin dağıtılmasını sağlamanın yanı sıra, faaliyetlerin koordinasyonunu düzenlemekten sorumludur. 2002 yılında, her bölgede **bölgesel eylem birimleri** (groupements d'intervention régionaux, GIR) oluşturularak daha ileri bir seviyeye geçilmiştir.

- Sektörel Odak Noktası

Bu resmi yapının başlangıcından bu yana merkezi yönetim, taşra için yeni program ve politikalar düzenlemiştir. Aslında Ulusal Komisyon, 1998 yılından sonra, kayıt dışı çalışma için yeni bir eylem planının hazırlandığı Haziran 2004 tarihine kadar yeniden toplanmamıştır. 2004 tarihli bu planda, eğlence, tarım, inşaat, otel ve lokanta sektörleri gibi dört endüstri alanına yoğunlaşan sektörel bir yaklaşım benimsenmiştir. 2006 yılında bu odak noktası; nakliye, ev hizmetleri, şekerleme imalatı ve organizasyon sektörlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu sekiz sektörün tamamının genelinde, ilgili sendikalar ve işveren kurumları artık, merkezi yönetimin asıl görevi üstlenmesinin yanı sıra ortaklık temelli düzenlemelerde kayıt dışı çalışmayla mücadele etme hususunda ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde DILTI ile çalışmaktadır. Ayrıca ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde veri paylaşımı sağlanması ve bunun yanı sıra diğer AB Üye Ülkeleriyle birlikte sınır ötesi işbirliği yapılmasına vurgu yapılmıştır.

2.2.4. Değerlendirme ve Sonuç

Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Fransa kayıt dışı çalışma şeklini ele alma açısından, yalnızca ulusal düzeyde değil, yerel ve bölgesel düzeylerde de yüksek oranda bütünleşik bir yönetim sistemi oluşturmayı başarmıştır. Bu eşgüdümlü yaklaşım, her düzeyde çeşitli sosyal ortakları kapsamaktadır.

Stratejik seviyede ve uygulama seviyesinde ortakların daha iyi koordine edilmesinin, yapılan tespit oranlarında otomatik olarak artışa yol açacağı tahmin edilmekle birlikte, bunun gerçekleşmiş olduğunu gösteren hiçbir veri yayımlanmamıştır.

Engel ve Sorunlar

Yayımlanan raporlarda bu yapının oluşturulması sırasında ne gibi sorunlarla karşılaşıldığına dair herhangi bir ifadeye rastlanmamıştır. Bildirilen herhangi bir engel veya sorunun da olmadığı görülmektedir. Herhangi bir değerlendirmenin bulunmamasının bir eksiklik olarak kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Alınan Dersler

Bu girişim, hem uygulama hem de stratejik anlamda, yalnızca ulusal düzeyde değil, aynı zamanda yerel ve bölgesel düzeylerde de yönetimi koordine etmenin tamamen gerçekleştirilebilir olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca bir dizi sosyal ortamın işbirliğinin sağlanması da başarılmıştır.

Bununla birlikte, yönetimin daha üst seviyeleri söz konusu olduğunda, çok katmanlı yapının karar alma süreçlerine yönelik gerçek bir araç olmaktan ziyade bir yanılsama olduğu ortaya çıkmaktadır. Yerel komiteler iyi bir şekilde işbirliği kurarken, hükümet düzeyindeki komitelerin görevlerini nadiren yerine getirdikleri görülmektedir.

2.2.5. Etki Göstergeleri

2004 yılında hedeflenen dört ekonomik sektörde 71.840 şirket, 2005 yılında bu sayıya ek olarak öncelikli alanlarda 59.256 şirket, 2006 yılında ise 67.135 iş sahası teftiş edilmiştir. 2005 yılında toplamda 9.747 ihlalle 3.054 şirketin kanuna aykırı hareket ettiği tespit edilirken; 2006 yılında 6.977 ihlal tespiti yapılmıştır. Ayrıca DILTI, 2005 yılında 17,6 milyon avroya denk gelecek şekilde 2003 yılından beri ödenmemiş vergilerde büyük oranda bir artış rapor etmiştir. Bu rakam, toplanan ödenmemiş vergilerde 40 milyon avro tutarına ulaşacak şekilde 2006 yılında ikiye katlanmıştır. Geri kazanılan ödenmemiş vergilerdeki bu belirgin artıştan çıkan anlam, belirli sektörleri hedef alan birleşik yaklaşımın sonuç verdiği şeklindedir.

Kayıt dışı çalışma şeklinin ele alınması ile ilgili olarak Fransa’da bütünleşmiş strateji ve faaliyetlerin etkinliğine ilişkin hiçbir değerlendirme kamunun erişimine açılmamıştır. En basit anlamda, bu gibi bir değerlendirme, bütünleşmiş bir yönetimin uygulanması öncesinde ve sonrasında Fransız sisteminin fayda-maliyet analizini gerektirmektedir. Ancak şu ana kadar, daha bütünleşmiş Fransız sisteminin iyileştirilmiş vergi geri ödemesi bakımından marjinal net faydalarını değerlendirmek amacıyla sistemin fayda-maliyet oranı hakkında hiçbir bilgi mevcut değildir. Daha bütünleşmiş bir yaklaşımın aktarılabilirliğine ilişkin herhangi bir karar alınmadan önce bu bilgiye gerek duyulacaktır.

2.2.6. İşbirliği Temeli

Fransa’da kanunların sınıflandırılması söz konusu olduğunda, Almanya’dakine benzer bir gelenek görülür. Yukarıda bahsedilen DILTI broşüründe, Fransız hükümeti tarafından hazırlanan kanun ve yönetmeliklere genel bir bakış yer almaktadır. Resmi aktörler arasında işbirliğinin gerçek anlamda “nasıl” yürütüleceği meselesi, çeşitli seviyelerdeki komitelerde tartışma konusudur. İş Kanununa göre, kayıt dışı çalışma alanındaki tüm kontrol organları (iş teftiş kurulları dâhil olmak üzere), tespit edilen kayıt dışılığı ilgili sosyal güvenlik kurumlarına bildirmekle yükümlüdür¹⁰. Bunun yanı sıra Fransa, AB ve AB Üye Ülkelerinin eşgüdümlü istihdam politikası çerçevesinde ulusal İstihdam Eylem Planları gibi belirli belgelerde bu konulardan kısmen bahsetmiştir. Örneğin 2004-2005 Ulusal Eylem Planından bu yana devlet, kültür ve eğlence sektöründe kayıt dışı çalışmayla mücadeleye yardımcı olmak üzere sağlık sigortası kuruluşları ve iş teftiş kurulları arasında artan oranda bilgi alışverişini öngörmüştür. Plan ayrıca, idari yaptırımlar düzenlerken iş teftiş kurullarının başkanlığını yapan çalışma dairesi ile bölgesel kültür müdürlükleri arasında işbirliğinin temelini hazırlamıştır. Örneğin bölgesel kültür müdürlüğü, kayıt dışı çalışma vakaları konusunda bilgilendirilmesi halinde eğlence ile ilgili ve kültürel etkinlik veya lisanslara yönelik finansal yardımları geri çekebilmektedir¹¹. Diğer bir ifadeyle, kayıt dışı istihdamda bulunan işverenin, alan dışında yapılan teşviklerden faydalanması da engellenmektedir.

2.2.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Yalnızca ulusal düzeyde değil, aynı zamanda bölgesel ve yerel düzeylerde bütünleşmiş bir yaklaşım kullanarak kayıt dışı çalışmayla mücadeleyi koordine etme ve her seviyede ortaklığa dayanan düzenlemelerde tüm sosyal ortakları dahil etme şeklindeki Fransız politikası, Türkiye açısından kesinlikle dikkate alınmaya değerdir.

Ancak bunu gerçekleştirmeden önce, bu gibi bir yaklaşım izlemenin, fayda maliyet analizinin yapılması yerinde olacaktır. Çünkü Fransa örneğinde, eşgüdümlü yaklaşımın vergi geri kazanım etkinliğini ve kayıt dışı çalışmayla mücadeleyi artırmış olduğu, fakat bunun kanıtlara dayanan bir bulgu olmadığı ve çeşitli komitelerin oluşturulmasına yönelik masraflar karşısında bu gibi kazançların gözlemlenmediği varsayılmaktadır.

¹⁰ İş Kanunu, Madde L 8271-8-1

¹¹ Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking; ILO Labour Administration and Inspection Programme LAB/ADMIN, Working Document No. 7, p.23. (Avrupa’da iş teftişi: kayıt dışı çalışma, göç, kaçakçılık; ILO İş İdaresi ve Teftiş Programı LAB/ADMIN, Çalışma Belgesi No.7, s.23) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

Bununla birlikte, yeni yapılar oluşturmadan önce, halihazırda mevcut olan yapılara görevler vererek, bu yapılara somut strateji belgeleri ve eylem planları sağlayarak başarı elde etmek daha kolay görünmektedir.

Kontrollerin odak noktasını, özel olarak kayıt dışı çalışmaya eğilimi olan çeşitli sektörler üzerinde yoğunlaştırmak (Fransa örneğinde bu 8 sektöre tekabül eder), mali kaynakların yanı sıra insanları bir noktada toplamak ve ayrıca personele gerekli branşla ilgili becerileri sağlayarak insan kaynaklarını geliştirmek daha makul görünmektedir. Diğer yandan, sektörel bir yaklaşımın, diğer sektörlerde herhangi bir teftiş riski olmayacağı gibi bir algılamaya yol açmaması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu durum, kayıt dışı çalışmayla profesyonel anlamda mücadele eden kurumlardan ziyade, Fransa örneğinde görüldüğü gibi farklı kurumlardan katılımlarla oluşan komiteler tarafından kolaylıkla gözden kaçırılacak bir tehlikedir.

2.2.6 sayılı bölümde tanımlandığı şekilde Fransız Ulusal Eylem Planının hükümleri de yinelenebilir. Başta incelemelerin sonuçları ile ilgili olmak üzere, bilgi alışverişine ilişkin oldukça kullanışlı düzenlemelerin, diğer idarelerin faaliyetleri üzerinde güçlü ve önemli bir etkisi olabilir. Türkiye, Eylem Planı'nın önerilerini tamamlamak amacıyla bu gibi düzenlemeler benimseyebilir.

2.3. Lüksemburg Örneği: Karma Teftiş Ekiplerinin Oluşturulması¹²

Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele İdareler Arası Birimi, 2000 yılında kurulmuştur. Bu birim, gerekmesi halinde altı ila sekiz arasında bakanlık, idare veya kamu kuruluşundan gelen 200'ün üzerinde yetkiliyi harekete geçirebilir. Ülke çapında, inşaat sahalarında bir dizi habersiz teftiş gerçekleştirmiştir. Teftiş ekiplerinin üyelik durumu farklılık gösterir. İş ve Maden Teftiş Kurulu, bu resmi olmayan birimin arkasındaki itici güç ve koordinatördür. Bazı durumlarda sınır ötesi işbirliği ortaya çıkar.

2.3.1. Arka Plan

Yasa Dışı Çalışmayla Mücadele İdareler Arası Birimi (Cellule inter administrative de lutte contre le travail illégal, **CIALTI**), çeşitli ekonomik faaliyet alanlarında yapılacak habersiz teftişleri koordine etme amacını güden, resmi olmayan bir birimdir. Birime dahil olan asıl taraf, birimin koordinasyonundan sorumlu **İş ve Maden Teftiş Kurulu**'dur (Inspection du Travail et des Mines, **ITM**). Prensipite ITM tarafından başlatılan işlemler doğrudan kayıt dışı çalışmayla mücadeleyi amaçlamaktadır; birincil amaçları, güvenli olmayan çalışma koşullarına engel olma ve işçilerin sağlığını koruma yönündeki çabalara odaklanmaktır. ITM, CIALTI'nin arkasındaki itici güç ve yasa dışı istihdamla mücadele faaliyetlerinin koordinatörü olduğu için, teftiş biriminin kuruluşuna ilişkin yeni mevzuat, kanunun ihlal edilmesi

¹² Wlodarsky, Odette: "Interadministrative unit for combating illegal work" ("Yasa dışı çalışmayla mücadele idareler arası birimi"); Eurofound, 2009 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labour-market/tackling/cases/lu002.htm>

halinde, birime teftiş yetkisi ve anında müdahale imkânları vermektedir.

CIALTI diğer hususların yanı sıra, Şirket tesislerine serbestçe girme, işyerindeki kişilerin kimliklerine bakma, çalışma izinlerine dair kanıt isteme, polis çağırma ve gerekli tüm inceleme, kontrol ve araştırmaların yapılması gibi teftiş yetkilerini kullanmaktadır. Teftiş kurulu, işverenin sorunlarını gidererek işyerini yeniden düzene koymasını ve/veya iş kanunu ihlal etmekten vazgeçmesini talep edebilmektedir. ITM, Lüksemburg'da yasa dışı istihdamı azaltmak amacıyla teftiş araçlarını iyileştirme ve geliştirmeyi kapsayan, devam etmekte olan bir süreç içindedir. Bundan dolayı, Lüksemburg'da çalışmaya başlamadan önce ülke dışında bulunan inşaat proje sahipleri arasında farkındalığı artırarak inşaat sektöründe Lüksemburg'da çalışmaya başladıklarında uygulamalara aşina olmaları sağlanmaktadır.

Her faaliyete dahil olan aktörler, faaliyetin yapısı ve kapsamına göre değişiklik göstermekle birlikte, aşağıdaki kurumlardan yetkilileri de içerebilir:

- ITM;
- Gümrük ve Tekel İdaresi (Administration des Douanes et Accises);
- Büyük Dük Polisi;
- Tescil ve Emlak İdaresi bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Hizmeti (Administration de l'Enregistrement et des Domaines);
- İstihdam İdaresi (Administration de l'Emploi, ADEM);
- Sağlık Bakanlığı, Mesleki Sağlık Daire Başkanlığı (Ministère de la Santé);
- Ortak Sosyal Güvenlik Merkezi Üyelik Hizmeti (Centre commun de la sécurité sociale).

Belirli işlemler, ayrıca, sınır ötesi işbirliğini de içerir; örneğin, Almanya Gümrük İdaresi bünyesinde yasa dışı istihdam izleme mercii (FKS) ile işbirliği gibi.

2.3.2. Hedefler

CIALTI, 2000 yılında eski Sosyal Damping Çalışma Grubu temelinde kurulmuştur ve daha sonra Ticaret ve Zanaat Bakanlığı tarafından koordine edilmiştir. CIALTI, ihtiyaç ortaya çıktığında altı ila sekiz bakanlık, daire veya kamu kuruluşundan 200'ün üzerinde yetkiliyi harekete geçirme kapasitesine sahiptir ve ülke genelinde inşaat sahalarında bir dizi habersiz teftiş gerçekleştirmiştir.

ITM'in İşçi ve Yasa Dışı Çalışma Kaydı Bölümü bu bağlamda genel olarak itici ve düzenleyici güç olarak hareket eder. Ayrıca, CIALTI'nin nasıl faaliyet gösterdiğini genel olarak açıklamayı amaçlayan bilgilendirme genelgeleri yayınlayarak faaliyetlerini medyada etkili bir biçimde sunma çabası içerisindedir. Bazı eylemler aynı zamanda farkındalık artırma amacıyla da medya aracılığıyla sunulur.

2.3.3. Özel Önlemler

CIALTI tarafından ITM yetkililerinin yönlendirmesiyle yapılan habersiz teftişler genel olarak “rastgele kontroller” olarak bilinmektedir. Bu teftişler, ülkenin tüm bölgelerinde çoğunlukla hafta sonlarında, resmi tatillerde ve akşam vaktinde gerçekleşir. Söz konusu teftişler öncelikli olarak inşaat sahalarını hedef alır.

Bu faaliyetlere ek olarak ITM aşağıdaki amaçları taşır:

- Sahaya erişimi denetlemek ve böylece daha hızlı ve etkili saha izlemesini sağlamak amacıyla kimlik kartı kullanımının başlatılması;
- Yasa dışı çalışma hakkında, kayıt dışı çalışmayla mücadeleyle ilişkin bir kanunun uygulanmaya başlamasını önerecek olan bir bültenin hazırlanması;
- Tüm bilgileri tek merkezde toplamak amacıyla, erişimin sınırlı sayıda üst düzey memura açık olduğu bir veritabanının geliştirilmesi; mevcut durumda ITM çalışma izinlerini denetlemekte olup, ITM’in herhangi bir veritabanı ve veritabanı erişimi bulunmamaktadır;
- İdari prosedürlerin yapılmasını kolaylaştırmayı amaçlayan bir internet sitesi aracılığıyla tek bir temas noktasının oluşturulması.

CIALTI’nın çalışma prensibini gösteren yakın tarihli bir faaliyeti aşağıda yer alan duyruda açıklanmaktadır¹³.

15 Mart 2012 tarihinde CIALTI, Hollerich ve Junglinster’de bulunan iki okulun inşaat sahalarını kontrol ederek kayıt dışı çalışmanın engellenmesi hususunda başarı elde etmiştir. Bu faaliyete yedi farklı kurum katılmıştır:

- Sınır ve Gümrük İdaresinden 22 temsilci,
- Büyük Dük Polisinden 13 temsilci,
- Tescil ve Emlak İdaresi bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Hizmetinden 3 temsilci,
- Sosyal Güvenlik Ortak Merkezinin denetim hizmetinden 2 temsilci,
- Çalışma güvenliği daire başkanlığından 2 temsilci,
- İstihdam bürosundan 1 denetçi ve
- 5 ITM iş müfettişi.

Çalışanlar, iki inşaat sahasında da oluşturulan ekip tarafından denetlenmiştir.

¹³ Actions “coup de poing” de la CIALTI à Hollerich et Junglinster, Communiqué of the Government of Luxembourg (Lüksemburg Hükümeti Tebliği); http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2012/03-mars/16-itm/index.html

2.3.4. Değerlendirme ve Sonuç

- Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Yıllar geçtikçe ITM rastgele kontrollerini sınıflandırmıştır. Yalnızca 2007 yılında kayıt dışı çalışmaya karşı, 11 büyük eylem ve 3 özel eylemin yanı sıra, yaklaşık 35 orta ölçekli eylem ve 181 küçük teftiş yürütülmüştür.

- Engel ve Sorunlar

ITM, finansman eksikliğinden yakınmakta olup, CIALTI için daimi bir yapı oluşturma arayışı içerisinde.

- Alınan Dersler

Lüksemburg'daki kayıt dışı çalışma ölçeğine ilişkin bilgi eksikliği bulunmaktadır. Ancak, ITM tarafından başlatılan teftişler, bu tipte bir çalışma şeklinin var olduğunu kesin surette göstermektedir. Bu teftişler aynı zamanda kayıt dışı çalışmayla mücadele çabalarını vurgulama etkisine sahip olup, bundan dolayı farkındalık artırıcı bir rol oynar.

2.3.5. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Habersiz işyeri teftişleri aslında başka ülkelerde de uygulanmaktadır. Bununla birlikte, Lüksemburg'a özel görünen nokta, faaliyetlere basında yer verilmesinin yanı sıra, bir dizi idari kuruluş yetkilisinin geniş çapta seferber olma şeklidir. Bu durum, sürece dahil olan temsilcilere yönelik eğitim faaliyetleri aracılığıyla iyileştirilebilen ve desteklenebilen mevcut teftiş hizmetleri arasında makul oranda etkili bir işbirliği stratejisi olarak görülmektedir. Birkaç idareden gelen temsilcilerin aynı anda aynı yerde bulunması, teftişlerin ve/veya cezai faaliyetlerin kapsamlı olarak kontrol edilmesine ve anında başlatılmasına imkân verir.

Türk idaresi benzer faaliyetleri düşünebilir. 2011-2013 Eylem Planı, teftiş formları ve iş kayıtlarının uyumlaştırılmasını zaten öngörürken¹⁴, teftişlerin, Lüksemburg modeline benzer biçimde ortak olarak uygulanması, teftişlerin takip işlemlerinin hızını, dolayısıyla da etkinliğini artırabilir.

2.4. İtalya Örneği: Danışmanlık Mekanizması¹⁵

Usulsüz Çalışmanın Biçimlendirilmesi Ulusal Komitesi, 1998 yılında kurulmuştur. Girişimin temel amaçları arasında; kayıt dışı ekonominin nitel ve nicel özellikleri hakkında bilgi edinmek amacıyla merkezi hükümet ve bölgesel makamlar arasında kurumsal bir ağın oluşturulması, işçiler ve işverenler arasında

¹⁴ 2011-2013 Eylem Planı, Ankara 2011, Eylem no. 9

¹⁵ Bkz: Baculo, Liliana & Gaudino, Sara: "National committee for the formalisation of irregular work" ("Usulsüz çalışmanın biçimlendirilmesi ulusal komitesi"); Eurofound, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm>

vergi uyumluluğu taahhüdünü teşvik etmek ve kayıt dışı çalışmayla mücadele etmek bulunmaktadır.

2.4.1. Arka Plan

1998 yılında İtalyan hükümeti, 448/98 sayılı Kanunun 78'inci Maddesinde tanımlandığı şekliyle çeşitli kurumsal seviyelerde kayıt dışı ekonomi sorunuyla mücadelelen sorumlu kurumlar oluşturmuştur. Bu yeni kuruluşlar arasında aşağıdakiler yer almaktadır:

Usulsüz Çalışmanın Biçimlendirilmesi Ulusal Komitesi (Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare) – Başlangıçta bu komite, Bakanlar Kurulu kontrolü altındayken 2004 yılında **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı** (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale) himayesine devredilmiştir. Komite, sağlık ve güvenlik kurumlarının yanı sıra bütçeyle ilişkili kurumların bakanları ve diğer yetkililerden oluşur.

Bölgesel ve İl Düzeyinde Kayıt Dışı Çalışma Komisyonları ülkenin çeşitli bölgelerinde kayıt dışı çalışan işçilerin tespit edilip incelenmesi ve politikaların bölgesel ve il düzeyindeki komisyonlarla koordine edilmesinden sorumludur. Alanda ihtisas yapan akademisyenler veya sosyal çalışmacılar yine bölgelerde çalışmak üzere danışman olarak bu komisyonlarda görevlendirilebilmektedirler.

Projenin uygulanmasına dâhil olan aktörler arasında aşağıdaki kuruluşlardan temsilciler yer almıştır:

- Ulusal Ekonomi ve Çalışma Konseyi (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL);
- Vergi Dairesi (Agenzia delle Entrate);
- Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü (Istituto Nazionale Previdenza Sociale, Inps);
- İş Teftiş Kurulu;
- Ulusal İstatistik Enstitüsü (Istituto Nazionale di Statistica, Istat).

Girişim, 1998 yılı Ocak ayında başlamıştır. Ulusal Komite bu sırada Çalışma Bakanlığı bünyesine dâhil edilirken, Bölgesel ve İl Düzeyindeki Komisyonlar hala varlığını sürdürmektedir¹⁶.

Projenin temel hedef grupları özel kurumlar ve kamu makamlarıdır.

¹⁶ ISFOL'dan edinilen bilgiler, 2012, e-posta aracılığıyla

2.4.2. Hedefler

Girişimin temel hedefleri aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- Kayıt dışı ekonominin nitel ve nicel özellikleri hakkında bilgi edinmek amacıyla merkezi yönetim ve bölgesel makamlar arasında kurumsal bir ağın oluşturulması ve biçimlendirme politikalarının önerilmesi;
- İşçiler ve işverenler arasında gönüllü uyumun taahhüdünün teşvik edilmesi;
- Başta kayıt dışı çalışmanın yaygın olarak görüldüğü sektörlerde olmak üzere işçilerin kayıt dışı çalışma şeklinden düzenli işlere taşınması.

2.4.3. Özel Önlemler

Ulusal Komite, kuruluşundan bu yana kayıt dışı ekonomi alanında sağlam bilgiler edinmek ve bu bilgileri düzenlemek amacıyla bir danışman ağı oluşturmak için çalışmıştır. Bu danışmanların görevi, bölgesel ve il düzeyindeki komisyonların bulundukları bölgelerdeki usulsüzlükler hakkında doğrudan bilgi edinmek ve alınacak uygun önlemlere ilişkin karar vermek üzere bu komisyonlarla birlikte çalışmaktır.

İtalya Mali Polisi (Guardia di Finanza), **INPS – Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü** (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) ve **İş Teftiş Kurulu** gibi diğer kurumlarla kurulan bağlantılar da kayıt dışı çalışma konusunda daha etkili sorun çözümünü mümkün kılmıştır.

2.4.4. Değerlendirme ve Sonuç

İtalya’da Çalışanların Mesleki Eğitiminin Teşviki Enstitüsü ISFOL’e göre, komisyonların çalışmalarına ilişkin yeterli bir değerlendirme hiç yapılmamıştır. Bununla birlikte Enstitü, sonuçların genel olarak hayal kırıklığı yarattığını düşünmektedir. Prensipite yapı hala var olsa da, sistemde önemli rolü olan danışmanlardan vazgeçilmiştir.

2.4.5. Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Projeye dâhil olan aktörler, kayıt dışı çalışmaya karşı birlikte mücadele etmeye başlamış olmakla birlikte, aktörler arası işbirliği seviyeleri yeterli düzeye ulaşmamıştır.

Diğer yandan, karmaşık kayıt dışı ekonomi olgusuna ilişkin bilgi artmış olup, bugün bu olgunun incelenmesi için daha fazla ve daha iyi yöntemler kullanılmaktadır. Ayrıca politika yapıcılar, kayıt dışı ekonominin kapsamı ile ilgili artan oranda farkındalık kazanmıştır.

2.4.6. Engel ve Sorunlar

- Yetersiz Mali Kaynaklar

Proje süresince farklı siyasi görüşlerden gelen partilerin iktidar olmaları ve girişime ilişkin fonun düzensiz biçimde tahsis edilmesi Ulusal Komitenin çalışmasını zorlaştırmıştır.

- Aktörler Arasında Yetersiz İşbirliği

Projede vurgulanan bir başka güçlük, kayıt dışı ekonomi hakkında veri toplama ve biçimlendirme politikalarını teşvik etme konularında işbirliği yapmak üzere sürece dahil olan farklı kuruluşların isteksizliği ile ilgilidir.

- Kayıt Dışı Ekonominin Sebepleri ve Etkileri Hakkında Politikacılar Arasındaki Anlaşmazlıklar

İtalyan politikacılar, kayıt dışı ekonomiye ilişkin tek boyutlu yoruma sahip olma eğilimi göstermektedir: kendi dünya görüşleri ve kişisel ideolojilerine göre sorunun tamamından sorumlu tuttıkları tek bir sebep üzerine odaklanmaktadırlar. Örneğin ‘sol kanat’ bir politikacı, iş istismarını gölge ekonomiden sorumlu tutacak ve işçilerin haklarını korumaya yönelik politikaları destekleyecekken; ‘sağ kanat’ bir politikacı, kayıt dışı çalışmanın temel sebebi olarak vergi yüklerini suçlayacak ve bu sayede işletmeler için daha ılımlı bir mali politika geliştirecektir. Her iki taraf da sorunun, devlet-işletme ilişkileri ve bireylerin girişim becerileri gibi diğer yönlerini dikkate almamaktadır. Ayrıca politikacılar, güçlü çıkar gruplarıyla çarpışma korkusuyla piyasada ve kamu idaresinde yapılması gereken reformları dikkate almama eğilimi göstermektedir.

Bu sırada sosyal ortaklar, ülke çapında kayıtlı istihdamı teşvik etmek amacıyla yeterli finansmanın bulunmasıyla ulusal bir koordinasyon yapısına sahip olma ihtiyacının farkına varmıştır. Örneğin İtalya’nın İşçi Sendikası Federasyonu CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), kendi işlerini açıklayan fakat aynı zamanda ulusal koordinasyon gerektiren bir strateji geliştirmiştir¹⁷.

¹⁷ Bilongo, Jean-René: Fighting against exploitation of the workforce and for stricter application of labour standards, access to justice and cooperation with labour inspectorates (İş gücünün sömürülmesiyle mücadele ve çalışma standartlarının daha katı bir biçimde uygulanması, adalet erişim ve ve iş teftiş kurullarıyla işbirliği). Roma, 2011; in the framework of ETUC’s project “What price the tomatoes?!” (ETUC projesi çerçevesinde “Domatesler kaç para?!”) http://migration.etuc.org/en/docs_en/4%20Fighting%20against%20exploitation%20of%20the%20workforce.p df

2.4.7. Alınan Dersler

Ülkenin farklı bölgelerinde kayıt dışı ekonominin özellikleri hakkında bilgi toplayan ulusal bir kuruma sahip olmak faydalı görünmektedir. Bu gibi bir ulusal kurum aynı zamanda, kayıt dışı istihdama imkan vermeyen istihdam biçimlerini desteklemek ve farklı bağlamlarda kabul edilen bireysel önlemlerin sonuçlarını değerlendirmek için merkezi ve yerel düzeydeki çeşitli kurumları koordine etmelidir.

2.4.8. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Yüksek oranda kayıt dışı ekonomiye sahip İtalya’da alınan önlemler Türkiye içinde test edilebilirdir.

Önlemin etkinliği ve yenilikçi yapısı, yerel ve merkezi devlet düzeyinde atılan adımları birleştirmesidir. Yerel düzeyde, kayıt dışı ekonominin özelliklerine ilişkin bir inceleme yürütülmek zorundadır. Ayrıca, kayıt dışı çalışmayla mücadele etmek üzere getirilen önlemlerin değerlendirmesi de yerel düzeyde yapılmak zorundadır. Ancak tüm önlemler merkezi ve yerel düzeyler arasında interaktif bir şekilde hazırlanmalı ve taslak haline getirilmelidir. Bu seviyelerdeki tüm aktörlerin bir araya gelebileceği, görüş ve deneyimlerini tartışıp paylaşabileceği platformların organize edilmesi, arkasında net bir stratejinin bulunması ve öncü kurumun söz konusu fikrin sahipliğini üstlenmesi ve insan kaynakları ile mali kaynaklar açısından gerekli veriyi sağlaması koşuluyla faydalı olabilir.

İtalya’nın yeni yapıyı, finansman gerektiren bir proje olarak organize etmiş olması bir sorun olarak değerlendirilebilir. Proje finansmanının, proje süresiyle sınırlı olması, sürdürülebilirlik sorunlarına neden olmuştur. Sonuç olarak, İtalya’da kurulan yapıya benzer bir yapı, en başından yeterli finansmana sahip daimi bir yapı olarak belirlenmelidir. Bundan dolayı, komitenin ve ilgili komisyonların resmi olarak mevcut kamu kurumlarının sorumluluğuna atanması gerekmektedir.

Hem kayıt dışı çalışma konusuna, hem de belirli bir bölgenin özellikleri ile bu bölgedeki kurum ve aktörlerin ilgili bilgileriyle “danışmanların” belirlenmesi, ulusal ve bölgesel yapılar ile işveren camiasını bir araya getirmek için değerli bir araç olarak görülmektedir. Danışmanlar, örnek çalışmada belirtildiği gibi yalnızca sosyal çalışmacılar ve akademisyenler arasından seçilmemeli, aynı zamanda sosyal ortak düzeninin her iki tarafından, yani işçi sendikalarının yanı sıra işveren sendikaları ve derneklerinden de seçilmelidir. Bu durumda finansman, komisyonların yanı sıra danışmanların faaliyetleri için kritik öneme sahip bir ön koşul olarak görüldüğü için sosyal ortaklar da aynı zamanda danışmanların finanse edilmesinde pay sahibi olabilirler. Kaynak eksikliği, nihayetinde İtalya örneğinde yaşandığı gibi, danışmanlardan vazgeçilmesinin en olası sebebidir.

2.5. Litvanya Örneği: Faaliyetlerin Merkezi Düzeyde Koordinasyonu¹⁸

Litvanya’da kayıt dışı istihdamla mücadele alanındaki koordinasyon 2001 yılında başlatılmıştır ve bu doğrultuda merkezi bir koordinasyon grubu oluşturulmuştur. Kurumlar tarafından yürütülmekte olan kayıt dışı çalışma operasyonlarının koordinasyonu için **Devlet İş Teftiş Kurulu** yetkilendirilmiştir. Bu girişimin amacı, kayıt dışı istihdamın kontrol edilmesi ve önlenmesidir. Bu girişimin, kayıt dışı çalışma durumu üzerindeki etkisine ilişkin özel bir değerlendirme yapılmamış olsa da, denetleyici makamların daha hedefe yönelik ve etkin denetim yapmalarına katkıda bulunmuş olduğu kesindir. Bu da dolayısıyla, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi ve azaltılması üzerinde olumlu bir etki oluşturmuştur.

2.5.1. Arka Plan

Litvanya’nın 1990 yılında bağımsızlığını ilan etmesinin ardından, Litvanya’da planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş yaşanmıştır. Kayıt dışı istihdam da bu sürecin sonuçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Kayıt dışı istihdam olgusu, Rusya krizinin etkilerinin Litvanya ekonomisinde ciddi olarak hissedildiği 1999-2000 döneminde şiddetlenmiştir. Bu duruma önlem olarak, **Litvanya Cumhuriyeti** (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, LRV) 26 Kasım 2001’de Kayıt Dışı İstihdamın Kontrolünün Koordinasyonu üzerine bir Kararname çıkararak, ülkedeki farklı kuruluşlar tarafından yürütülmekte olan kayıt dışı çalışma operasyonlarının koordinasyonu için Devlet İş Teftiş Kurulu’nu yetkilendirmiştir.

Kayıt dışı istihdam denetim merkezi koordinasyon grubu, Litvanya’da kayıt dışı istihdam denetimleri tatbik eden tüm kuruluşların ve teşkilatların temsilcilerinden oluşmaktadır:

- Devlet İş Teftiş Kurulu (Valstybinė darbo inspekcija, VDI)
- Devlet Vergi Teftiş Kurulu (Valstybinė mokesčių inspekcija, VMI),
- Devlet Sosyal Sigorta Fon Kurulu (Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, SoDra),
- Vergi Polisi Dairesi (Mokesčių policijos departamentas, MPD),
- Emniyet Müdürlüğü (Policijos departamentas, PD).

2.5.2. Hedefler

Bu girişimin başlıca amacı, ilgili tüm kuruluşların çabalarının koordinasyonu sayesinde kayıt dışı çalışmanın daha etkin bir şekilde denetlenerek önlenmesinin sağlanmasıdır.

¹⁸ Blažiene, Inga: “Coordination of undeclared work control”; Eurofound, 2009. (Blažiene, Inga: “Kayıt dışı çalışma kontrolünün koordinasyonu”; Eurofound, 2009) <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lt001.htm>

2.5.3. Özel Önlemler

Yukarıda belirtilmiş olan devlet kararnamesinin uygulamaya konulması amacıyla, kayıt dışı çalışmanın denetlenmesi için merkezi bir koordinasyon grubu (**‘Koordinasyon Grubu’**) oluşturulmuştur. Koordinasyon Grubunun esas amacı, kayıt dışılık denetimlerinin arttırılması ve kayıt dışı faaliyetlerin azaltılmasına yönelik Litvanya’daki kayıt dışı çalışma koşullarını analiz etmek ve değerlendirmektir. Grubun görevleri şu şekildedir:

- Kayıt dışı çalışmanın çeşitli şekillerinin ve meydana geliş nedenlerinin analiz edilmesi, önlemeye yönelik başlıca yönelim ve yöntemlerin kararlaştırılması;
- Ortak ve koordineli teftişler, bilgi ve/veya kanıt takasına yönelik prosedürlerin ve kontrol yöntemlerinin ve önerilerin geliştirilip, uygulamaya konması;
- Farklı ülkeler ve Litvanya içindeki bölgesel kayıt dışı istihdamla mücadele birimleri ile koordinasyonun sağlanmasına ilişkin yöntemlerin geliştirilip, uygulamaya konması;
- Kayıt dışı çalışma ve bunun denetimiyle ilgili bulguların analizlerinin yapılması ve karar vericilere yönelik raporlama yapılması;
- Kayıt dışı çalışmanın boyutlarını ölçmeye yönelik genel yöntemin onaylanması, kayıt dışı çalışmayla ilgili kamu çalışanlarının niteliksel gelişimlere ve eğitime ilişkin yöntemlerin planlanması; farkındalık yaratma faaliyetlerinin organize edilmesine katılımda bulunmak;
- Kayıt dışı denetimine ilişkin yapılan işlemlerde yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik verilerin analiz edilmesi ve aynı zamanda, kayıt dışı çalışmanın mevzuat çerçevesinin geliştirilmesine ilişkin tekliflerin değerlendirilmesi, mücadelede kullanılmak üzere benimsenen yöntemlere ilişkin rehberler hazırlanması;
- Kayıt dışı çalışmanın kontrolü alanında dış kaynaklı uygulamaların analiz edilmesi ve bu uygulamaların Litvanya’ya uyarlanmasına ilişkin tekliflerin ayrıntılı olarak hazırlanması;
- Kayıt dışı çalışmanın denetimine ilişkin kurum ve kuruluşların temsilcileriyle yapılacak olan toplantıların gündemlerinin ve devlete sunulacak raporların onaylanması ve kanunlarca ve diğer yönetmeliklerce öngörülen diğer işlevlerin yerine getirilmesi.

2.5.4. Değerlendirme ve Sonuç

- Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Litvanya’da kayıt dışı çalışmanın kontrolüne ilişkin koordinasyon sisteminin oluşturulmasının yarattığı etkiye dair resmi hiçbir değerlendirme yapılmamışsa da, uzman analizleri temel alınarak söylenebilir ki, kurulan sistem kayıt dışı çalışmanın

önlenmesine ilişkin yapılan faaliyetlerin tesirinin arttırılmasına katkıda bulunmuştur. Aynı zamanda aşağıdaki sonuçların elde edilmesi de sağlanmıştır:

- Ülke bütçesinde tasarruf yapılmıştır,
- Bu sürece dâhil olan personelin yeterliliği yükselmiştir,
- Kayıt dışı çalışmanın önlenmesine yönelik daha yeni ve etkili önlemler geliştirilmiş ve benimsenmiştir,
- Litvanya'daki kontrol makamlarının faaliyetleri daha hedefe yönelik ve etkili hale gelmiştir.

Tüm bu sonuçların, Litvanya'daki kayıt dışı çalışmanın azaltılması ve önlenmesi üzerinde olumlu bir etkisi olduğu yadsınamaz.

- Engeller ve Sorunlar

Kayıt dışı çalışmanın kontrolüne yönelik merkezi koordinasyon grubunun bu hadiseyi tanımlarken karşılaştıkları başlıca problemlerden birisi de kanıt toplama hususudur. Denetim makamları çalışanlarının kanıt toplamak için görüntülü veya sesli kayıt yapma izni bulunmamaktaydı. Bununla birlikte, Koordinasyon Biriminin çalışmalarıyla birlikte, bu kanıt toplama yöntemlerinin uygunluğunun Devlet İş Teftiş Kurulu hakkındaki Yasaya eklenmesine ilişkin bir teklif, hükümete iletilmiştir.

Çeşitli kurumların işbirliği fırsatlarının geliştirilmesine yönelik çalışmalarda da ilerleme kaydedilmiştir. 2009'da, yürürlüğe giren Birimler Arası Vergi Verileri Tabanının Kullanımı Anlaşması sayesinde birçok kamu kurumu arasında veri takası gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Ayrıca, Devlet Sosyal Sigorta Fon Kurulu ve Litvanya Çalışma Borsası (Lietuvos darbo birža, LDB) ile ayrı ayrı anlaşmalar imzalayan Devlet İş Teftiş Kurulu'nun, aynı zamanda da Devlet Vergi Teftiş Kurulu ile kısa zaman içerisinde veri alış-verişine yönelik bir anlaşma imzalaması beklenmektedir.

- Alınan Dersler

Bu girişimden öğrenilen esas ders, farklı kuruluşlardan uzmanların edindiği ortak çalışma becerileridir. Daha önceden soruna her kurumun kendi perspektifinden dar bir açıyla yaklaşması sorunu, kayıt dışı çalışma hadisesine daha geniş ve sistematik bir açıdan yaklaşıma dönüşmüştür.

2.5.5. Etki Göstergeleri

Yukarıda da belirtildiği üzere, 2009'dan bu yana hiçbir resmi değerlendirilmesi gerçekleştirilmemiştir; ancak bu önlemin, ülkedeki kayıt dışı çalışmanın azaltılmasına etkisi olduğu açıktır.

2.5.6. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Çalışma aktarılabilir niteliktedir. Aktarılabilirliğin esas ön koşulu, sadece kurumsal düzeyde değil, aynı zamanda bölgesel ve ulusal düzeyde de düzenleyici bir makamın ve yeterli insan ve zaman kaynağının varlığıdır.

Yeni yapıların kurulması ve grup faaliyetlerinin sürdürülmesi için, kalıcı olarak finansal kaynak ayrılması gerektiğini söylemeye gerek yoktur. Ne var ki, Litvanya'nın küçük bir ülke olduğunu da eklemek gerekir. Somut faaliyetleri başlatma yetkisi bulunan merkezi bir koordinasyon komitesi küçük bir ülke için uygunken, daha büyük ülkelerin daha merkezi olmayan koordinasyon yapılarını tercih etmesi gerekecektir.

Türkiye'de, kamu kuruluşlarının beraber çalışmaları, 2011-2013 Eylem Planında zorunlu tutulmuştur. Burada belirtilmelidir ki, Eylem Planının uygulanması amacıyla kurulan yapı, Koordinasyon Grubuyla pek benzerlik göstermemektedir. Temsilcilik düzeyleri, asıl teftiş faaliyetlerine ilişkin gerçek koordinasyon senaryolarına ulaşmak için fazla yüksek düzeyde gözükmemektedir. Bu yüzden de, Türk koordinasyon kuruluşlarının Litvanya'daki kadar pratik çalışma yürütebilecekleri öngörülememektedir.

2.6. Birleşik Krallık Örneği: Faaliyetlerin Yerel Düzeyde Koordinasyonu¹⁹

Devlet birimleri arasında operasyonel düzeyde işbirliğinin artırılması için 2001 yılında **Ortak Gölge Ekonomi Ekipleri (JoSET Ekipleri)** oluşturmuştur. Yerelde örgütlenen bu ekipler, **Çalışma ve Emeklilik Birimi (DWP)**, **Vergi ve Gümrük Dairesi** ile **Jobcentre Plus** isimli istihdam bürosunda çalışmakta olan memurların bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur. Ekonomik faaliyetin yoğun olduğu dört alan olan inşaat ve yapı hizmetleri, taksicilik ve kurye hizmetleri, yiyecek-içecek hizmetleri ile otelcilik ve misafirhane hizmetlerindeki çalışanların ve işverenlerin kayıt dışı çalışma hususunda denetlenmeleri amacını gütmektedir.

2.6.1. Arka Plan

2000 yılında, kayıt dışı çalışmayı İngiliz hükümetinin ele alırken izlediği stratejinin gözden geçirilmesi sonucunda, merkezi devlet birimleri arasında ortak faaliyet eksikliğinin bir sorun oluşturduğu fark edilmiştir. Ortak Gölge Ekonomi Ekipleri bu ihtiyaca cevaben oluşturulmuşlardır. Ekipler tarafından izlemeye alınan dört alan şunlardır.

¹⁹ Williams, Colin: "Joint Shadow Economy Teams, United Kingdom"; Eurofound, 2009. (Williams, Colin: "Ortak Gölge Ekonomi Ekipleri, Birleşik Krallık"; Eurofound, 2009) <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/uk004.htm>

- **İnşaat ve yapı hizmetleri**, tesisatçıların, boyacılarının, çatı ustalarının, doğramacıların, elektrikçilerin de meslekleri dâhil olmak üzere;
- **Taksilerin ve kuryelerin işleri**;
- **Yiyecek-içecek hizmetleri**, paket servisle çalışan yerler, lisanslı lokantalar ve kirada işletilen meyhaneler de dâhil olmak üzere,
- **Oteller ve misafirhaneler**.

Daha sonra iki öncelik alanı daha belirlenmiştir: **tarım ve balıkçılık ile tekstil ve moda endüstrisi**. Bu faaliyetler kapsamında kayıt dışı çalışmaları hem Gangmasters Lisanslama Otoritesi (GLA), hem de Ortak Moda Endüstrisi Ekipleri (JoFIT Ekipleri) tarafından gerçekleştirilen farklı girişimlerle ele alınmıştır.

2001 Mart ayına kadar, bu yerel esaslı ekiplerde 200 kişi ortak olarak çalışmıştır. İlk beş JoSET ekibi şu şehirlerde konumlanmışlardır:

- Batı Midlands bölgesinde Coventry,
- İngiltere'nin batısında Gloucester,
- Doğu Midlands bölgesinde Derby,
- İngilterenin güneyinde Luton ve
- İngilterenin güneybatısında Plymouth.

Daha sonraki süreçte 15 yerel ekip daha kurulmuştur.

20 JoSET Ekibinde, kayıt dışı çalışmayla mücadele için az sayıda İngiliz memuru istihdam edilmiştir. Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın (HMCE), 2004'te bildirdiğine göre JoSET'lerde 257 çalışan görev almış olup, bunların 200 kadarı HMCE memurudur.

2006'da HMRC'nin 300 mahalde ve 900 büroda toplam 91.365 çalışanı istihdam ettiği göz önüne alınacak olursa, HMRC çalışanlarından %0,2'sinin, bu ekiplerde, kayıt dışı çalışmayı ele almak amacıyla birleştirilmiş bu birimler arası çalışma tarzıyla hareket ettiğini söylemek mümkündür. Bu program 2006 yılında sona ermiştir.

2.6.2. Hedefler

Operasyonel düzeyde koordineli faaliyetler aracılığıyla, bu plan, uyuşmazlık riski yüksek olarak tanımlanan ekonomik sektörlerdeki kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerin tespit edilmesini amaçlamaktaydı.

2.6.3. Özel Önlemler

Bölgesel esaslı birimler arası istihbarat ve veri paylaşımının belirli sektörlerle uygulanmasıyla, JoSET ekipleri şunları tespit etme amacını taşımaktadırlar:

- “Kayıt dışı işyerleri” – 64.000 £ (28 Ocak 2008 tarihi itibarıyla 86.500 €) olan katma değer vergisi (KDV) eşliğinin üzerinde ticaret yapan ancak düşük matrah gösteren işyerleri;
- “Gececiler” – yasal olarak çalışarak vergisini ödeyen; ancak vergisini ödemedikleri gizli bir ikinci işi olanlar
- “Hayaletler” – hiçbir yasal işle meşgul olmadıkları için vergi makamlarınca hiçbir şekilde bilinmeyen ve bu yüzden de kendi nam ve hesabına yaptığı ve işçi olarak çalıştırıldığı faaliyetler sonucu elde ettiği kazançtan vergi ödeyebilecek kadar yeterli miktar kazanmalarına rağmen hiçbir vergi ödemeyen kimseler;
- Haksız yardım ve muafiyet talebinde bulunanlar.

2.6.4. Değerlendirme ve Sonuç

- Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Birimler arası JoSET ekiplerinin kayıt dışı çalışmayı tespit etmede, birbirinden yalıtılmış halde çalışan devlet birimlerince yapılan uyumlaştırılmamış işten daha etkili olup olmadıkları konusunda ayrıntılı resmi bir değerlendirme mevcut değildir. Bununla beraber maliyet/etkinlik analizi raporları bulunmaktadır.

- Engeller ve Sorunlar

JoSET Ekiplerinin faaliyetleri açısından en önemli sorun, tek bir yönetim bulunmasına rağmen, ekiplerde görevlendirilmiş memurların farklı performans ölçüm sistemleri ve ödeme yapıları bulunmasıdır. DWP memurları tespit ettikleri haksız yardım ve muafiyet elde edilmesi sayısına göre değerlendirilirlerken, HMRC memurları ise ilaveten kayıt altına aldıkları doğrudan veya dolaylı kazanç miktarı ile değerlendirilmektedirler. JoSET ekibinin ölçüm beyanları sonuca yaptıkları ortak katkıyı vurgulamış olsa da, söz konusu ortak yürütülen faaliyetlerde her bir birimin amaçları özünde birbirinden farklı kalmıştır.

- Alınan Dersler

JoSET ekipleri, bilgi ve istihbarat paylaşımının ve paylaşılan risk alanlarına ortak bir anlayış benimseyerek yaklaşmanın getireceği olası kazançları göstermiştir. Bölgesel ekiplerin farklı birimlerde çalışan memurlardan oluşturulması sonucunda, uyumlaştırılamayan bilgi teknolojisi (BT) gibi sorunların üstesinden gelinmiştir. Bu plan göstermiştir ki, kayıt dışı çalışmayla mücadele eden memurların kendi birimlerinin dışına çıkarak operasyonel düzeyde ve bölge bölge belirli sektörleri hedef alarak beraber çalışmaları mümkündür.

2.6.5. Etki Göstergeleri

2002-2003'te, JoSET ekipleri 3.633 KDV kaydı denetlemiş ve Hazine'ye sunulan kanıtlara göre, 65 milyon £ (87,5 milyon €) ilave devlet geliri elde edilmiştir.

Yukarıda belirtilmiş olan, Nisan 2002'den Mart 2003 sonuna kadarki fazla yardım ödemelerine ilişkin veriler, Seçilmiş Kamu Hesapları Komitesine Nisan 2002'den Şubat 2003'e kadarki süre için sunulmuş olan verilerle uyusmaktadır. Bu veriler, DWP memurlarının JoSET Ekipleri aracılığıyla kovuşturmalar da dâhil olmak üzere 93 yaptırım, 335 ödenecek yardım tazmini, 246 fazla ödemeyi ve beş danışıklı işvereni tespit ettiklerini göstermektedir. Fazla ödemelerin toplam değeri 681.000 £'dur (920.500 €).

Zaman çerçevesi belirtilmemiş olsa da, 2001'de JoSET ekipleri başladıklarından beri, DWP JoSET Ekipleri aracılığıyla 654 vakada yaptırım uyguladıklarını, 1.632 fazla ödeme bulduklarını ve 5 milyon £ (6,75 milyon €) değerinde 2.371 yardım tazminine gittiklerini bildirmiştir.

Ayrıca, 2003-2004'te, JoSET ekipleri 2.4 milyon £ (3.2 milyon €) değerinde doğrudan vergi kazancı ile buna ilaveten 26.5 milyon £ (35.8 milyon €) değerinde KDV sağlamışlardır. DWP müfettişleri, 1.7 milyon £ (2.3 milyon €) değerinde fazladan yardım yapılmasını önlemiş ve haksız yardım taleplerini sonlandırmıştır. Bu sayede, toplamda 30.6 milyon £ (41.3 milyon €) ek devlet geliri güvence altına alınmıştır.

JoSET Ekiplerinin maliyet/etkinliğini değerlendiren iki raporun sonuç kısmında, söz konusu ortak denetimlerin birbirinden bağımsız çalışan devlet birimlerince yapılan denetimlerden daha etkili olduğu tespit edilmiştir.

Ulusal Denetim Ofisi de benzer şekilde şu sonuca varmıştır; "Devlet geliri açısından, bu ortak çalışma girişiminin ilk sonuçları umut vaat etmektedir ve ortak olarak çalışılan vakalarda, buna karşılık gelen soruşturma işi ile karşılaştırıldığında, potansiyel olarak daha iyi getiri sağlanacağı görülmektedir."²⁰

Aynı zamanda, İngiltere'nin kayıt dışı istihdamını ele alan İstihdam Kılavuzu No. 9'u nasıl uyguladığına dair yanıt niteliğinde bildirimde bulunan DWP, İngiltere İstihdam Eylem Planında, 2001/02'de JoSET ekiplerinin yeni KDV kaydı hedefine %108 oranında başarılı olduğunu ve bu vakalardaki net vergi kazancının beklenilenin %184 üzerinde olduğunu belirtmiştir. Ele alınan vaka başına (tam) başarı oranı, normlarla karşılaştırıldığında ortalamadan %12 daha yükseltilmiş ve aynı zamanda ortalama bir örneği ele almak için harcanan zaman da %40 daha aşağıya çekilmiştir.

²⁰ İngiltere Ulusal Denetim Ofisi: Devlet Gelirine karşı ülke içi sahteciliğin ele alınması (Tackling fraud against the Inland Revenue), Londra, Sabit Ofis, 2003.

Bu durum JoSET Ekiplerinin kayıt dışı çalışmayı tespit etmede, bireysel halde çalışan devlet birimlerince yapılan işe göre daha etkili ve verimli olduğunu göstermektedir.

2.6.6. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Farklı devlet birimlerinin denetim faaliyetlerini koordine etmeyi amaçlayan bu planın, kayıt dışı çalışma ile mücadelede tamamen sorumlu tek başına bir kurumun olmadığı ülkelere aktarılması uygundur. Aynı zamanda, bu örnek farklı sektörlerle, yerel esaslı yaklaşımdan daha geniş bölgelere ve ülke geneline uygulanarak aktarılabilir.

81 ili olan Türkiye gibi bir ülke için, yerel esaslı çözümler anlamlı gözükmemektedir. Fakat özellikle de yerel ve il düzeylerinde yolsuzluk raporlarının bu çözümleri önemli derecede sektöre uğratabileceği ve bu şekilde meşruluklarını yok edebileceklerini dikkate almak gerekmektedir. Bu yüzden de, daha merkezi bir yaklaşım Türkiye'ye daha uygun olacaktır.

İngiliz örneği, yenilikçi çözümlerin sürekli ve sürdürülebilir mali kaynaklara ne ölçüde bağlı olduğunu da açık olarak göstermektedir. Proje finansmana bağlı olduğunda, sonuçların ayrıntılı olarak değerlendirilmesinin ardından, devletin mali programı tarafından bütçelendirilmesi başlangıçtan itibaren planlanmaya başlanmalıdır. Aksi takdirde, makul ve gerekçeli çabaların sonuçları, İngiltere'de olduğu gibi boşa çıkacaktır.

2.7. Polonya Örneği: İş Teftiş Kurulunun Güçlendirilmesi²¹

2007 yılında, Ulusal İş Teftiş Kurulu (PIP) ile ilgili yeni bir mevzuat yürürlüğe girmiştir. Buna göre, Ulusal İş Teftiş Kurulu istihdamın yasallığının denetiminden sorumlu merkezi kurumdur. Diğer kurumlar da Ulusal İş Teftiş Kurulu ile bu konuda işbirliği yapmak durumundadır. Tespit edilen birçok ihlalin arasında, kayıt dışı çalışma kullanılarak sosyal sigorta ödemelerini geciktirmek veya tamamen kaçınmak ya da çalışma deneme sürelerinin veya özel hukuk sözleşmelerinin kötüye kullanılması bulunmaktadır.

2.7.1. Arka Plan

Son yıllarda, Polonyalı kanun yapıcılar, yasal çalışma ile ilgili kurumsal kontrol ağını güçlendirmeye odaklanmışlardır. İlgili kurumların zorlayıcı gücünü ve kontrol imtiyazlarını arttırmayı hedefleyen yasama girişimlerinin en önemlilerinden birisi, 2007'de Ulusal İş Teftiş Kanunu'nun (Ustawo Państwowej Inspekcji Pracy) tadil edilmesidir.

²¹ Czarzasty, Jan: "Coordinated approach to fight against undeclared work, Poland", Eurofound, 2009. (Czarzasty, Jan: "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele için Koordineli Yaklaşım, Polonya", Eurofound, 2009) <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/pl005.htm>

Söz konusu tadil, daha önce farklı otoritelerin, özellikle de vilayet (voivodship) düzeyindeki bölgesel yönetimin kullandığı istihdama dönük denetim yapma yetkisini **Ulusal İş Teftiş Kurulu**'na (Państwowa Inspekcja Pracy, **PIP**) aktarmıştır. Bu strateji, kayıt dışı çalışmayla mücadelenin koordine edilmesi amacıyla benimsenmiştir.

Yasal çerçevede yapılan bu değişiklikler doğrultusunda, Ulusal İş Teftiş Kurulu, istihdama ilişkin denetimi çevreleyen kurumsal ağın merkez noktası haline gelmiştir. Bununla beraber, aynı zamanda bu ağ, bu konudaki belirli görevlerden sorumlu olan başka kurumları da içermektedir ve bu kurumlar kayıt dışı çalışma ile mücadelede, Ulusal İş Teftiş Kurulu'na destek vermektedir. Önde gelen tüm kurumlar aşağıda özetlenmiştir.

- **PIP** – istihdamın hukuki yaptırımında ve ayrıca 1 Temmuz 2007'den bu yana, istihdamın denetimi noktasında önde gelen devlet kurumudur. Bu faaliyetlerin yürütülmesinde, Ulusal İş Teftiş Kurulu, sağlık, güvenlik ve istihdamın yasallığının kontrolü konularında Başbakanlık Kararnamesinde belirtilmiş olan diğer kurumsal organlarla işbirliği yapma ve bu organlardan yardım alma yetkisine ve hakkına sahiptir.

- **Gümrük Hizmetleri Birimi** (Służba Celna) – Yeni Ulusal İş Teftiş Kanunu, aynı zamanda 1999 tarihli Gümrük Hizmetleri Kanununu da tadil etmiştir. Gümrük Hizmetleri Birimi sadece şirketler tarafından değil, aynı zamanda ev hizmetlerinde çalışan veya başka bir işveren tarafından istihdam edilen yabancı ülke vatandaşlarına dönük teftişleri yapma yetkisine sahiptir. İstihdam kontrolüne dair görevlerini yerine getirirlerken, Gümrük Hizmetleri memurları Gümrük Muhafızlığı, Polis, Ulusal İş Teftiş Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu gibi diğer idari organlarla da işbirliğinde bulunmak durumundadırlar.

- **Gümrük Muhafızlığı** (Straż Graniczna, **SG**) – Özellikle de Yabancılar Yasası'nın öngördüğü mevzuat doğrultusunda, Gümrük Muhafızlığı, yasa dışı yabancı ülke vatandaşı çalışanların yakalanarak sınır dışı edilmeleri gibi görevlerden sorumludur. Yabancı uyruklu bir kimse, eğer yasa dışı çalışma esnasında yakalanırsa idari karar yoluyla sınır dışı edilir. Gümrük Muhafızlığı, bu konuda Ulusal İş Teftiş Kurulu ile ortaklaşa çalışmaktadır.

- **Sosyal Güvenlik Kurumu** (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, **ZUS**) – Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu, yasa dışı ve kayıt dışı çalışma ile mücadelede Gümrük Hizmetleri Birimi ve Ulusal İş Teftiş Kurulu ile işbirliği halinde çalışmaktadır. ZUS özellikle, işverenlerin, çalışanların brüt maaşlarından kesilen sosyal sigorta primlerinin devlete aktarılması yükümlülüğünü yerine getirmelerini sağlamaktan sorumludur.

- **Mali Kontrol** (Kontrola Skarbowa) – Bu kurum, Mali Kontrol Büroları’ndan oluşmaktadır. Özellikle ticari faaliyetler sırasında vergi kaçırma vakalarını araştırarak kovuşturma açar. Kayıt dışı çalışma, vergilerin ödenmemesi ile sonuçlandığı için, Mali Kontrol de kayıt dışı çalışma ile mücadelede dâhildir.

- **Polis** (Policja) – Polisin sorumlulukları arasında, Ceza Kanunu tarafından kayıt dışı istihdamın denetimi alanında şart koşulan görevleri yerine getirmek bulunmaktadır. Ceza Kanunu’na göre, çalışanların haklarının ihlali, özellikle de sosyal sigorta haklarının çiğnenmesi açık olarak yasaklanmıştır ve ceza gerektiren suç kapsamına girmektedir.

2.7.2. Hedefler

2007’de Ulusal İş Teftiş Kanunu’nu tadil eden kanun yapıcılar, yasal çalışma ile ilgili kontrollerin etkinliğini arttırmayı amaçlamışlardır. Bu reformun bir sonucu olarak, kontrollere ilişkin esas imtiyazlar, Ulusal İş Teftiş Kurulu’nun yetkisine bırakılmıştır. Tadillerin öncesinde, bu yetkiler, yerel çalışma idarelerindeydi: 1995’ten 2000’e Voivodship (Vilayet) Bürolarında, 2000 ile 2001 arasında bölge düzeyindeki idarede ve 2002’den 2007’ye kadar da tekrar vilayet düzeyinde idi. Yerel idarenin kendi yetki alanına giren denetimlerde, diğer idari organlarla ne ölçüye kadar işbirliğinde bulunacağını önceki mevzuatlar belirlemekteydi.

Temmuz 2007’den beri, tüm kontrol faaliyetlerinden Ulusal İş Teftiş Kurulu sorumludur ve iş müfettişleri de denetlenen alanlardaki kayıtlı/kayıtsız istihdamı tespit etmeye imkan veren yasal yetkilerle donatılmışlardır. 1 Haziran 2008’de, Ulusal İş Teftiş Kurulu’nun çeşitli kurumlarla işbirliği yapmasını öngören Başbakanlık Kararnamesi yürürlüğe girmiştir.

2.7.3. Özel Önlemler

Yeni Ulusal İş Teftiş Kanununa göre, Ulusal İş Teftiş Kurulu genel olarak istihdamın (Madde 10.1.3) ve yabancı ülke vatandaşlarının istihdam edilmelerinin yasallığının kontrolünden sorumludur. Ayrıca, kayıt dışı istihdam konusunda, Ulusal İş Teftiş Kurulu işverene, çalışanın yaptığı işe ait sosyal sigorta priminin aktarılmasını da dahil ederek çalışana, usulüne göre emeğinin karşılığını vermesini emretme yetkisine de sahiptir. Ulusal İş Teftiş Kurulu’nun kontrol alanını geliştirmeye yönelik olarak mevzuat yapısında atılan yenilikçi diğer bir adım da, işveren olmayan ticari teşebbüslerin de denetime dâhil edilmesidir (Madde 13).

Madde 23.9 belirtmektedir ki, kontrol ve denetim işlemleri sırasında, bir iş müfettişi o yerde mevcut bulunan kişilerin kimlik tespitini yaparak o işyerindeki konumlarını soruşturma yetkisine sahiptir. İş müfettişleri, kendi resmi kimliklerini göstererek, çalışanların kayıtlı olup olmadıklarını incelemek amacıyla önceden haber vermeksizin herhangi bir işyerine girme hakkına sahiptir (Madde 24). Ulusal

İş Teftiş Kurulu'na, aynı zamanda, geçici istihdam bürolarını inceleme yetkisi de verilmiştir.

Ayrıca, Ulusal İş Teftiş Kanunu, yabancı ülke vatandaşlarının yasal istihdamlarının kontrolü için gümrüklerin yetkisini genişleterek Gümrük Hizmetleri Kanunu'nu da etkilemiştir. Bu tür kontrol faaliyetlerini yürüten gümrük memurları da, iş müfettişleri ile aynı yetkiye sahiptirler.

Ulusal İş Teftiş Kurulu'nun çeşitli kurumlarla işbirliği ile ilgili olan Kararname, ilgili organların birbirleriyle olan ilişkilerini tanımlamaktadır. Özellikle de ismi geçen kurumsal organların şu önlemleri yerine getirmeleri gerekmektedir:

- Kontrol faaliyetleri esnasında herhangi bir kanun ihlalinin tespiti durumunda, birbirlerini haberdar etmeleri ve aynı zamanda, vaka ile ilgili bundan sonraki eylemler ve gelişmeleri de birbirlerine bildirmeleri²²;
- Ortak eğitim faaliyetleri düzenlemeleri;
- İşbirliğinde bulunan organlardan herhangi birisinin talebi üzerine kontrol için yardım etmeleri;
- Teftiş prosedürlerinin ardından oluşturulan belgeleri bir diğerinin erişimine sunmaları;
- Kontrol faaliyetlerinin veriminin artırılması amacıyla deneyimlerini birbirleriyle paylaşmaları;
- Kontrol birden fazla kurum tarafından aynı anda yürütülüyorsa, bu kontrol ile ilgili olan bilgilerden birbirlerini haberdar etmeleri;
- Kanuna gönüllü uyumun teşviki için çalışmalar yürütülmesi;
- Yasamaya yönelik girişimleri üstlenmeleri;
- Yasama süreci boyunca görüşlerini dile getirmeleri ve paylaşmaları.

2.7.4. Değerlendirme ve Sonuç

- Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Ulusal İş Teftiş Kurulu, yıllık raporunu Polonya Parlamentosuna sunmaktadır. Parlamente'ya 16 Eylül 2011²³ tarihinde sunulmuş olan 2010 raporuna göre, Ulusal İş Teftiş Kurulu'nun eylemlerinin raporlanan yıla etkileri şunları içermektedir:

²² Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking; ILO Çalışma Hayatında Kamu Yönetimi ve İş Teftişi Programı LAB/ADMIN, Çalışma Belgesi No. 7, p.24.

²³ The Parliament approved the report on the NLI's activity. <http://www.pip.gov.pl/html/en/news/11/10110030.php>

- 80 bini aşkın çalışanın can güvenliklerini ve sağlıklarını tehlikeye atan durumların bertaraf edilmesi,
- 120 bini aşkın kişinin istihdamının yasallığı alanında düzensizliklerin giderilmesi ve
- 105 bin çalışanın geciken 111 milyon Polonya Zlotisi değerindeki ödemelerinin yapılmasının temini.

Bir önceki yıllarla karşılaştırıldığında, teftişi yapılan kişi sayısı bir öncekinin üçte biri kadar ve gerçekleştirilmiş teftiş sayısı da öncekinden sayıca %20 daha fazla olmasına rağmen ortaya çıkarılan yasa dışı istihdam veya diğer şekillerde yasa dışı olarak ödemesi yapılan çalışma oranında, %2 gibi küçük bir azalma gözlemlenmiştir. Ulusal İş Teftiş Kurulu'na yapılan şikâyetler ve teftiş talepleri, bir önceki yılın dörtte biri kadar artış göstermiştir ve Ulusal İş Teftiş Kurulu'na 43.000 şikâyet ve talep gelmiştir. Teftiş Kurulu Başkanı Anna Tomczyk, bunun da gerçek anlamda haksızlığa uğrayan çalışanları destekleyen etkili bir otorite olarak, İş Teftiş Kuruluna duyulan güvenin gittikçe artmasının sonuçlarından biri olduğunu belirtmiştir.

Ulusal İş Teftiş Kurulu, aynı zamanda, yasal danışmanlık hizmeti de vermektedir. Kurul uzmanları, 2010 yılında yasal ve teknik konularda 1200'ü aşkın tavsiyede bulunmuştur. Bu sayı her yıl aynı düzeyde kalmaktadır.

- Engeller ve Sorunlar

Ulusal İş Teftiş Kurulu'nun yıllık raporuna göre, denetim faaliyetlerinde karşılaşılan başlıca sorun, işverenin tek taraflı veya işçi ile birlikte kar amacı güderek yasaları çiğnemeleridir. Müfettişlerin çalışmaları yürütürken ortaya çıkarmış oldukları tüm yolsuzluklar, aslen istihdamı kayıt dışı tutarak işgücü maliyetlerini en aza indirme çabasından doğmaktadır. İlgili tarafların bilgisizliğinden kaynaklanan kasıtsız ihlallerle çok nadir olarak karşılaşılmaktadır. 10 kişiye kadar çalışanın istihdam edildiği küçük çaplı işyerlerinin işverenlerinden oluşan örneklerin çoğunda, 'klasik' kayıt dışı istihdam ile karşılaşılmıştır.

Kayıt dışı istihdamı gizlemek amacıyla kullanılan bir diğer yöntem olan 'deneme süresi', çalışanların işe uygun olup olmadıklarını anlamak için verilen süreden fazla bir süre boyunca kayıt dışı olarak çalıştırılmaları ve bu sırada yapılacak olan denetimler için işverenlerin sunulacak belgeleri de hazırlamış olmaları ve gerektiğinde müfettişlere gösterebilmeleridir. Parça başı ya da komisyona dayanan sözleşmeler ile belirli süreli iş sözleşmelerinin, belirsiz süreli çalışan kimselerle yapılması da yine ısrarla uygulanan yöntemlerden birisidir. Bu tür sözleşmelerin kullanılmasıyla, ülke mevzuatına göre, işverenlerin sosyal güvenlik primi ödemelerine gerek kalmamaktadır. Zorunlu olan sosyal güvenlik primi ve Çalışma Fonu primi ödemelerinin geciktirilmesi veya hiç gerçekleştirilmemesi, günlük ticari işlemler için ek sermaye

elde etmek amacıyla işverenler tarafından başvuru alan bir stratejidir. Çoğu zaman, ödemelerdeki bu gecikmeler kısa vadeli olsa da sürekli ve bu durum da, işverenlerin bunları faizsiz sermaye kaynağı olarak mali açıdan kasten kullandıkları izlenimini kuvvetlendirmektedir.

2.7.5. Alınan Dersler

Şu ana kadar edinilen deneyimlere dayanarak, Ulusal İş Teftiş Kurulu, yasal çerçevede özellikle şu açılardan değişikliğe gidilmesini tavsiye etmektedir:

İş Kanunu (Madde 29.2), çalışanın işe başlamasından önce sözleşme imzalanmasını zorunlu kılacak şekilde değiştirilmelidir. Günümüzde, bu sözleşmenin en geç ilk iş gününde imzalanması zorunludur.

Sosyal Güvenlik Sistemi Kanunu (Madde 36.4), işe yeni alınan çalışanın henüz işe başlamadan önce sosyal güvenlik idaresine bildirilmesini zorunlu kılacak şekilde değiştirilmelidir. Günümüzde, işverenlere bu bildirimi yapmak için yedi güne kadar zaman tanınmaktadır.

İstihdamı Teşvik ve İş Piyasası Kurumları Kanunu (Madde 36.6 ve 36.7) çerçevesinde, işçiye de çeşitli şartlar altında bildirim yapma zorunluluğu getirilmelidir.

Polonya’da istihdam edilmiş yabancı ülke vatandaşları konusunda, İş Teftiş Kurulu kontrol faaliyetlerinin önceliklerinin değiştirilmesini gerekli görmektedir. Polonya iş piyasasının yabancıların erişimine gittikçe daha fazla açılmasıyla, çalışma izni meseleleri üzerine yoğunlaşan ilginin, yabancı işçilerin çalışma koşulları ve istihdamlarının yasalılığı üzerine kayması gerekmektedir.

2.7.6. Etki Göstergeleri

Kurul, 2007 yılında 12.200 kadar işyeri denetimi gerçekleştirmiştir ve bunların %58’i 10’dan az çalışan istihdam eden küçük çaplı işyerleridir. İş müfettişleri neredeyse 12.000 işletmeyi ele almıştır ve bu yerlerde yaklaşık 800.000 kişi çalışmaktadır. Bunların 80.000 kadarı iş sözleşmesi ile çalıştırılmakta ve 4.400’ü de serbest olarak çalışmaktadır.

Müfettişler, aralarında 3.500 kadar da yabancı ülke vatandaşı bulunan 100.000’i aşkın kişinin yasal durumlarını kontrol etmişlerdir. Ayrıca yaklaşık 200.000 kişinin sosyal sigorta primlerinin gerçek tutar üzerinden bildirilip bildirilmediği yine müfettişlerce araştırılmıştır. Kontrol edilen işletmelerin yarısından fazlasında, istihdamın yasallığına dair yasal düzenlemelere uyulması hususunda usulsüzlüklere rastlanmıştır. Ulusal İş Teftiş Kurulu, teftiş edilen her dört işletmeden birinde kayıt dışı istihdam tespitinde bulunmuştur. Teftiş edilen her beş işletmeden birinde, sosyal sigorta primi ödemelerinde usulsüzlükler ortaya çıkarmıştır. Kanunun çiğnendiği ortaya çıkarılan örneklerde işverenlere bu usulsüzlükleri düzene koymaları için zorlayıcı nitelikte yaklaşık 12.000 yasal uyarıda bulunmuşlardır.

Son raporlara (2010) göre, bu sayılar önemli derecede artış göstermiştir ve Ulusal İş Teftiş Kurulu, görevlerini oldukça etkili ve memnun edici bir biçimde yerine getirmektedir.

2.7.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Ulusal İş Teftiş Kurulu'na benzer kurumsal organları bulunmayan ülkeler için, çalışma hayatını denetim yetkisinin tek bir merkezi kurumda toplanmasının sonuçlarını ele almak açısından Polonya iyi bir örnektir.

Yeni kontrol rejimi, uygulamada daha önceki çözümlerden daha iyi olduğunu kanıtlamıştır. Bu durum, yetkilerin daha açık ve net biçimde tanımlanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Devletin teftiş yetkisini tek bir kurumun çatısı altında merkezi- leştirmesi, Türkiye'nin de seçebileceği bir model olarak görülmektedir. Bir çok Doğu Avrupalı Üye Ülke gibi, Polonya da yetkileri İş Teftiş Kurulu'na aktarmayı tercih etmiştir, zira kayıt dışı faaliyetlerin çoğu işveren-çalışan ilişkisine dayanmaktadır ve yukarıda da belirtildiği gibi birlik halinde yasa dışı uygulamalara başvurmaları riskini de içermektedir. Sosyal sigorta kurumuna eksik maaş beyanında bulunmak veya hiç bulunmamak söz konusu olduğunda Türk işverenlerin ve çalışanların çıkarları da çoğu zaman aynı doğrultuda olduğu için, birimlerin teşkilatlandırılmasında Polonya örneği Türkiye için uygun bir seçenek olabilir.

2.8. Belçika Örneği: Mevcut Birimlerin Birleştirilmesi²⁴

Belçika Federal Hükümeti, sosyal yardımlarda yolsuzluk ile mücadeleyi kuvvetlendirmek ve bu yardımları düzene koymak amacıyla **Sosyal Bilgi ve Araştırma Birimi**'ni (Service d'inspection et de recherche sociales/Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, **SIRS/SIOD**) oluşturmuştur. Bu yeni teşkilat özellikle yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili çeşitli tarafların koordinasyonunun geliştirilmesi amacıyla tasarlanmıştır. Bu girişimin bir parçası olarak, sosyal yardım müfettişlerinin yetki kapsamı da genişletilmiştir. Gelecekte, şirketlerin otoriteler tarafından daha sık ve daha odaklanmış bir şekilde teftiş edilmeleri beklenmektedir²⁵.

2.8.1. Arka Plan

Sosyal Bilgi ve Araştırma Birimi, **Federal Kayıt Dışı Çalışma ve Sosyal Yolsuzlukla Mücadele Kurulu** ile **Federal Koordinasyon Komitesi** ismindeki mevcut iki kurumun birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Bu teşkilat, sosyal yardım yolsuzluğu ile ulusal ve bölgesel düzeyde mücadele eden mevcut teşkilatların performansını geliştirmek amacıyla kurulmuştur. SIRS/SIOD'un kurulmasının nedenleri, özellikle büyük ölçekli sosyal yardım yolsuzluğuna karşı daha etkin bir mücadelenin

²⁴ Horlings, Edwin: "Social information and investigation service (Sosyal bilgi ve araştırma birimi), Belçika", Eurofound, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/be005.htm>

²⁵ Lütfen bu ülkeye gerçekleştirilen çalışma ziyaretinin raporu için Ek 5'e bakınız.

sağlanması, sosyal teftiş birimleri arasındaki işbirliğini ve bu birimlerin merkezi koordinasyonunu geliştirmek ve bilgi ve raporlama politikasında ilerleme kaydetmek olarak sayılabilir.

Projenin yürütülmesinde etkin olan kurumlar şu şekilde sıralanabilir:

- **Federal Adalet Bakanlığı** (Service public fédéral Justice/Federale Overheidsdienst Justitie);

- **Federal Sosyal Güvenlik Bakanlığı** (Service public fédéral Sécurité sociale/Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid)

- **Federal İstihdam, Çalışma ve Sosyal Diyalog Bakanlığı** (Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale/Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg).

Bu girişim, ilk olarak Ocak 2003'te Federal Yasa Dışı Çalışma ve Sosyal Yolsuzluk ile Mücadele Kurulu ve Federal Koordinasyon Komitesi'nin nezaretinde başlatılmıştır. Projenin 2006'da ismi değiştirilmiş ve yeniden düzenlemeye gidilmiştir. Bu proje hala devam etmektedir. Proje, öncelikli olarak şirketleri ve sosyal yardım teftiş birimlerini hedef almaktadır.

2.8.2. Hedefler

SIRS/SIOD'un esas amacı, bilgi alışverişini ve kontrol önlemlerinin etkililiğini daha hedefe yönelik ve koordineli denetimler yürüterek arttırmaktır.

2.8.3. Özel Önlemler

Bu girişimin amacı, belirli denetim prosedürleri dâhilinde mevcut faaliyetlerin koordinasyonunu arttırmaktır.

2.8.4. Değerlendirme ve Sonuç

SIRS/SIOD'a dair resmi bir değerlendirme henüz gerçekleştirilmemiştir. 2006'da, değerlendirme için özellikle inşaat ve temizlik sektörlerine odaklanması kararı alınmıştır.

Projenin şu ana dek bu girişimden kaynaklanan çıktıları veya olası sorunlarını belirlemek için henüz çok erkendir.

2.8.5. Etki Göstergeleri

Haziran 2006 ve Şubat 2007 arasında, teşkilat 5.392 adet teftiş gerçekleştirdi ve bunlar özellikle de yapı ve inşaat endüstrisinde ve ayrıca bar ve lokantalar ile ziraat sektörleri dâhilinde yapıldı. Teftişi gerçekleştirilen şirketlerin %20'sinde, bir tür sahtecilikle veya kayıt dışı çalıştırma vakasıyla karşılaşıldı.

Sonuç olarak, Çalışma Bakanı 2006 yılı için ek 100 milyon € sosyal sigorta geliri ve haksız olarak ödenmiş olan sosyal sigorta giderlerinin tespitinden ise daha düşük bir miktarda gelir elde edeceğini tahmin etmektedir.

2.8.6. İşbirliği Yolları

Belçika, sosyal güvenlik hizmetlerinde “e-devlet” sistemlerine geçilmesi açısından çok ileri bir ülke olarak itibar kazanmıştır. Son 10 yıl içerisinde, Belçika, sosyal güvenlik sistemi kapsamında idari verilerin alış-verişi ve elektronik olarak saklanması alanında geliştirdiği politikalarla diğer ülkelere öncü olmuştur. Elektronik devlet (e-devlet) süreçlerini sosyal güvenlik sistemine dâhil olan tüm organlar arasında yaygınlaştırmayı amaçlayan Özel Önlemlerin, Belçika’daki sosyal ve mali yolsuzluklarla mücadeleye yönelik önlemleri pekiştireceğine inanılmaktadır. 2 Temmuz 2008’de, ülkenin Bakanlar Kurulu, Belçika’daki sosyal ve mali yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan ilk global eylem planını başlatmıştır²⁶.

1990’dan beri, ülkenin sosyal güvenlik kurumları, **Crossroads Sosyal Güvenlik Bankası** (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, **BCSS/KSZ**) tarafından koordine edilmekte olan elektronik bir ağ üzerinden işbirliği yapmaktadırlar. Belçika hükümeti BCSS/KSZ’den federal kamu hizmetleri için bir elektronik devlet (e-devlet) sistemi kurulmasını istemiş ve bu süreç, tüm Avrupa için iyi bir örnek oluşturacak olan e-kapı yöntemiyle sosyal güvenlik kurumlarının tüm işlemlerinin entegrasyonunun başarılı bir birleşimine öncülük etmiştir. Sahtecilikle mücadele açısından, e-devlet yeterli kontrollerin uygulanması için iyi bir başlangıç noktası oluşturmaktadır. Bununla birlikte, sahtecilikle mücadele için esas olarak iyi bir denetim sistemi ve caydırıcı yaptırımların olması gerekmektedir.

1999’da başlatılan e-devlet girişimi, stratejik bilgi yönetimi bakış açısı kazanma temeline dayanmaktadır. Şu an **Federal Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kamu Hizmetleri (ICT)** (Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie, FEDICT) tarafından sürekli olarak güncellenerek sürdürülmektedir ve içerdiği kilit öğeler de şu şekilde sıralanabilir:

- Bir elektronik kimlik kartının;
- Şirket kaydının;
- Federal kamu birimleri arasında bir mesajlaşma motorunun;
- Bir entegre kapı (portal) ortamının oluşturulması.

Hizmet entegrasyonunu sağlayan öğelerin oluşturduğu ağın kademeli olarak gelişimiyle tanımlanan geniş çaplı bir e-devlet çerçevesinde, yukarıda belirtilen önlemlerin alınması gereklidir.

²⁶ Tilly, Pierre: “E-Government in social security sector (Sosyal güvenlik alanında e-devlet), Belçika”, Eurofound, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/be006.htm>.

Belçika’da sosyal güvenlik ve sosyal koruma sağlamakla yükümlü yaklaşık 3.000 özel ve kamu kuruluşu bulunmaktadır. 10 milyonu aşkın vatandaş ve 230.000’i aşkın işveren, bilgi sağlamak ve sosyal sigorta primlerini ödemek amacıyla sürekli olarak bu kuruluşlarla iletişim halindedir. BCSS/KSZ sosyal sektördeki diğer etkin kuruluşları da kapsayacak şekilde hizmet kapsamını genişletmeye devam etmektedir. Bilgisayar ortamındaki bütünleşme tüm topluluk ile bölge, vilayet ve şehir kurumlarını ve sağlık hizmeti sağlayıcılarını kapsayacak şekilde genişletilmeye devam etmektedir. Yaklaşık 40 yeni tür elektronik mesajın oluşturulması da planlar dâhilindedir.

2.8.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

SIRS/SIOD gibi bir birim yalnızca Belçika’ya özel olmadığı için, diğer ülkelerde de iyi işlev görebilir. Ancak, sistemin etkinliği sosyal bilgi ve sosyal hizmetler alanlarındaki mevcut düzenlemelere ve yapılara bağlıdır. Belçika’nın sadece sosyal yardım yolsuzluğu alanındaki otoriteleri bir noktada toplama yaklaşımının olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır:

İçeriğin sınırlandırılması, uzmanlaşmış işgücünün arttırılmasını gerektirmektedir.

Belçika’da uygulanan e-devlet girişimleri, Avrupa’nın diğer ülkeleri için model oluşturan bir niteliktedir. Veri saklama için uygun alan ile sınırsız kaynak ve bilgi erişimi oldukça, ülkenin büyüklüğü açısından e-devlete karşı hiçbir itiraz bulunmamaktadır. Türkiye gibi büyük ülkelerin de bu tür hizmet birimleri oluşturması mümkündür. Ancak, veri koruma ve veri alışverişi hakkındaki soruların önceden açıklığa kavuşturulmalarına ihtiyaç duyulmakta ve bu da, aşağıdakilerin kesin olarak gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla yasamaya ilişkin önlemler gerektirmektedir:

- Devlet kurumları arasında veri alışverişi açısından işbirliğine gidilmesi sadece teşvik edilmeyecek, aynı zamanda buna resmi olarak izin verilecek ve bir zorunluluk haline getirilecektir;
- Vatandaşların sosyal verilere ilişkin hakları güvenceye alınmalı ve bu güvenliğin sürekliliği temin edilmelidir. Bu sayede, veri güvenliği sağlanmış olacaktır.

3. Devlet ve Sosyal Ortaklar Arasında En İyi İşbirliği Uygulama Örnekleri

Devlet kurumları ile sosyal ortaklar arasındaki işbirliği, birçok ülke için verimli sonuçlar doğurmuştur. Aynı zamanda, kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik faaliyetlere tüm paydaşların dâhil edilmesinin önemi Avrupa Komisyonu tarafından da sıkça vurgulanmaktadır. Bu bölümde, kayıt dışı istihdamla mücadelede örnek olabilecek sosyal diyalog mekanizmaları değerlendirilecektir.

3.1. Bulgaristan Örneği: Sosyal Sigorta Eşik Değerlerinde Uzlaşmaya Varılması²⁷

Bireysel istihdam sözleşmelerinin zorunlu olarak kayıt altına alınması ve sosyal sigorta kaydı için asgari değerler belirlenmesi, Bulgaristan'daki kayıt dışı ekonomiyle mücadele ve düşük sigortalı sayısının artırılması amacıyla 2003 yılında uygulamaya konmuştur. Bu girişimin ilk etkisi kayda değer olmuş; ancak bunu izleyen birkaç yılda, kayıt dışı sektör hacim kaybetmiş olsa da varlığını sürdürmeye devam etmiştir. 2008'de yıllık asgari sigorta eşik değerlerinin yükseltilmesine ilişkin uzlaşmaya varılması üzerine, 73 ekonomik faaliyet ve dokuz mesleki kategoride eşik değerler kalıcı olarak indirilirken, toplanan sosyal sigorta primleri de arttırılmış oldu.

3.1.1. Arka Plan

Bulgaristan'ın ekonomik ve politik geçiş sürecinde, işe alım sözleşmesi olmaksızın çalışma, genelde küçük ve orta büyüklükteki işletmelerde (KOBİ) ve özellikle de turizm ve otelcilik, lokanta işletmeciliği, yiyecek-içecek hizmetleri, ticaret ve inşaat sektörlerinde yaygın olarak uygulanır hale gelmiştir. Neredeyse ekonominin tüm sektörlerindeki ve dallarındaki büyük çaplı özel şirketlerde rastlanan ikinci tür kayıt dışı faaliyet de gelirlerin eksik bildirimidir. 'Kara borsada ve masa altından ödeme', çalışanların aldıkları ücretten daha düşük gösterilen maaşlarının resmi hesaplara kaydedilmesidir. Bu durum ile Türkiye'de de sık sık karşılaşılmaktadır. Kayıt dışı ekonomiye dahil olan bu çalışanların ve işverenlerin buradaki amacı, mümkün olan en düşük vergi ve sosyal sigorta primini ödemektir.

Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (Национален Осигурителен Институт, NSSI) ile 2007'den bu yana **Ulusal Gelir İdaresi** (Национална агенция за приходите, NRA), sosyal sigorta için asgari değerler ve işe alım sözleşmelerinin kayıtları ile ilgilenmektedir.

Bireysel işe alım sözleşmelerini ve üzerinden prim yatırılacak asgari sosyal sigorta değerlerinin tescil edilerek yürürlüğe konmasında, sendikaların ve işveren teşkilatlarının temsilcileri de hükümete destek vermişlerdir. Örneklerin %88'inde, bu eşik değerler **sektör düzeyinde iki taraflı uzlaşmalar** aracılığıyla benimsenmiştir. Örneklerin %12'sinde ise, iki taraflı uzlaşmaların başarısız olmasının ardından, yeni sınır değerler **Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı** tarafından oluşturulmuştur (Министерство на труда и социалната политика, **MLSP**).

²⁷ Tomev, Ljuben: "Mandatory registration of individual employment contracts (Bireysel istihdam sözleşmelerinin zorunlu olarak kayıt altına alınması), Bulgaristan", Eurofound, 2009. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg001.htm>

3.1.2. Hedefler

Hükümetin bu girişiminin esas amacı, kayıt dışı istihdamı dizginleyerek gri ekonominin kapsamını daraltmaktır. Hedef konulan belli başlı hususlar şunlardır:

- İşe alım sözleşmesi bulunmayan çalışanların sayısının azaltılması;
- Özel sektördeki sosyal sigortalıların arttırılması;
- Sosyal güvenlik kapsamında sigortalı kimselerin kapsamının arttırılması (sözleşmeyle ve kendi nam ve hesabına çalışanlar);
- Sosyal sigorta fonlarında toplanan kaynakların arttırılması;
- Gerçek kişilerin kazançlarına ilişkin vergi gelirlerinin artırılması.

3.1.3. Özel Önlemler

Çalışma Kanununda, 2002 yılının sonlarında yapılmış olan bir değişiklikle, NSSI'ye işe alım sözleşmelerinin kaydedilmesi zorunlu kılınmıştır. Bu önlem de, çoğu işvereni çalışanlarıyla sözleşme imzalamak durumunda bırakmış ve böylece, daha önce kayıt dışı ekonomi kapsamında çalışan yüzlerce kişi, artık kayıtlı ekonomiye dahil edilmiştir.

Zorunlu Sosyal Sigorta Yasası'nda yapılan değişikliklerin ardından, üzerinden prim yatırılacak **asgari sosyal sigorta değerleri** sektörler, alt dalları ve dokuz mesleki kategori için ayrı ayrı uygulanmaya başlanmıştır. Bu şekilde, ulusal asgari ücret üzerinden yatırılan sosyal sigorta primleri azaltılmıştır.

Bu asgari sosyal sigorta sınır değerleri, 2002'de ekonominin ilgili sektörlerinin ve dallarının ulusal sendikalar ve işveren teşkilatları temsilcileri ile uzlaşma yoluyla belirlenmiştir. Asgari değerlerin Ülke Bütçesi Kanunu'na girmesiyle, ilgili sektör veya dalın tüm şirketlerine sınır değerler zorunlu hale getirilmiştir. 2002'den bu yana, her yıl bir sonraki yılın minimum sosyal sigorta sınır değerleri üzerine iki taraflı pazarlıkların gerçekleştirilme süreçleri başlatılmaktadır.

Bulgaristan Genel İş Teftiş Kurulu, devlet içi işbirliğine ilişkin olarak, **İstihdam Kurumu**, **Ulusal Gelir İdaresi** ve **polis** ile çeşitli anlaşmalara varmıştır. Bu anlaşmalar, farklı kurumlar arasında bilgi alışverişini ve bu kurumların ortak teftişler gerçekleştirmelerini öngörmektedir. Aynı zamanda, bu anlaşmalar sayesinde bir kurumun idaresindeki kayıtlar ve veritabanları, bir diğerinin karşılıklı erişimine açılmaktadır. Genel İş Teftiş Kurulu, bilgilere düzenli olarak ulaşabilmekte ve talep üzerine, bir teftiş esnasında tespit edilen bulgular ve düzensizlikler de Kurul tarafından raporlanmaktadır. Aynı zamanda bu anlaşmalarla meydana getirilmiş koordinasyon ve çalışma grupları gibi, Genel İş Teftiş Kurulu'nu temsil eden ortak oluşumlar da bulunmaktadır. Bu ortak oluşumlarda kayıt dışı istihdamın farklı yan-

ları tartışılmakta ve özel amaçlı kampanyalar ve hedefe yönelik teftiş faaliyetleri gibi ortak faaliyetler planlanmaktadır²⁸.

3.1.4. Değerlendirme ve Sonuç

- Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Sosyal güvenlik sigorta fonlarındaki kaynakların arttırılmasına yönelik amaçlar, işverenlerin ulusal asgari ücret üzerinden sosyal sigorta primlerini yatırmalarının ve işe alım sözleşmesi olmadan çalıştırılanların azaltılması açısından başarıya ulaşmıştır. Ne var ki, inşaat, turizm ve otelcilik, lokanta işletmeciliği ve yiyecek-içecek hizmetleri sektörlerinde, eksik bildirim üzerinden yatan sosyal sigorta primleri hala yaygınlığını sürdürmektedir. Örneğin, 2008’de asgari sosyal sigorta gelirinin inşaat sektöründeki kalifiye çalışanlar için 530 Bulgar Levası (BGN) (21 Ocak 2009 tarihine göre 270 € civarında) olması üzerinde uzlaşılırsa da, gerçek ücretlerinin 1.000 (510 €) ile 1200 (612 €) BGN arasında olduğu iyi bilinmektedir.

- Engeller ve Sorunlar

Nadiren de olsa, tüm branş veya sektör için uzlaşarak belirlenmiş olan asgari sosyal sigorta sınır değerini gelir olarak uygulamayı kabul etmeyen işverenlere rastlanmaktadır. Bu durumla ya en düşük kalifiye grubunda ya da yarı zamanlı çalışıyor gibi göstererek yapılan kayıtlarda karşılaşılmaktadır. İki örnekte de, en düşük sosyal sigorta primleri ödenmekte ve bu kişiler de aynı işte ve aynı çalışma saatleri boyunca çalışmaya devam etmektedirler.

Diğer bir örnekte ise işveren asgari sosyal sigorta sınırına saygı gösterse de, buna karşılık gelen doğru miktarları ödememektedir. Bu da, çalışanın en yüksek gelir düzeyi üzerinden sigortalanmış olmasına rağmen, işverenin bu sigorta masraflarını hesaplayarak aslında çalışanın maaşından kesmesi anlamına gelmektedir.

3.1.5. Alınan Dersler

Uluslararası Para Fonunun (IMF) da paylaştığı kaygılar, işverenlerin esas ekonomik faaliyetlerini belirlemeyi başaramayacakları ve çalışanları meslek gruplarına göre sınıflandırmanın zor olacağı yönündeydi. Fakat bu kaygıların yersiz olduğu ortaya çıkmıştır.

İşverenler, hükümetin aldığı bu önlemin etkililiğine gittikçe daha da ikna olmakta ve kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkarmak amacıyla asgari sosyal sigorta gelirinde en uygun artışı yakalamaya çabalamaktadırlar.

²⁸ Labour inspection in Europe (Avrupa’da İş Denetimi), ILO, Cenevre, 2010, p.32

Bu girişimin etkilerinin analizi göstermektedir ki, belirtilmiş olan yükümlülük zorunlulukları, daha sonradan yürürlüğe konulmuş olan vergi ve sosyal sigorta indirimini önlemlerinden daha güçlü bir etki sağlamıştır.

3.1.6. Etki Göstergeleri

2003 yılında, işe alım sözleşmesi bulunan çalışanların sayısında 300.000 kişilik bir artış yaşanmıştır. Bunlardan 60.000'i yeni çalışandır.

Uzlaşarak belirlenen yeni prim düzeylerinin bir sonucu olarak, 2003'te sosyal sigorta primlerinden ülke sosyal güvenlik sigortası fonunun elde ettiği gelir, 2002 ile karşılaştırıldığında 405 milyon BGN (205 milyon €) artış göstermiştir. 2004'te, bu gelirler 2003 ile karşılaştırıldığında 305 milyon BGN (155 milyon €) ve 2005'te de aynı şekilde 183 milyon BGN (93 milyon €) artış göstermiştir. 2009 yılı gelir miktarının 500 milyon BGN (255 milyon €) üzerine çıkması beklenmektedir.

Bu gelir artışı, çalışanların güvenliğinde de artışa neden olmuş ve daha adil rekabetçi bir iş ortamının oluşmasını sağlamıştır.

Demokrasi Çalışmaları Merkezinin uzman grubunun araştırma verilerine ve analizlerine göre, 2002'nin Kasım ayında çalışanların %25'inin işe alım sözleşmesi bulunmazken, Mart 2003'te bu oran %17'ye ve Kasım ayında da %12,4'e kadar düşmüştür.

Başka bir gösterge de, daha az vergi ve sosyal sigorta primi ödeme amacıyla maaşların bir kısmını gizleme oranlarıdır: Kasım 2002'de işe alım sözleşmesi bulunan çalışanların %33,3'ü beyan ettiklerinden daha yüksek bir maaş alırlarken, Mart 2003'te bu oran %22,6'ya kadar inmiştir.

3.1.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Yürürlüğe konulmuş olan önlemler, işe alım sözleşmesi olmaksızın çalışma veya sosyal sigorta priminin eksik bildirimi gibi benzer süreçlerin yaşandığı ülkeler için de uygundur. Sosyal güvenlik değerleri açısından asgari gelirin yıllık olarak uzlaşarak belirlenmesi, ekonominin farklı branşları ve sektörlerinde ulusal düzeyde olduğu kadar şirket düzeyinde de toplu olarak maaş pazarlığı yapma sürecini belirli bir yere kadar teşvik etmektedir.

Eğer uzlaşarak belirlenmiş olan tüm asgari sosyal sigorta değerleri, asıl asgari ücretler olarak anlaşmalara dönüştürülmüş olsaydı, hükümetin bu girişiminin çok daha etkili olacağı gayet açıktır. Bu eğilim, dökümcülük ve makinecilik sektörlerinde çoktan görünür duruma gelmiştir. 2009'un asgari sosyal sigorta değerlerinde varılan uzlaşmalar da oldukça teşvik edicidir: 657 pozisyonun sadece 88'i için 260 BGN'den (132 €) daha az ödeme yapılmaktadır. Ülkenin 2009 yılı için beklenen asgari ücret seviyesi 240 BGN'dir (122 €).

Eğer Türkiye de Bulgaristan’ınkine benzer bir yasayı benimseyecek olursa, kayıt dışı ekonomi üzerinde de benzer bir etki kazanması mümkündür. Beyan edilmemiş veya eksik beyan edilmiş çalışma sorunu Türk ekonomisinde de oldukça yaygın olduğu için, böyle bir mevzuat, işverenler üzerinde daha güçlü bir baskı kurulmasına yarayabilir ve hatta daha da önemlisi, sosyal ortakların sosyal sigorta primlerini belirlemede kilit rol oynayarak kayıt dışı istihdam sorununun çözümüne daha fazla dâhil olmalarını sağlayabilir. Böyle bir adım, yetkilerin devredilmesi anlamına gelse de, uzlaşılan asgari sosyal sigorta sınır değerlerinde son onayın, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilmesini sağlamak da mümkündür.

3.2. İrlanda Örneği: Gizli Ekonomi İzleme Grubu²⁹

Bu örnekte, kayıt dışı istihdamla mücadelede “Gizli Ekonomi İzleme Grubu”nun rolü tanımlanmaktadır. Bu grup, İrlanda’nın sosyal ortaklık anlaşmaları altında hükümet ile sosyal ortaklar arasında gerçekleştirilen geniş kapsamlı bir yasal istihdam hakları çerçevesinin parçasıdır. İstihdam Yasasına Uygunluk Anlaşması (Employment Law Compliance Bill) gibi kayıt dışı ekonomiyle mücadele etmek için tasarlanan bir dizi farklı araçlar ile yürütülmektedir.

3.2.1. Arka Plan

Gizli Ekonomi İzleme Grubu, İrlanda’da kayıt dışı çalışma oranını azaltmaya yardımcı olmak amacıyla kurulmuş olup, İrlanda’nın Sosyal Ortaklık Çerçevesi kapsamındadır. İrlanda’daki kayıt dışı çalışmaya ilişkin genel olarak çalışma haklarına uyulduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte, İrlanda hükümeti ve sosyal ortaklar yaptırımlarla da desteklenen ve yasal gerekliliklere daha fazla uyumun sağlanması amacını taşıyan adımlar atmışlardır. Kayıt dışı çalışma konusu, özellikle de son yıllarda, İrlanda’daki üç taraflı ulusal-seviye görüşmeleri esnasında dikkate değer bir ilgi çekmiştir. İrlanda’nın 10 yıl boyunca geçerliliğini sürdüreceği olan ve Geçiş Anlaşması ile gözden geçirilen ulusal sosyal ortaklık anlaşması (Towards 2016)³⁰, istihdam durumuna ve ‘gizli’ ekonomi ile kayıt dışı ekonomiye ilişkin bir dizi özel yükümlülük içermektedir.

Gizli ekonomi izleme grubu, İrlanda’nın vergi ile ilgili mercilerinden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Bu birimler şunlardır: **Gelir İdaresi, Sosyal İşler ve Aile İşleri Departmanı, İrlanda Sendikalar Birliği (ICTU), İrlandalı İşadamları ve İşverenler Konfederasyonu (IBEC), Küçük Ölçekli İşletmeler Birliği (SFA) ve İnşaat Endüstrisi Federasyonudur (CIF).**

²⁹ Dobbins, Tony: „Hidden Economy, Monitoring Group (Gizli Ekonomi İzleme Grubu), İrlanda“; Eurofound, 2009. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm>

³⁰ Towards 2016. Dublin. www.taoiseach.gov.ie/attached_files/pdffiles/towards2016ortakshipagreement.pdf

3.2.2. Hedefler

Gizli ekonomi izleme grubu aslında bir danışma/izleme grubudur ve en temel hedefi, gelişmeleri takip ederek ayrıca vergi kaçakçılığıyla ve sosyal yardımlardaki yolsuzluklarla mücadeleyle ilişkin önlemlerin etkinliğini gözden geçirerek kayıt dışı faaliyetlerle mücadele etmeye ilişkin daha etkin yollar geliştirmektir. İzleme grubunun iş tanımı şu şekilde yapılabilir: ‘Kayıt dışılık ile mücadele etmek üzere uygulamaya konulan önlemlerin etkinliğine ilişkin görüşlerin Gelir İdaresi, Sosyal İşler ve Aile İşleri Departmanı ile işveren, sendika ve inşaat endüstrisi temsilcileri arasında paylaşılmasına yönelik bir platform oluşturmaktır.’

3.2.3. Özel Önlemler

Hükümet ve sosyal ortaklar, ‘2016’ya Doğru (Towards 2016)’ kapsamında, Gizli Ekonomi İzleme Grubunun rolünü genişletmeye devam etmek konusunda anlaşmaya varmışlardır. Bu durum da kayıt dışı çalışmayla mücadeleye duyulan gereksinimin daha fazla kabul görmesi ile ilişkilidir. Buna ek olarak, en üst düzeyde bulunan işverenler ile sendika temsilcileri de dâhil olmak üzere hükümet ve sosyal ortakları tarafından yine ‘Towards 2016’ kapsamında, çalışan statüsüne ilişkin olarak, çalışan veya serbest meslek sahibi statüsüne netlik kazandırmak ve uygulamanın daha etkin şekilde yapılmasını sağlamak üzere, mevcut Meslek Kurallarının uygulanmasının gözden geçirilmesi üzerinde de anlaşmaya varılmıştır.

Ayrıca ‘Towards 2016’ içerisinde, gizli veya kayıt dışı ekonomiye ilişkin sorunlarla mücadele etmek üzere tasarlanmış bir dizi başka önlemler de bulunmaktadır. Bu önlemlerin Gizli Ekonomi İzleme Grubunun yaptığı görevi tamamlaması amaçlanmaktadır. İrlanda hükümeti ve sosyal ortakları 2008 tarihli İstihdam Yasasına Uygunluk Anlaşması üzerinde de fikir birliğine ulaşmışlardır. Hükümet, sosyal ortaklar ile detaylı bir şekilde yapılan müzakerelerin ardından bahsi geçen Anlaşmanın, 2008 yılı içerisinde yasalaştırması için çaba göstermiştir. Yeni kanuni hükümlerin temel hedefleri şu şekilde sıralanabilir:

- Üç taraflı Danışma Kurulu tahsis ederek çalışma haklarına uyulmasına yönelik yasal nitelikte yeni bir **Ulusal İstihdam Hakları Otoritesinin (NERA)** oluşturulması ve bunun sürekli bir statüye kavuşturulması,
- İş müfettişlerinin sayısının 90’a çıkarılması,
- Teftiş ve uygulamayı güçlendirmek ve genel olarak istihdam yasasına ve 2003 ile 2006 tarihli Çalışma İzni Kanunlarına uygunluğu sağlamak üzere diğer gerekli önlemlerin alınması (Bu, ödemelerin en fazla iki yıla kadar tazmin edilmesi ve iyi niyetli müşterilerin mağdur olmamalarına ilişkin hükmü de içermektedir. Önlemler; gelir, sosyal yardım ve tüketicinin korunması gibi alanlarda düzenlemeler yapan mevzuattaki ‘gelişme seviyesi’ hükümlerine uygundur),

- İşverenler tarafından çalışanları için yasalara uygun tutulması gereken kayıtlar ve bu kayıtların tutulmaması ya da ilgili yasaların herhangi başka bir şekilde ihlal edilmesi halinde uygulanacak yüksek para cezalarının belirlenmesi,
- İstihdam haklarının korunması amacıyla işyeri seviyesinde işbirliğinin artırılmasının teşvik edilmesi;
- Elektrik taahhüt endüstrisindeki Kayıtlı İstihdam Anlaşmasına uygunluğa ilişkin mevcut izleme ve teftiş faaliyetinin desteklenmesi;
- Yasaları ihlal etmesinden şüphelenilen durumların ortaklaşa bir şekilde soruşturulmasını kolaylaştırmak için yetkili makamlar arasında bilgi alışverişinin sağlanması;
- Soruşturma başlatmak ve kamu ile ilgili olan durumlar için çıktıları yayımlamak üzere Girişimcilik, Ticaret ve İstihdam Başkanlığı'nın yetkilerinin güçlendirilmesi;
- 250.000 €'ya kadar para veya hapis cezasının verilmesi.

3.2.4. Değerlendirme ve Sonuç

Hazine Müfettişleri tarafından İrlanda Parlamentosuna sunulan bilgilerde, kurulduğu tarih olan 1990 yılından 2005 yılına kadar 57 Gizli Ekonomi İzleme Grubu toplantısı yapıldığı belirtilmektedir. Her bir toplantı iki ila üç saat arasında bir zaman dilimini kapsamıştır.

Fakat bu bilgilerin dışında 2009 yılına ilişkin olarak Gizli Ekonomi İzleme Grubu çalışmalarından doğan çıktıları yönelik olarak yayımlanmış herhangi bir rapor bulunmamaktadır. Kalıcı bir platform olarak, grubun resmi olarak rapor vermesine ilişkin yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Gizli Ekonomi İzleme Grubunun yaptığı işi tamamlayıcı nitelikte olan NERA'nın rolüne ilişkin çıktıları yönelik daha fazla bilgi bulunmaktadır. NERA, 2011 yılında, Gelir İdaresi ve/veya Sosyal Koruma Departmanı ile birlikte 118 ortak teftiş üstlenmiştir. Aktarılan bilgiler, istihdam yasasının ihlallerini ortaya çıkarmak, çalışanların ücretlerinin ödenmesini garanti altına almak ve Hazinesin parasını korumak hususlarında yardımcı olmuştur. Son yıllarda Kurumun bütçesi, hâlihazırda 62'si müfettiş olmak üzere 102 çalışanı olan ajansın performansını etkilemeden azaltılmıştır³¹.

³¹ NERA, Review of 2011, Carlow, Ireland, 2012, p.9-10; (NERA, 2011'in incelenmesi, Carlow, İrlanda, 2012, s.9-10) <http://www.employmentrights.ie/en/media/NERA%20Review%202011.pdf>

NERA'nın, kendi görev ve yöntemleri ile çalışanların hakları konusunda işverenleri ve çalışanları bilgilendirme hususunda bir rol model olarak da hareket edebileceği unutulmamalıdır. NERA kendi görevleri ile ilgili “Meslek Kurallarını” tüm detaylarıyla içeren broşürler sağlamakla birlikte, işveren ve çalışanlara yönelik detaylı kılavuzlar da hazırlar. Tüm bunların yanı sıra NERA, müşteri şikayetlerine ilişkin net ve öz bilgiler içeren bir sistem ile birlikte müşteriye yapılması garanti edilen bir geribildirim de sunmuştur. Bu prosedür, Bölgesel NERA Yöneticisinin, NERA Müdürünün ve son olarak da Ombudsmanın katılımından oluşan üç seviyeden meydana gelmektedir³².

3.2.5. Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Daha önce de belirtildiği üzere, izleme grubu tarafından gerçekleştirilen çalışmalar değerlendirilmemektedir ve bu nedenle elde edilecek çıktıların doğru bir şekilde öngörülmesi için erken olduğu düşünülebilir. NERA'nın performansı yıllık raporlarda ortaya konulmaktadır.

3.2.6. Etki Göstergeleri

Etki Göstergeleri bakımından Gizli Ekonomi İzleme Grubu ve yeni istihdam hakları çerçevesi, belirli sektörlerle sınırlı kalmaktansa, tüm ekonomiyi ve ekonomi içinde bulunan tüm işveren ve çalışanları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Fakat uygulamada, hedeflenen sektörler, diğer sektörlerle nispeten daha fazla kayıt dışı çalışma vakalarının görüldüğü sektörlerdir. Örneğin, ortaya çıkan konulardan biri, normal şartlarda çalışan olarak nitelendirilebilecek kişilerin bazı şirketlerce ‘bağımsız yükleniciler (müteahhitler)’ olarak sınıflandırılmasıdır. Bu durum ile özellikle inşaat ve gıda işleme endüstrilerinde karşılaşılmaktadır.

3.2.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Bu önlem tüm ekonomiye uygulanabildiği gibi pratikte gizli ekonomi faaliyetlerinin yoğun olarak görüldüğü belirli sektörleri hedef almaktadır. Türkiye’de kayıt dışı çalışma konusunda hükümet ile sosyal ortaklar arasında müzakerelerin düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamaya yönelik benzer bir platform oluşturulabilir. Bu grubu oluşturmak, işveren ve çalışan temsilcilerinin doğrudan katılımıyla, ülkenin bu probleme ilişkin ortak bir anlayış kazanması konusunda yardımcı olabilir.

Fakat bu tür bir önlemin ne kadar etkin olabileceği sorgulanmalıdır. Öncelikle bu önlem, devlet tarafından yeterli oranda kaynak sağlanmasına bağlıdır. Ayrıca Türkiye’nin büyüklüğü ve idari yapısı İrlanda Cumhuriyeti ile karşılaştırılamayacak kadar farklıdır. Bu nedenle de yerel düzeydeki idarecilerin (valiler ve belediye başkanları gibi) bu gruba dâhil edilmesi önerilebilir.

³² NERA hizmetlerine ilişkin şikayet ve geribildirimler.

<http://www.employmentrights.ie/en/aboutnera/customercomplaintsandfeedback/>

Bu durum, grubun işlevselliğini etkileyecektir. Üniversitelerin ilgili bölümlerini temsil eden araştırmacıların desteği de durumun tamamına ilişkin bir bakış açısı edinmek adına gerekli olabilir.

NERA tarafından sağlanan kılavuzlar ve tüzükler, müşteriye yönelik olarak yüksek oranda şeffaflık ve yasal belirlilik sağladığı için Türkiye’deki Sosyal Sigortalar Kurumunun teftiş hizmetleri (ve diğer denetim hizmetleri) için bir fikir verebilir. Fakat teftiş sisteminin içerisinde sürekli olarak devam eden yozlaşma örnekleri bu tür bir rehberliği hükümsüz kılabilir³³.

3.3. Estonya Örneği: Ortak Eyleme İlişkin Kamu-Özel Sektör Anlaşması³⁴

Estonya’nın kayıt dışı çalışma sorununa ilişkin bir yuvarlak masa toplantısı 2005 yılının Ocak ayında yapılmış; bu toplantıya katılan sosyal ortaklar, kamu kuruluşları ve sosyal güvenlik organları tarafından kayıt dışı istihdamın boyutunu azaltmaya yönelik ortak faaliyetleri içeren bir anlaşma imzalanmıştır. Bu faaliyetler, en temel anlamıyla kayıt dışı çalışmanın olumsuz sonuçlarına ilişkin olarak halk bilincini artırmaya yöneliktir. Anlaşma, Estonya iş piyasasının büyük bir kısmını temsil eden 10 kuruluş tarafından imzalanmıştır.

3.3.1. Arka Plan

18 Ocak 2005 günü, Estonya’da ‘örtülü ödeme’ olarak da bilinen kayıt dışı çalışma oranını düşürme yollarını tartışmak üzere **Vergi ve Gümrük Kurulunda** (Maksu- ja Tolliamet) bir yuvarlak masa toplantısı yapılmıştır. Estonya’daki kayıt dışı çalışma seviyesi son yıllarda oldukça istikrarsız hale gelmiştir: 2002 ile 2006 yılları arasında kayıt dışı maaş alan çalışanların oranında bir düşüş gözlemlense de 2007 yılında bu oran yine çalışanların %14’ünü kapsayacak şekilde yükselmiştir. Ayrıca, Estonya’da 2010 yılına kadar sürmesi beklenen olumsuz ekonomik durum yüzünden bu oranın daha da artması beklenmektedir. Kayıt dışı çalışmanın girişimcilik ve rekabetçi çevre üzerinde olumsuz bir etkisi olmakla birlikte, çalışanların sosyal güvencelerini de büyük oranda düşürmektedir.

İşbirliği anlaşması, 2007 yılında kayıt dışı maaş ödemesinde bulunan işverenleri belirlemek amacıyla teftiş yapan Vergi ve Gümrük Kurulunun faaliyetlerini desteklemektedir. Teftişlerin ardından, kayıt dışı çalışmanın gerçekleştirildiği 66 işletme kapatılmış, 12 milyon Estonya Kronu (28 Ocak 2008 tarihinde yaklaşık olarak 767.000 €’ya eşdeğer) tutarında ödenmemiş vergi alınmıştır.

³³ NERA tarafından hazırlanan İş Veren Rehberi için bakınız: EK 2

³⁴ Nurmela, Kirsti & Liis, Lill: “Social ortak cooperation agreement, Estonia”, Eurofound, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/labourmarket/trackling/cases/ee003.htm>

Yukarıda bahsi geçen işbirliği anlaşması, Vergi ve Gümrük Kurulu ile birlikte aşağıda yer alan kurumlar tarafından da imzalanmıştır:

- **Estonya İşverenler Konfederasyonu** (Eesti Tööandjate Keskliit, ETTK);
- **Estonya Sendikalar Konfederasyonu** (Eesti Ametiühingute Keskliit, EAKL);
- **Estonya Belediyeler Birliği** (Eesti Maaomavalitsuste Liit, EMOVL);
- **Estonya Şehirler Birliği** (Eesti Linnade Liit, ELL);
- **İş Teftiş Kurulu** (Tööinspektsioon, TI);
- **Estonya İş Piyasası Kurulu** (Tööturuamet);
- **İşsizlik Sigortası Fonu** (Töötukassa);
- **Sosyal Sigorta Kurulu** (Sotsiaalkindlustusamet);
- **Sağlık Sigortası Fonu** (Haigekassa).

3.3.2. Hedefler

İşbirliği anlaşması, en temel anlamda, kayıt dışı çalışmanın olumsuz sonuçları konusunda halkı daha fazla bilinçlendirme amacı taşımaktadır. Anlaşmaya imza atan kurumlar, hem işverenleri hem de çalışanları kayıt dışı çalışmanın sebep olduğu kayıplar konusunda bilgilendirmektedir.

3.3.3. Özel Önlemler

Anlaşmaya taraf olan 10 kurum tarafından, aşağıda yer alan eylemler üzerinde anlaşmaya varılmıştır:

- Kayıt dışı çalışmanın sosyal güvenceler üzerindeki etkileri konusunda kamu, işverenleri ve çalışanları düzenli olarak bilgilendirmek. Bu amaçla, Vergi ve Gümrük Kurulu kamuoyuna yönelik olarak **bilgilendirme kampanyaları** başlatmış ve anlaşma ortaklarının internet sitelerinde konuya ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Konuya ilişkin bilgiler, ayrıca, iş arayan kişilere yazılı notlar halinde verilmekle birlikte sosyal hizmet konularıyla ilgilenen devlet görevlilerince de sağlanmaktadır.

- Sendikalar ve işveren örgütlerinin de yardımıyla, **dürüst davranmayan işverenleri kayıt dışı ücret ödemeyi bırakma konusunda ikna etmek**. İşverenleri ikna etmek için kullanılacak yöntemler belirtilmese de bu yöntem de birinci yönteme benzetilmektedir. Sendikalar ve işveren örgütleri, kişisel olarak irtibata geçerek işverenleri bilgilendirir.

- Daha iyi bir denetim organizasyonu ve kontrol önlemleri sunmak için mevcut mevzuatı incelemek ve gerekli olduğu durumlarda **değişikliklere ilişkin tekliflerde bulunmak**. Bu hedefe ulaşmak için İş Teftiş Kurulu, yasa dışı istihdam ilişkilerini belirlemek amacıyla çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. Ayrıca başvuru sahiplerinin

geçmişlerini kontrol etmek ve kamu ihalesi prosedüründeki kayıt dışı çalışma sebebiyle ortaya çıkan haksız rekabeti önlemek amacıyla Kamu İhale Kanunu üzerinde de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İşe Alım Sözleşmesi Kanunu, Vergi Kanunu ve Katma Değer Vergisi Kanununa ilişkin bazı değişiklikler de görüşülmüştür.

- Düzenli olarak teftiş edilecek olan kurum ve kuruluşları ortak bir şekilde seçerek ve ortak teftişler gerçekleştirilirken eylem koordinasyonunu sağlayarak, **bu problemin yoğun bir şekilde yaşandığı endüstrilere ve faaliyetlere odaklanmak.** 2006 yılında da rapor edildiği üzere, ortak teftişler Vergi ve Gümrük Kurulu, İş Teftiş Kurulu, polis, İş Piyasası Kurulu ile Vatandaşlık ve Göç Kurulu tarafından yapılmaktadır. Teftiş faaliyetleri öncesinde, vergi ödemelerine ilişkin verilere bakarak ya da yıllık iş hacmi ile çalışan sayısını karşılaştırarak kayıt dışı çalışma ihtimalinin en yüksek seviyelere ulaştığı alanları belirlemek amacıyla araştırma yapılır.

- İşsizlik Sigortası Fonu Kapsamında, işsizlik sigortası yardımının yalnızca işsiz ve iş aramakta olan kişilere ödenmesini sağlamak üzere bilgi ve kontrole ilişkin olarak kurumlar arası bir sistem oluşturmak. Vergi ve Gümrük Kurulunun raporlarına göre Sağlık Sigortası Fonu, İş Piyasası Kurulu ve İş Teftiş Kurulu da dâhil olmak üzere devlet kurumları arasındaki bilgi aktarımı, bu yardımdan faydalanan kişilerden şüphe uyandıranların izlenmesi amacıyla 2005 yılında yoğunlaştırılmıştır.

- Yerel devlet kurumlarını, hâlihazırda çalışmakta olan ve beyan edilenden daha fazla ücret alan kişilere sosyal yardım yapmamaları konularında teşvik etmek.

- Yerel devlet kurumlarından, **kayıt dışı çalışmanın hükümetin bütçesi üzerindeki olumsuz etkilerini işverenlere açıklamalarını** ve gelişim planlarını uygulamalarını talep etmek. Bu bağlamda üstlenilen herhangi bir özel faaliyete ilişkin bir bilgi bulunmasa da, Estonya'nın şehir ve belediye kurumlarının kendi internet sitelerine bilgi ekledikleri ayrıca sendikalar ve Sosyal Sigorta Kurulu ile birlikte **tematik eğitim girişimleri ve bilgilendirme günleri** düzenledikleri rapor edilmiştir.

- Genel bilgilendirme faaliyetleri yoluyla, kamuyu, kayıt dışı çalışmanın kamu gelirlerinde nasıl bir açığa sebep olduğu konusunda bilgilendirmek.

- **Kayıt dışı çalışmanın en yaygın olduğu endüstrilerde sendika faaliyetlerini genişletmek** ve bu endüstrilerde **aylıklara ilişkin anlaşmalar** yapmak. Bu önlem, sendikaların üyelik oranlarını artırmaya yönelik genel önlemler kapsamına girmektedir. Sendikaların kapsamını genişletmenin kayıt dışı çalışma riskini de azaltması beklenmektedir çünkü sendikalar kayıt dışı çalışmayı önlemek için genellikle bir 'gözetleyici' gibi hareket ederler.

- Ticari kurumları, ETTK yönetimi kapsamında, endüstri derneklerine katılmak ve Vergi ve Gümrük Kurulu ile işbirliği yaparak ‘dürüst vergi mükellefi’ tasarısını oluşturmaya ikna etmek.

3.3.4. Değerlendirme ve Sonuç

- Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Taraflardan her birinin kayıt dışı iş sorununu tanıması ve bu sorun ile günlük faaliyetleri kapsamında mücadele edecek olması nedeniyle 10 kurumun işbirliği anlaşmasını imzalamış olması olumlu bir gelişmedir. Daha açık bir şekilde söylemek gerekirse, yapılan değerlendirmelere göre, eksik bildirim üzerinden maaş ödeme riski en yüksek olan meslek gruplarında yaşanan vergi ve prim gelirlerindeki artış, bilinç artırma faaliyetlerinin başarılı olduğunu göstermektedir. Fakat bu olumlu sonuçların, kısmen bile olsa, bu dönemdeki olumlu ekonomik havaya bağlanabileceğini de belirtmek gerekmektedir.

- Engeller ve Sorunlar

Anlaşmanın uygulanmasına ilişkin herhangi bir engel veya problemle karşılaşılmamıştır. Bu konuya ilişkin en önemli sorun etki değerlendirmesi eksikliğidir (ayrıca ‘Alınan Dersler’ başlığına bakınız).

3.3.5. Alınan Dersler

İşbirliği anlaşmasının niteliği biraz fazla bildirimsel olduğundan bu anlaşmanın doğrudan etkilerini gözlemlemek zordur. Dahası girişimin mevcut bir etki değerlendirmesi de bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu anlaşmaya katılan kuruluşların faaliyetleri de yüklenilen özel faaliyetler ve bu faaliyetlerin etkileri bakımından analiz edilmelidir.

3.3.6. Etki Göstergeleri

Bu anlaşmayı imzalayan 10 kuruluş, Estonya iş piyasasının önemli bir kısmını temsil etmektedir. Örneğin, EAKL Konfederasyonu 1 Ocak 2007 tarihinde 19 sendikayı ve 37.283 çalışanı temsil etmiştir. Bu rakamlar da Estonya’daki toplam iş gücünün %6’sını göstermektedir. ETTK ise 1500’den fazla işletmenin bağlı olduğu 23 sektörel işveren örgütünü temsil etmiştir, bu da 2007 yılının Estonya ekonomisindeki toplam işletme sayısının yaklaşık olarak %2’sidir. Ayrıca ETTK’ye bağlı olan bu kuruluşlar 2008 yılının başlarında yaklaşık 145.000 çalışanı temsil etmiştir, bu rakam da 2007 Estonya ekonomisindeki çalışan sayısının %24’üdür.

Vergi ve Gümrük Kurulu tarafından bazı mali göstergelerin de altı çizilmiştir. Örneğin, kayıt dışı maaş ödeme riskinin en yüksek olduğu 1.000 ila 3.000 (64 ila 192 €) Estonya Kronu kazanan çalışanların oranının 2004-2005 döneminde %9.3 oranında azaldığı rapor edilmiştir. Aynı zamanda, 8.000 ila 12.000 Estonya kronu

kazananların oranı (511 ila 767 €) %4.1 artış gösterirken, 12.000 (767 €) Estonya kronu ve daha fazla kazananların oranı %4.4 oranında artış göstermiştir. Bununla birlikte bahse konu olan dönem maaşlarda genel bir artışın yaşandığı ve daha iyi ekonomik şartların ortaya çıktığı bir dönem olduğu için, düşük maaş alan gruplarda çalışanların sayısının azalması ile kayıt dışı çalışmayla mücadeleye yönelik olarak üstlenilen faaliyetler arasında doğrudan bir nedensellik ilişkisi kurulmamalıdır.

3.3.7. Uygulamanın Aktarılabilirliği

İşbirliği anlaşması Türkiye gibi başka ülkelere aktarılabilir nitelikte olup ülkenin büyüklüğü işbirliği anlaşması için özel bir önem teşkil etmemektedir. Fakat yine de Estonyalı paydaşların birbirlerini iyi tanıyor olmaları durumunun, Türkiye gibi büyük bir ülkede geçerli olamayabileceğini belirtmek gerekmektedir.

Fakat üzerinde anlaşmaya varılan faaliyetler, anlaşmayı imzalayan kuruluşların özelliklerine ve iş piyasasının gereksinimlerine göre değişiklik gösterebilir. Bu anlaşmanın, katılımcı kurumların “iyi niyetlerine” dayanarak halkla ilişkiler faaliyetlerine ve önlemlere odaklanmaya yeterli olup olmadığı da sorgulanmalıdır. Hükümet ile sosyal ortaklar arasında bir anlaşma imzalama fikri her ne kadar çekici olsa da Estonya örneği gerçek bir anlaşmadan ziyade bir beyan niteliği taşımaktadır.

3.4. Almanya Örneği: Sosyal Ortaklar ile Anlaşma İmzalamak

Almanya’nın yeni uygulamaya koyduğu, Gümrük İdaresinde kayıt dışı çalışmayla mücadeleye yönelik olarak sorumlulukların merkezileştirilmesi sistemi 2.1. Bölümde anlatılmıştır. Fakat Alman hükümeti sosyal ortaklar ile işbirliği içinde yeni yollar bulmaya da çalışmıştır. Kayıtlı istihdamın teşvikine yönelik olarak müşterek sorumluluğu ifade etmek için Maliye Bakanlığı, işveren birlikleri ve sendikalar “**Yasa dışılık topluma zararlıdır**(Illegal ist unsozial)” başlığı altında alana özgü bir “Anlaşma(Bündnisse)” imzalamıştır.

3.4.1. Arka Plan

Yasa Dışı İstihdamla Mücadeleye İlişkin Kanun (Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, SchwarzArbG) temelinde kayıt dışı çalışmayla mücadelede genel sorumluluk **Federal Maliye Bakanlığı**’na (Bundesministerium der Finanzen, BMF) aittir.

BMF, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdama yatkın sektörlerdeki sosyal ortaklarla anlaşmalar imzalama stratejisini uygulamaktadır. Bu nedenle de, önceki yıllarda aşağıda yer alan sektörlerle Anlaşmalar imzalanmıştır:

- İnşaat
- Ticari temizlik hizmetleri, boyama ve vernikleme ticareti, taşıma ve lojistik
- Et işleme

- Otel ve lokantalar
- Dokuma kumaş temizlik ve dokuma kumaş hizmetleri

3.4.2. Hedefler

BMF'nin temel hedefi, işveren birliklerini ve sendikaları kayıt dışı çalışma ile mücadeleye katarak hükümet ile güçlerini birleştirmeye ve çalışanlar ile işverenlerin kurallara uymaları konusunda kendilerini sorumlu hissetmelerini teşvik etmektir.

3.4.3. Özel Önlemler

BMF ve sosyal ortaklar, üzerinde anlaştıkları bir dizi ilkeyi açık ve kesin bir şekilde ifade etmek üzere Anlaşmaları kullanırlar. Bu ilkeler şunları kapsamaktadır:

- Kamuoyunu, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamın olumsuz sonuçları hakkında bilgilendirmek,
- Kanun ve yönetmeliklere uyulmasını temin ederek ekonominin belirli bir alanında adil rekabeti sağlamak,
- Yerel ve bölgesel seviyede, birlikler ve kamu kurumları arasındaki bilgi alış-verişini en iyi seviyeye getirmek,
- Kayıt dışı çalışmaya yönelik Vergi Uygulama Birimi (FKS) tarafından üstlenilen sürekli denetimlerin yapılması
- BMF başkanlığında bir çalışma grubu kurulması.

Aşağıda yer alan metin parçası, tipik bir Anlaşma beyanına örnek olarak verilebilir:

Anlaşma Beyanı: Yasa dışılık topluma zararlıdır.

İnşaat sektöründe kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdama 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 Antlaşması 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 kaçırılması sonucunu doğurmaktadır,

2. Kanunlara ve toplu sözleşmelere uyan Alman inşaat şirketlerinin, yasa dışı bir şekilde çalışan ve/veya işçileri ucuza çalıştıran şirketler yüzünden haksız rekabetle karşılaşmaları, işten çıkarma seviyelerinin yükselmesine sebep olmuştur.

Hedeflerimiz

- Kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamın inşaat sektörü üzerindeki 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 Antlaşmaların teşvik edilmesi,
 - BMF başkanlığında, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla mücadeleye ilişkin pratik yaklaşımları detaylandıracak ve mevcut mevzuatın etkinliğini tartışacak sürekli bir çalışma grubunu federal seviyede oluşturmak
- BMF, tüm bunların yanı sıra, daha yoğun bir şekilde gerçekleştirilecek teftiş 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 (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, ZDB)
- Alman İnşaat Endüstrisi Üst Birliği (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie)

- İnşaat-Tarım-Çevre Endüstriyel Sendikası (Industriegewerkschaft Bauen-Ag-rar- Umwelt, IG BAU)
- Federal Maliye Bakanlığı (Bundesministerium der Finanzen)

3.4.4. Değerlendirme ve Sonuç

Son yıllarda Almanya'daki kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla müca-deledeki başarı göstergeleri sürekli olarak geliştirilmiştir. FKS tarafından yapılan işveren teftişlerinin sayısı 2009 yılında 51.600 iken 2011 yılında bu rakam 67.680'e ulaşmıştır. Yine benzer bir şekilde, yapılan sorgulamaların sayısı da aynı dönemde 472.542'den 524.015'e yükselmiştir³⁵. Başlatılan cezai kovuşturma prosedürleri de bu süre zarfında önemli ölçüde azalmıştır. Bunlara ilişkin sebeplerin değerlendirileceği bir veri olmamakla birlikte, bu başarının altında sosyal ortakların kendi sek-törlerinde kayıt dışı istihdamın olumsuz sonuçları konusunda farkındalık artırmak amacıyla gerçekleştirdikleri yönlendirmeler olduğu söylenebilir.

3.4.5. Alınan Dersler

Hem işveren birlikleri hem de sendikalar kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamın azaltılması için sorumluluk almışlardır. Faaliyetleri üstlenmek konusunda gönüllü olmuşlardır ve devlet otoriteleri tarafından başarılarına göre değerlendirileceklerdir. Bu adım, yasa dışı uygulamalar sebebiyle gayri safi yurt içi hasılasında büyük kayba uğrayan zengin bir toplumun, sorunu çözme sorumluluğunu paylaşmaya yönelik büyük bir adımdır.

Sosyal ortaklar artık her şeyin sorumlusu olarak devleti gösteremeyecek, kendi müşterileri ile üyeleri arasında bulunan “**yüz karalarına**” karşı aktif hale gelmek zorunda kalacaklardır. Ayrıca faaliyetlerini desteklemek için devlet fonuna da-yanmak yerine, kendi bütçelerinden para harcamak zorunda da kalacaklardır. Bu durumu kendi seviyelerinde kabul etmeleri, sorumluluğu ve kaynakları paylaşmayı da gerektirmektedir. Bu da Alman örneğinden alınacak önemli bir derstir.

3.4.6. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Türk sosyal ortaklar, konu hükümet ile sorumluluk paylaşmak olduğunda önemli bir rol oynamamaktadırlar. Geleneksel anlamda güçlü olan bir hükümetin şimdiye kadar sorumlulukların paylaşılması fırsatlarından ya hiç ya da yeterli anlamda yarar-lanmadığı söylenebilir. Hükümet, yönetim ile ekonomi arasındaki eski düşmanlığı sürdürmek yerine, Almanya'yı örnek alarak kayıt dışı çalışmanın azaltılmasında sosyal ortakların önemli bir rolü olduğunu (önemli bir rol oynamak zorunda olduk-larını) kabul etmelidir.

³⁵ Customs Balance 2011 (Zollbilanz 2011), Annual Press Conference on 16 March 2012; (Gümrük Dengesi 2011 (Zollbilanz 2011), 16 Mart 2012 tarihli Yıllık Basın Toplantısı;)

Bu yaklaşım kullanılarak, Avrupa Komisyonun, AB üyeliğinin ön koşulu olan AB Topluluk Müktesebatı'nı yerine getirme konusunda Türk toplumunda yer alan sosyal ortakların zayıf konumuna ilişkin endişeleri de azaltılabilir.

3.5. Macaristan Örneği: Toplu Sözleşmelerin Yapılması ve Genişletilmesi³⁶

Macar inşaat sektöründe kayıt dışı çalışmanın birçok farklı çeşidinin ortaya çıktığı önemli sayıda çok küçük ve küçük ölçekli işletmeden oluşan bir yapı bulunmaktadır. İşverenler genellikle çalışanların maaşlarını asgari ücretten beyan etmekte ve beyan edilmeyen kısmını da elden ödemektedirler. 2005 yılında, sosyal ortaklar resmi mesleki ödeme oranlarını ve daha yüksek asgari ücretleri belirleyen sektörel bir ortak sözleşme yapmışlardır.

3.5.1. Arka Plan

Toplam 80.000 çok küçük ve küçük ölçekli işletme ile inşaat sektörü, Macaristan'daki yasa dışı istihdam veya kayıt dışı çalışmanın en büyük kaynağıdır. Bazı hesaplara göre, yaklaşık 200.000 kişi, farklı çalışma alanlarında kayıt dışı olarak çalışmaktadır, bu rakam da endüstride dörtten fazla çalışanı olan tüm şirketlerde yasal olarak istihdam edilen çalışan sayısının iki katıdır. Ayrıca, ekonomideki diğer sektörlerde de olduğu gibi, işverenler arasında yerel iş piyasasındaki resmi istihdam ücretini asgari seviyede tutup, kalan kısmının kayıt dışı olarak ödenmesi yaygın bir uygulama olagelmıştır. Bu şekilde teftiş mekanizması tarafından yakalanma riski en aza indirilebilmekte ve kalifiye düzeyi yüksek olan çalışanlar ve memurlar bile açıkça en düşük ücret üzerinden istihdam edilmektedir. Kayıt dışı çalışmanın özel bir şekli olma niteliğini taşıyan bu uygulama aşağıda yer alan önlemlerin ana odağını oluşturmuştur.

Macar inşaat endüstrisinde bulunan sendika ve işveren örgütleri, 1995 yılında, sektörel bir toplu sözleşme yapmak üzere görüşmelere başlamışlardır. 2005 yılında başlatılan ve kayıt dışı çalışma ile mücadeleyle yönelik önlemleri içeren '100 Adım' isimli devlet kampanyası da bu alanda atılan destekleyici bir adım olmuştur³⁷.

Buna katılan sosyal ortaklar şu şekilde sıralanabilir:

- **Macar Mühendislik/Yükleniciler Ulusal Federasyonu** (Építőipari Vállalkozók Országos Szövetsége, ÉVOSZ);
- **Ulusal Zanaatkarlar Kurulu Birliği** (Ipertestületek Országos Szövetsége, IPOSZ);

³⁶ Tóth, András & Neumann, László: „Reducing undeclared work in construction sector, Hungary“, Eurofound, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/hu001.htm>

³⁷ Tóth, András & Neumann, László: “Sectoral bargaining now on the agenda in construction industry”, eironline, 2005; (Tóth, András & Neumann, László: “İnşaat endüstrisi gündeminde sektörel görüşme”, eironline, 2005;) <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/06/feature/hu0506105f.htm>

- **Ulusal Girişimci ve İşverenler Birliği** (Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, VOSZ);

- **İnşaat, Ahşap ve Malzeme İşçi Birlikleri Federasyonu** (Építő, Fa- és Építőanyagipari Dolgozók Szakszervezeteinek Szövetsége, ÉFÉDOSZSZ);

- **Ulusal İnşaat Federasyonu ve Birleşik Sendikalar** (Építőipari és Társult Szakszervezetek Országos Szövetsége, ÉTSZOSZ).

Tüm bunların yanı sıra **Sosyal İşler ve Çalışma Bakanlığı** (Szociális és Munkaügyi Minisztérium, SZMM) müzakereleri kolaylaştırarak ve sözleşmenin imzalanmasıyla birlikte genişletme prosedürü başlatacağının sözünü vererek aktif bir rol oynamıştır.

3.5.2. Hedefler

Sektörel toplu sözleşmeyi imzalayan kurumlar, bu sözleşmenin, kayıt dışı çalışmanın farklı şekilleriyle mücadele etmenin yanı sıra inşaat sektörünün gittikçe daha da karmaşılaşan durumunu düzenlemenin bir yolu olabileceğini ve iş sağlığı ve güvenliği alanındaki gelişmeler için de bir kolaylık sağlayacağını umuyorlardı. Yine sözleşmeye ilişkin bir diğer amaç ise endüstriyi çiraklar için yeniden çekici hale getirmektir.

3.5.3. Özel Önlemler

Sektörel toplu sözleşme, 2005 yılının Kasım ayında imzalanmıştır. Bu sözleşmeyi imzalayan işveren örgütleri, hükümetin bu sözleşmeyi tüm inşaat sektörü çapında genişletmesini bir ön koşul olarak belirlemişlerdir. Bu da 2006 yılının Mart ayında başarılmıştır. Genişletilmesinden önce sadece toplamda 140.000 ila 180.000 çalışanı ve 18.000 taahhüdü temsil eden sözleşmeyi imzalayan işveren örgütlerini kapsayan bu sözleşme, genişletilmesiyle birlikte sektördeki 309.000 çalışanın tamamını kapsayacak hale gelmiştir. Genişletmenin önemi, bu genişletmeden önce yalnızca dört toplu sözleşmenin, Macaristan ekonomik faaliyetinde yer alan sektörlerin tamamını kapsayacak şekilde genişletilmiş olmasıyla vurgulanmıştır.

- İnşaat Endüstrisine Yönelik Ücret Tarife Sistemi

Toplu sözleşmenin temelinde, ücret tarifesi sözleşmesinin ulusal asgari ücretlerden daha yüksek bir ödeme tutarı belirlemesi ümidiyle, inşaat endüstrisine yönelik yeni ve zorunlu bir ücret tarifesi sistemi getirilmesi vardı. Fakat bu konuda sendikalar ile işveren örgütleri arasında büyük çaplı farklılıklar ortaya çıkmıştır. Birlikler; asgari ücretleri, beceri seviyesine, sorumluluğa ve kıdeme göre belirleyen kapsamlı bir ücret tarifesi sistemi talebinde bulunmuştur. Sendikalar, tüm kalifiye işçiler için aylık asgari ücretin 120.000 Macaristan Forinti (30 Kasım 2005 tarihi itibarıyla 480 €) olmasını teklif etmişler, bu miktar ulusal asgari ücretin neredeyse iki katı kadardı. Birlikler, çalışan ücretlerinin resmi asgari ücretten yatırılması ve kayıt dışı

ek ödemelerle tamamlanması uygulamasının ortadan kaldırılmasının yalnızca sıkı ve zorunlu bir ücret tarifiesi sistemiyle aşılabileceğini savunmuştur.

İşveren örgütleri, sektördeki değişik işlerin farklılıklarını yansıtmadığını öne sürerek, bu girişimi reddetmişlerdir. Yapılan sözleşme ile orta yol bulunmuştur. Bu sözleşme ile sendikaların ücret tarifiesi teklifi kabul edilmiş, fakat tarifelerde belirtilen asgari ücretlerin ulusal asgari ücretlerden yalnızca küçük bir oranda yüksek olacağı belirlenmiştir. Yeni sözleşme ile birlikte, işçiler ve memurlara yönelik 20 farklı ücret seviyesi belirlenmiştir. Bedenen çalışan işçiler için ise farklı brüt aylık eşikleri, sırasıyla, vasıfsız işçilere, yarı vasıflı işçilere ve vasıflı işçilere göre belirlenmiştir. Vasıfsız işçiler için, sektörel sözleşme ile paralel olarak toplu sözleşmede **Ulusal Faiz Uyumlaştırma Konseyi** (Országos Érdekegyeztető Tanács, **OÉT**) tarafından müzakere edilen ulusal asgari ücretler düzenlenmiştir. Bununla birlikte, sektörel sözleşme, yarı vasıflı işçiler için 7.000 Macaristan Forinti (27 €) zamlı bir asgari ücret belirlerken, vasıflı oranlar için bu zam 10.000 Macaristan Forintidir (40 €). Ayrıca, yine bu sektörel sözleşme ile beden gücüyle çalışan ve ustalık belgesi (mestervizsga) olan vasıflı işçiler için yeni ödeme dilimi belirlenmiş ve bu işçilerin aylık asgari 100.000 Macaristan Forintiden (399 €) yüksek ücret almaları gerektiği belirtilmiştir.

- Yeni Üç Katmanlı Ulusal Asgari Ücretler

2005 yılının sonlarında Macar sosyal ortaklar ile Macaristan hükümetinin, yeni asgari ücret oranları ve üç katmanlı asgari ücret sisteminin aşamalı olarak kabul edilmesi üzerinde anlaşmaya varması önemli bir adımdı. Üç katmanlı sistem, pratikte, yalnızca üç belirsiz kategoriye tanımlasa da ulusal bağlamda zorunlu tarife sistemini anlatmak için kullanılmaktadır. Yukarıda bahsi geçen üç kategoriden biri, vasıfsız işçiler için iken ikisi vasıflı işçilere yöneliktir. Sosyal ortaklar, ayrıca, yükseköğretim derecesine sahip çalışanların asgari ücretlerine ilişkin bir tavsiyede bulunmuşlardır. Tüm bunların yanı sıra, 2006 yılının Eylül ayından beri, işverenin çalıştırdığı işçilerin gerçek maaşlarının daha düşük olduğunu kanıtlayabildikleri durumlar haricinde, ödenmesi gereken asgari sosyal sigorta primleri seviyesinin mevcut asgari ücretin iki katını temel alması gerektiği yeni kanunda öngörülmektedir.

- Ekonomik Gerileme Dönemi

İnşaat sektörüne ilişkin sözleşme 2007 ve 2008 yılları için yenilenmiştir. 2008 yılında, sektördeki ekonomik durgunluk sebebiyle, sendikalar, yılın ilk üç ayında her bir iş sınıfına yönelik sektörel azami ücretlerin ulusal sözleşme ile belirlenen üç katmanlı asgari ücretler ile aynı olması gerektiği konusunda anlaşmaya varmak zorunda kalmışlardır. Sektörel toplu sözleşmede belirtilen asgari ücret eşikleri 1 Nisan 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1 Nisan 2008 tarihinden itibaren, ulusal asgari ücret ile toplu sözleşme aracılığıyla belirlenen asgari ücret arasındaki fark, vasıfsız işçiler için 5.000 Macaristan

Forinti (1 Nisan 2008 tarihi itibariyle 20 €) iken aynı fark vasıflı işçiler için 10.000 Macaristan Forntidir (39 €).

Sektörel sözlü sözleşmenin ödemeye ilişkin unsuru 2009 yılı için yenilenmemiştir. Bu nedenle de ulusal asgari ücret sözleşmesi ile belirlenen üç katmanlı asgari ücretler de inşaat sektörü için asgari eşik işlevini görmektedir.

3.5.4. Değerlendirme ve Sonuç

İnşaat sektörüne ilişkin olarak yapılan sözleşmenin önemli bir sonucu, hükümetin, 1 Eylül 2008 tarihinden itibaren, devlet ihalelerindeki işgücü maliyetlerinin vasıflı işçilere yönelik sözleşme ile belirlenen saat bazında asgari ücrete dayanarak hesaplanacak olmasıdır. (Hükümet Kararı No.290/2007 (X. 31.))

3.5.5. Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Politikaların değerlendirilmesi amacıyla, **Maliye Bakanlığı** ve özel görev komitesi **Ekonomik ve Sosyal Konseyi** (Gazdasági és Szociális Tanács, **GSZT**) tarafından hazırlanan raporlarda yukarıda bahsi geçen önlemler başarılı bulunmuştur. Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından hazırlanan raporda şunlar belirtilmektedir:

“İnşaat sektörüne, kayıt dışılıktan özellikle etkilenmiş bir sektör gözüyle bakılabilir. Sunulan araçların etkisini belirleyebiliriz. Sektörün performansı 2007 yılında düştüğünde ve inşaat sektöründe istihdam edilen kişi sayısı artmadığı zamanlarda ücretlerin ciddi oranda yükseldiği resmi bir şekilde açıklanmıştır. Bu da yasal ve ekonomik politika önlemlerinin ortak etkisini belirtmektedir. Bunların yanı sıra gelecek için ümit vaat eden bir başka unsur da görebiliriz. Sektör, tarife sistemine göre asgari ücretleri belirleyen toplu sözleşme kapsamının genişletilmesine şahit olmuştur. Bu unsur, bahse konu düzenlemenin gönüllü olarak yapılan bir sözleşmesinin ve iş piyasasındaki aktörlerin işbirliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkması yönüyle diğerlerinden ayrılmaktadır.”

3.5.6. Engeller ve Sorunlar

Bu sözleşme ile sözleşmenin uygulanmasını denetleyecek bir mekanizma kurulmamıştır. Bir taraftan sendikaların zayıf etkisi, diğer taraftan işveren örgütlerinin gönüllülüğü, sektörel ortaklardan hiçbirinin inşaat sektöründeki çalışma alanlarını etkin bir şekilde kontrol edemediğini göstermektedir.

Aynı zamanda, iş teftiş kurulu, çalışan sayısının sınırlı olması nedeniyle, sektördeki teftişlerin sıklığı ve etkinliği büyük oranda artırılamamıştır.

Bu sözleşme tek başına; merkezilikten oldukça uzak şirket yapısı, kar elde edilememesi ve yoğun rekabet gibi sektörün barındırdığı sorunları çözme konusunda başarılı olamamıştır.

3.5.7. Alınan Dersler

Uygulamadan emin olmak adına, merkezilikten oldukça uzak olan endüstrilerde, toplu sözleşmeleri uygun izleme kurumları ile tamamlamak gerekmektedir.

Sendikaların, inşaat endüstrisindeki kayıt dışı çalışma ile mücadeleye yönelik kapsamlı bir plan ortaya koymuş olmalarına rağmen, bu plan, endüstrideki sosyal ortaklar arasında gerçekleştirilen müzakerelerin konusu değildir. 2008 güzünde sektörde ortaya çıkan ekonomik kriz başlangıcının ardından, işverenler, düzenlemelerin daha esnek olması ve istihdam konulu yasal düzenlemelerin yumuşatılması konularına daha sık değinmeye başlamışlardır.

Hükümet de sendikaların üç katmanlı asgari ücretlendirme sisteminin ve basitleştirilmiş ulusal zorunlu tarife sisteminin uygulanmasına ilişkin olarak uzun zamandır belirttiği talebini onaylamıştır. 2005 yılının Kasım ayında, ulusal sözleşme ile üç yıllık bir süre zarfı için üç ücret seviyesi belirlenmiştir. Hükümet, ücret tarifelerinin, kayıt dışı çalışma uygulamasıyla (resmi olarak asgari ücret ödeyip bunu ek ödemeler ile gayri resmi olarak tamamlama) mücadelede etkin bir yöntem olabileceğinin farkına varmıştır. Ayrıca, toplu pazarlık sisteminin zayıflığı nedeniyle, bu hedefin yalnızca, devlet yasası ile kamuya ilan edilen ulusal bir sözleşme gibi zorunlu önlemler ile gerçekleştirilebileceğini de anlamıştır.

3.5.8. Etki Göstergeleri

Sektörel sözleşmenin tüm inşaat sektörü çapında genişletilmesi ile birlikte 310.000 çalışan da bu kapsama girmiştir.

3.5.9. Uygulamanın Aktarılabilirliği

Sektörel toplu sözleşmeler, teoride, resmi ödemelerin asgari ücret üzerinden yapılması ve gayri resmi ek ödemeler ile ücretin tamamlanması uygulamasıyla mücadelede yeterli bir yöntemdir. Üç katmanlı asgari ücret sistemine yönelik ulusal bir sözleşme tüm ekonomiye uygulanabilir.

Prensip, sektörel toplu sözleşmeler, ücretlerin sektör şartlarına uygun olmasını sağlamada kullanışlı bir yöntemdir. Fakat (daha etkin bir devlet kontrolü ile birlikte) daha güçlü bir sendika varlığı olmaması ve sendikalar ile işverenler arasında daha güçlü bir işbirliği bulunmaması halinde anlaşmanın uygulanmasını sağlamanın hiçbir yöntemi yoktur. Bu şartlar altında devlet, ücretlerin asgari oranda belirtilmesi ve kalan kısımlarının gayri resmi bir şekilde tamamlanması şeklinde karşımıza çıkan kayıt dışı iş uygulamasıyla mücadele adına vasıflı olan ve diploma sahibi çalışanlara yönelik eşik ücretlerin uygulamaya konulmasında liderliği üstlenmiştir.

Türkiye de sendika hareketinin zayıflığı sebebiyle aynı sorunlarla karşı karşıya kalabilir. Fakat inşaat sektöründe teftişlerin yoğunlaştırılması halinde, benzer önlemler de etkin olabilir. Türk hükümetinin, toplu sözleşmeyi, ekonomide yer alan

sektörün tamamına ne kadar tatbik edebileceği bilinmemekle birlikte, bu tür bir prosedürün hukuka uygun olması halinde, toplu sözleşmenin etkisini büyük oranda destekleyeceği kesindir.

4. Sonuç ve Tavsiyeler

Bu raporun sonuçları, işbirliğinin birçok farklı modelinden etkilenmektedir. Modellerin aktarılabilirliği, her biri başka bir ülkeye ait olan alt bölümlerde tartışılmıştır.

Bu bölümde ise yine bu raporda belirtilen bazı modellerden edinilen deneyimlerin genelleştirilmesine çalışılmıştır. Yukarıda bahsi geçen ve bazı Üye Ülkelerden elde edilen bulgular şu şekilde özetlenebilir:

Kurumlar Arası İşbirliğine Yönelik En İyi Uygulamalar	
1. İşbirliği Modelleri	
Ulusal Yetkinlik Merkezi	Almanya, Polonya, İrlanda, Belçika (Sadece Sosyal Sigorta)
Ulusal, bölgesel ve yerel seviyede koordinasyon	Fransa, İtalya
Merkezi seviyede koordinasyon	Litvanya
Yerel seviyede koordinasyon	Birleşik Krallık
2. Özel Eylemler	
İlgili kurumlar ile Sözleşme/Protokoller (“Tüzük”)	Almanya
Teftişlerin belirli sektörlerde yoğunlaştırılması	Fransa
Suçların bir sonucu olarak, hükümete ilişkin diğer alanlarda somut eylemler	Fransa
Karma ekipler tarafından üstlenilen teftişler	Lüksemburg
Kayıt dışı çalışmanın bölgesel anlamda incelenmesinde görev alacak Danışmanlar	İtalya
3. Finansman Sağlama	
Yalnızca proje fonları (kötü uygulama)	İtalya, Birleşik Krallık
Devlet ile Sosyal Ortaklar Arasında İşbirliğine İlişkin En İyi Uygulamalar	
4. Koordinasyon Modelleri	
Üç taraflı uzman komiteler	Fransa, İrlanda
İmzalanan anlaşmalar	Estonya
Hükümet ile sosyal ortaklar arasında yapılan Sözleşmeler/Antlaşmalar	Almanya
5. Özel Eylemler	
Tüzükler, Teftiş Kuralları	İrlanda
Sosyal sigorta primlerinin belirlenmesine sosyal ortakların katılımı	Bulgaristan
Toplu sözleşmelerin yapılması ve genişletilmesi	Macaristan

Tablo 4: Genel Modeller

Faydalancıya yönelik tavsiyeler, her bir alt bölümün sonunda, kutular içerisinde özetlenecektir.

4.1. Koordinasyon Modelleri (İdareler Arası)

Tabloda da belirtildiği üzere, AB'ye üye ülkelerin kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdama ilişkin koordinasyon hizmetleri sorununu çözmek için kullandıkları dört farklı model bulunmaktadır. Bu modeller, etkinlikleri ve Türkiye bağlamına uygunlukları bakımından farklı etkilere sahiptir.

4.1.1. Ulusal Yetkinlik Merkezi Modeli

Ulusal Yetkinlik Merkezleri Almanya'da, Belçika'da, Polonya'da ve İrlanda'da kurulmuştur.

Almanya'da kurulmuş olan **FKS**, gümrük idaresinin özel bir birimi olup, Almanya'daki kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdama ilişkin olarak yürütülen tüm faaliyetleri koordine eder. "Matris örgütü" olarak da ifade edilen ve hizmetteki tüm vasıflı uzmanları bir araya getiren bir organizasyondur. Özel görevi söz konusu olduğunda diğer gümrük idarelerinden üstün sayılır.

Polonya'da kurulmuş olan **PIP** Ulusal İş Teftiş Kurulu'dur. Tıpkı Alman meslektaşları gibi Polonya'nın oluşturduğu yapı, tek bir merkezi mevzuata dayanmakta olup aynı zamanda bu konudan etkilenen diğer kamu kurumlarıyla ilişkilerin çerçevesini çizmektedir. Bu noktada bahse konu olan bu iki model, büyük benzerlikler göstermektedir.

İrlanda'da kurulu olan **NERA** ise istihdamla ilgili farklı görevleri olan nispeten küçük bir kurumdur. Kayıt dışı çalışma ile mücadele ise bu görevlerinden yalnızca biridir; ancak büyük önem arz etmektedir,

Belçika'da kurulmuş olan **SIRS/SIOD** yalnızca sosyal sigorta alanını kapsar, dolayısıyla da kayıt dışı çalışma ile bu yönden ilgilenmektedir.

Tavsiye 1:

Birçok ili bulunan büyük bir ülke olarak Türkiye, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla savaşıma konusu ile ilgili tüm yetkinliklerin kapsanacağı yetkinlik merkezi seçeneğini seçmelidir.

Çünkü;

(a) Tek bir kuruluş içerisinde denetim becerilerini ve yeteneklerini toplama imkânı sağlar (Diğer yönetimlerden FKS'ye müfettişlerin transfer edildiği Almanya örneği takip edilebilir).

(b) Yetkinlik Merkezi ile illerde bulunan bağlı ofisler yakın iletişim içinde olacak şekilde düzenlenebilir (il ofisleri için altında çalışabileceği yerel odak merkezlerinin kurulması gibi).

Hem kurumsal hem de bireysel olarak gerekli olan deneyime sahip olması ve denetim görevini hâlihazırda yerine getiriyor olması bakımından, bu çözüme yönelik en uygun kurumun SGK olduğu söylenebilir.

Bu çözümün seçiminde, tüm konunun kapsanacağı ve hem yetkinlik merkezinin hem de bu konu ile ilgili diğer kamu kurumlarının sorumluluklarının belirleneceği kapsamlı bir ulusal mevzuat geliştirilmesi tavsiye edilmektedir. Bu mevzuat, ayrıca, kurumlar arasında hangi bilgilerin (verilerin) alışverişinin yapılabileceğini de açık bir şekilde ortaya koymalıdır.

4.1.2. Koordinasyon Grubu Modelleri

Koordinasyon Grupları birçok ülkede oluşturulmuştur:

Büyük ülkeler olarak **Fransa** ve **İtalya**; ulusal, bölgesel veya il düzeyinde koordinasyon gruplarının üç katmanlı sistemini oluşturmuşlardır. Küçük bir ülke olarak **Litvanya** yalnızca ulusal bir koordinasyon grubu oluştururken, **Birleşik Krallık** yerel olayları ele almak amacıyla yerel bir çözüm seçmiştir.

Koordinasyon Grupları, Ulusal Yetkinlik Merkezi ile aynı düzeyde yetkiye sahip oldukları iddiasında bulunamazlar. Onların amacı, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdam konusu ile ilgisi olan tüm kamu kurumlarını (ve bazı durumlarda özel kuruluşları) bir araya getirmektir.

Bu çözümün dezavantajı, sınırlı olmasıdır. Bu tür bir çözümün planlanmasında düşünülmesi gereken birkaç soru bulunmaktadır:

- Hangi kurumlar dahil edilmelidir?
- Koordinasyon grupları, merkezi mi, yerel mi yoksa her iki düzeyde birden mi oluşturulmalıdır?
- Hangi hiyerarşi seviyesi bu grup içerisinde temsil edilmelidir (bakanlar, devlet bakanları, üst düzey memurlar veya müfettiş seviyesi gibi gerçekten bu işi icra edecek olan kişiler)?
- Yapı, sınırlı bir süre zarfı için mi düzenlenmelidir yoksa sürekli mi olmalıdır?
- Koordinasyon grubu (grupları) nasıl finanse edilmelidir? (Devlet bütçesinde kalıcı bir bütçe mi oluşturulacak yoksa projeye kaynak sağlama bazında mı finanse edilecek?)

Neticede, Koordinasyon Grubu Modeli, Yetkinlik Merkezi Modeli kadar etkin ve etkili gözükmemektedir. Türkiye'nin, Yetkinlik Merkezi Modeli yerine bunu seçmesi halinde, aşağıda yer alan tavsiye göz önünde bulundurulmalıdır:

Tavsiye 2:

Güçlü bir merkezi hükümeti ve çok sayıda ili ile büyük bir ülke olan Türkiye, Hükümet Eylem Planı için geliştirilen modele benzeyen 3 katmanlı çözümü seçmelidir. Kurulan birimlere doğru seviyedeki kişilerin katılımı mutlaka temin edilmelidir. Çünkü;

(a) Bir ile ya da bir bölgeye ait sorunlar spesifik özellikler içerebilmektedir. Bu nedenle de yerinde çözüme kavuşturulmaları gerekir.

(b) Ulusal seviye ise bir bütün olarak yasama çevresinin, kurumsal işbirliğinin ve ekonomi ile ilgili konu ve sorunlara ilişkin farkındalığın üzerine eğilmelidir;

(c) Koordinasyon Grupları politik sorunlardan ziyade pratik sorunla üzerine eğilmeli, bu nedenle de alanda iş deneyimi olan kişilerden oluşmalıdır.

Merkezileştirilmiş yapısı nedeniyle, Koordinasyon gruplarının oluşturulmasında SGK en uygun kurum gibi gözükmektedir. Bununla birlikte Gelir İdaresinin de benzer bir yapıya sahip olması ve halihazırda Eylem Planının koordinatörü olması nedeniyle Gelir İdaresi de böylesi bir yapıya ev sahipliği yapabilecek durumdadır.

4.2. Özel Eylemler (İdareler Arası)

Yukarıda da anlatıldığı üzere, incelenen ülkeler çeşitli takip eylemleri başlatmışlardır:

- Almanya somut sözleşmeler yardımıyla, Ulusal Yetkinlik Merkezi ile kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdam konularıyla ilgilenen diğer tüm kamu kurumları arasındaki işbirliğini düzeltmiştir.
- Fransa (diğer ülkelerden bazıları gibi) ekonomide yer alan kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdama eğilimli belirli sektörler üzerinde teftişlerini yoğunlaştırmaktadır.
- Fransa, ayrıca, kamu yönetiminin diğer alanlarında, sonuca ulaşabilmek için kayıt dışı çalışma ile ilgili cezai ve idari suçlara ilişkin bilgileri de kullanmaktadır (örneğin devlet sübvansiyonlarını kesme yöntemi).
- Lüksemburg karma teftiş ekiplerine ait, çeşitli yönetimlerden gelen müfettişleri kullanarak teftişler yürütmektedir.

- İtalya (bir süredir) koordinasyon gruplarına, mevcut durumu araştırmaları ve analiz etmeleri konusunda destek olmaları ve işverenler ile çalışanlara rehberlik yapılmasına ilişkin önlemlerini ve danışmanlık hizmetleri sunmak üzere il seviyesinde ve yerel seviyede yardımcı olmaları için “danışmanlar” görevlendirmektedir.

Sorumlulukları tanımlayan ve açık bir şekilde belirlenmiş bir yasaya dayanan Almanya modeli, işbirliği yöntemlerini içermesi ve veri alışverişini kesin bir şekilde sağlaması bakımından başarılı ve etkin bir yöntem olarak görülmektedir. Bu model konuya dâhil olan yönetimler arasında bu tür bir “Tüzük” oluşturulması ve değişiklik yapılması gerektiğinde düzenlemenin kolay bir şekilde gerçekleştirilmesine imkan tanımaktadır.

Kayıt dışı çalışma uygulamasına eğilimli sektörler üzerine yoğunlaşmak, kaynakların etkin bir şekilde kullanılması bakımından yararlı görülmektedir. Bununla birlikte, bu durum, diğer sektörlerin teftiş edilememesi gibi bir sorunun ortaya çıkmasına da sebep olabilir. Buna bağlı olarak da teftiş edilmeyen sektörlerde hukuka aykırı uygulamalar görülebilir. Bunun bir sonucu olarak, bazı alanlarda teftişlerin yoğunlaştırılması, kullanışlı bir çözüm olsa da diğer alanlar tamamıyla denetimsiz bırakılmamalıdır.

Teftiş bulgularının diğer idari eylemlere bağlanması, koruma konusunda yararlı olur. Örneğin yasa dışı faaliyetlerde bulunan işletmelerin devlet sübvansiyonlarının kesilmesi veya bu işletmelerin kamu ihalelerine girmelerine izin verilmemesi, işletmelerin kanunlara ve yönetmeliklere uymaları için güçlü bir teşvik unsuru olabilir. Bu nedenle devlet kurumları, özellikle de sorun çıkaran şirketler için, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdam sonucunda ortaya çıkacak sonuçları, para cezalarını ve cezaları tanımlamalıdır.

Merkezi teftiş kurumu bulunmaması halinde, karma ekiplerde teftiş organize etmek oldukça etkin bir yöntemdir. Bu durumda, çeşitli kurumlardan gelen müfettişlerden oluşan karışık teftiş ekipleri, teftiş bulgularının zorunlu takibini kolaylaştırır, bu alana dâhil olan müfettişlerin ortak bir şekilde bilgi kazanmasını sağlar ve mali kaynakların kullanımı üzerinde olumlu bir etki gerçekleştirir. Ayrıca, müfettişlerin diğer birimlerin ihtiyaçlarının farkına varmaları ve bu sayede de teftişlerin yapılmasına daha kapsamlı bir yaklaşım kullanmalarının kolaylaşması bakımından teftiş hizmetleri arasında gerekli yasal dayanak, yöntemler ve deneyim alışverişi yapılması da yararlı olur.

Yerel danışmanların görevlendirilmesi, Koordinasyon Grubu modeline yönelik değerli bir destektir; çünkü korunma, farkındalık artırma ve danışmanlık veya rehberlik ile ilgili pratik faaliyetlerin gruplar tarafından üstlenilmesine imkân tanır. Bununla birlikte danışmanların üstlendiği işin gerçek etkisinin değerlendirilmesi zordur. İtalya örneğinde yeterli ve sürdürülebilir finansman sağlanamaması danışmanlık müessesinin ortadan kalkmasıyla sonuçlanmıştır.

Tavsiye 3:

Türkiye, cesaret kırıcı ve engelleyici etkileri olan denetimlere eşlik edecek ve destekleyecek ek eylemler planlamalıdır. Bu nedenle de şunlar önerilmektedir:

(a) Kayıt dışı çalışma ile mücadele konusuyla ilgilenen kamu kurumları arasındaki ilişki belirlenerek yazılı formatta tanımlanabilir;

(b) Teftişler, kayıt dışı çalışmanın görülebileceği muhtemel olan ekonomik sektörlerle odaklanmalı; fakat diğer sektörler de bu uygulamanın tamamen dışında bırakılmamalıdır;

(c) Hükümet, teftiş bulgularını değerlendirip, “... ise, o zaman ...” senaryosu kullanarak diğer idari ilişkilere yönelik olarak bu alandaki yasa dışı uygulamaların sonuçlarını kesin ve açık bir şekilde belirtebilir;

(d) SGK, diğer idarelerin teftiş birimleriyle birlikte (daha çok sayıda) ortak denetim yürütebilir;

(e) Yine SGK, denetim gereklilikleri, hukuk, yöntemler ve deneyim konusunda daha kapsamlı bilgi edinmek adına diğer kurumların teftiş birimlerinden elde edilen bilgileri de ele alan meslek içi eğitimler verebilir;

(f) Danışmanlar ve bağımsız uzmanlar il seviyesinde görevlendirilebilir. Bunlar, teftiş hizmetleri ile işverenler ve çalışanlar arasında bir arabulucu olarak görev yapıp, ayrıca kanunlar ve düzenlemelerin yanı sıra fırsatlar konusunda da bu kişileri bilgilendirmek üzere danışmanlık ve rehberlik görevlerini de üstlenebileceklerdir. Bu kişilerin devlet bütçesiyle sürekli ve sürdürülebilir şekilde finanse edilmeleri gerekmekte olup, bu kişiler tarım, inşaat veya ev idaresi ile ilgili hizmetler gibi problemlili sektörlerle odaklanmalıdırlar.

4.3. Finansman Sağlama (İdareler Arası)

İtalya ve Birleşik Krallık örneklerinde de belirtildiği gibi, sürekli nitelikteki yapıların geliştirilmesinde hükümet tarafından sürdürülebilir bir finansmanın sağlanması gereklidir. Projeye finansman sağlanması eylemi, iki örnekte de sürekli eylemler ile sonuçlanmamıştır. Proje finansmanı sona erdiğinde takibe ilişkin finansman sağlanmamış, bu da İngiliz JoSET’lerinin ve İtalyan danışmanlar gibi yararlı yapıların yeniden kullanılmaz hale gelmesiyle son bulmuştur.

Tavsiye 4:

Türkiye, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla savaşıma ile ilgili olarak ortaya konulacak her türlü hizmet için düzenli bütçe tahsisatı öngörmelidir.

Bununla beraber, yenilikçi uygulamaların pilot projeler olarak tasarlanması ve uygulanması daha doğru olacaktır. Ancak pilot projenin en başında, denenen faaliyetlerin etkin ve etkili olduğunun kanıtlanması halinde nasıl sürdürüleceklerine ilişkin kuralların belirlenmesi faydalı olacaktır.

4.4. Koordinasyon Modelleri (Devlet/Sosyal Ortaklar)

Sosyal ortakların kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamın azaltılmasına yönelik faaliyetlere katılımı, konunun tamamen işveren-çalışan ilişkileri ile ilgili olmasından ötürü önem taşımaktadır. İşveren birlikleri ve sendikalar kendi üyeleri arasında farkındalığı artırmak, bilgi vermek ve korunma stratejilerini desteklemek adına birçok şey yapabilir. İşveren birlikleri ayrıca “yüz karalarını” suçlamaya istekli bile olabilirler; çünkü bu yüz karaları, kanun ve düzenlemelere uyan şirketlerin karşı karşıya kaldıkları haksız rekabetin sorumlusudurlar. Sosyal ortak kurumların, Fransa’da ve İrlanda’da üç taraflı komitelere katılmasının etkin bir yöntem olduğu ortaya çıkmış, sosyal ortaklar, kendi piyasa sektörlerindeki duruma ilişkin bilgi ve uzmanlıklarını paylaşmışlardır. Diğer taraftan sosyal ortakların katılımı, devlet yönetimlerinin bu sosyal ortakları yasa dışı uygulamalarla mücadeledeki ortakları olarak kabul etmeyi istemelerinin bir göstergesidir.

Sosyal ortaklar ile yasa dışı uygulamalara karşı nasıl mücadele edileceğine ilişkin anlaşmalar imzalamak, bu süreç içerisinde yalnızca bir ilk adım niteliği taşımaktadır. Estonya oldukça küçük bir ülke olduğu için, Estonya örneği diğer ülkeler için bir önem taşımamaktadır. Güvenilirlik olmaksızın istek ve niyetlerin bu şekilde beyan edilmesi, yalnızca herkesin birbirini tanıdığı ülkelerde işlev görebilir. Daha büyük ülkeler, daha güvenilir anlaşmalara yönelmek zorundadırlar. Bu bağlamda, Almanya’da hükümet ile sosyal ortaklar arasında yapılan antlaşmaların, daha güçlü bir etkisi bulunmaktadır.

Türkiye hükümeti de, kayıt dışı çalışma ve yasa dışı istihdamla mücadelede sosyal ortakların katılımını aktif bir şekilde desteklemelidir. Bu nedenle:

Tavsiye 5:

Hükümetler, kayıt dışı istihdama karşı verilen mücadelede sosyal ortakların önemli aktörler olduğunu kabul etmelidir. Bu çerçevede, sorumlulukları, görevleri, yöntemleri ve faaliyetleri belirleyen yazılı anlaşmalar düzenlenip imzalanabilir. Özellikle kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerin önde gelen işveren kuruluşlarıyla yapılacak iyi niyet beyanı niteliğindeki anlaşmalar bile, yeterli medya desteği ve tanıtımın da yapılmasıyla, gönüllü uyum noktasında ciddi olumlu sonuçlar doğurabilir.

Türkiye yetkinlik merkezi modeli kullanmayı seçerse sosyal ortaklar, Kurullara yerleştirilmelidir. Koordinasyon grubu senaryolarının seçilmesi halinde ise sosyal ortakların bu gruplar içerisinde yer almaları gerekmektedir.

4.5. Özel Eylemler (Devlet/Sosyal Ortaklar)

Bazı ülkelerde, hükümet ve sosyal ortaklar yakın işbirliği içinde çalışabilmişlerdir.

İrlanda’da kurulmuş olan ve sosyal ortak temsilcilerini de içeren bir Kurula sahip **NERA**, yöntem ve prosedürlerini bir Tüzük içinde kesin ve net bir şekilde belirlemiştir. İşletmelere, denetim öncesi kendilerini hazırlamaya yönelik gerekli tüm bilgileri alabilecekleri, açık biçimde hazırlanmış bir teftiş rehberi sunulmaktadır. Kurum, ayrıca, hiçbir şirketin herhangi bir resmi kurum tarafından haksız muameleyle tabi tutulmayacağını garantileyen oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bir şikâyet prosedürünü de sağlamaktadır.

Şirketlerin, ücretleri olduğundan az beyan etmesi gibi bir uygulamayı önlemek için **Bulgar** makamlar, sosyal ortakları, asgari sosyal sigorta değerlerini belirlenmesine dahil etmişlerdir. Bu model de başarılı bulunmaktadır.

Macar hükümeti, sosyal ortakları, inşaat sektöründeki -daha sonra kanun yoluyla tüm sektörlerle genişletilen- toplu sözleşme müzakerelerinde bulunmaları için aktif bir şekilde teşvik etmiştir. Bu uygulama, kayıt dışı çalışmaya meyilli olan bir sektördeki asgari ücretleri belirlemeye yönelik başarılı bir araçtır. Bu şekilde hükümet, yasa dışı uygulamaların yapılmasını zorlaştırmıştır.

Tavsiye 6:

Türkiye yukarıda yer alan örnekleri takip etmelidir. Hükümet, sosyal ortakların da desteğiyle, aşağıda yer alan noktalara eğilmelidir:

- *Prosedürlerin genel olarak şeffaflaşmasını sağlamak için teftiş birimlerinin yaptığı işe yönelik tüzükler ve şirketlere yönelik açık teftiş rehberleri (bu teftiş rehberleri birçok sektöre de adapte edilebilir) hazırlamak;*
- *İşveren ve çalışanlara, herhangi bir haksız muamele ile mücadele hakkı ve fırsatı veren açık ve net bir şikâyet sistemi kurmak;*
- *Kayıtlı istihdamı artırmak adına iş alanlarının ve hedef gruplarının ihtiyaçlarına uygun sosyal sigorta eşiklerini belirlemek;*
- *Az beyan edilen ücretlerle mücadele etmek adına, kayıt dışı çalışma oranının yüksek olduğu sektörlerde gerçekçi asgari ücretleri belirlemek.*

Yukarıda yapılan değerlendirmeler, gösterilen örnekler ve yapılan tavsiyeler ışığında, kayıtdışı istihdamla mücadele için tüm taraflar arasında yürütülmesi gerekli görülen işbirliği faaliyetleri incelenmiştir. Bu çerçevede, ülkemizde etkin olarak kullanılabilecek örneklerden nasıl faydalanılacağına belirlenmesi ve bunların uygulaması esnasında karşılaşılabilecek hususların tespiti için ilave çalışmalar yapılması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Çalışma Ziyareti 1		
Yer&Tarih	Katılımcılar	Amaçlar
Fransa 26/06-02/07/2011	SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından 10 Başmüfettiş	Çalışma Ziyaretlerinin Temel Amaçları: • Fransız Sosyal Güvenlik Sistemi ve ülkenin sosyal güvenlik primlerinin etkin şekilde toplanması ve kayıt dışı istihdamla mücadelede karşı etkili bir mücadeleyi sağlayan özel kurumsal çerçeve ve prosedürleri hakkında bilgi sahibi olmak. • Kurumun ve diğer kamu kurumlarının kayıt dışı istihdamla mücadelede ilişkin görev ve sorumlulukları hakkında bilgi almak. • Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı çalışma ile mücadelede ilişkin politika yöntemleri ve eğilimleri konularında bilgi sahibi olmak. • Sosyal Sigorta Primi Toplama mekanizmaları ve prim tabanının kontrolüne ilişkin ilke ve uygulamalar hakkında bilgi edinmek. • Türk Müfettişler ve Fransız meslektaşları arasında bütün iş süreci faaliyetleri, bilirim yükümlülükleri, ödemeler, tahsil, denetim ve teftiş konularında, metodoloji, mesleki uzmanlık ve deneyimlerin paylaşımına yönelik ortam oluşturmak. • Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında sosyal güvenlik denetiminin işlevine ilişkin bilgi aktarımını sağlamak. • Genel olarak yolsuzlukla mücadele kapsamında Savcılığın, Emniyet Genel Müdürlüğünün, Jandarma Genel Komutanlığının ve Gelir İdaresi Başkanlığının da içinde bulunduğu bazı devlet kurumları arasında sağlanan işbirliği yoluyla, kayıt dışı istihdamla mücadelede katılım sağlanan kurumlarla toplantılar gerçekleştirilmek.

Program

Beş gün içerisinde aşağıdaki ziyaretler gerçekleştirilmiştir.

Fransız Sosyal İşler Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Genel Müdürlüğü

Prim tahsilatı ve kayıt dışı istihdam konularında yetkili Fransız sosyal güvenlik kurumlarının (ACOSS-URSSAF) ana özelliklerine ve politika yapma ve planlamaya ilişkin sunum.

ADECRİ (Uluslararası İlişkiler Sosyal Güvenlik Milli Kurumu), Yasa Dışı Çalışma ile Mücadele Merkezi Ofisi (OCLTI) Jandarma Genel Komutanlığı sunumu- genel anlamda yolsuzlukla mücadeleyle yönelik ve daha spesifik olarak yasa dışı çalışmaya yönelik Fransız bakanlıklar arası ulusal ve yerel yapılar

ACOSS, Fransız Sosyal Güvenlik Kurumu Merkezi Ajansı

ACOSS altında birleştirilmiş mali işlemler, prim tahsilatı, ulusal bazda denetim ve teftişe ilişkin genel sunum. “Kayıt dışı çalışmaya” (maaşı düşük gösterme ve hiç bildirimde bulunmama durumlarını kapsayan) karşı tespit ve mücadele işlemlerinde, Bakanlıklar arası işbirliği ve URSSAF’ın koordinasyona ilişkin ACOSS’un rolü.

URSSAF de la Gironde’de Toplantı

Gironde URSSAF’a ziyaret (Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımları Primleri Tahsilat Kurumları: URSSAF’ın Genel Müdürlükle toplantı (Prim Tahsilatı, Teftiş ilkeleri ve kontrol prosedürleri).

Fransa’nın mevcut beyan usulüne dayalı sistem tanımı, katkı payı gerektiren aktivitelerin muhasebe dokümanlarının kontrolü, dokümanlar üzerinde kısmi kontrol ve işyerinde kontrol gibi tamamlayıcı denetimlerle birlikte.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (LCTI) kapsamında Sosyal Güvenlik Denetiminin fonksiyonu: İlkeler, metodoloji ve araçlar (modül 1 ve 2)

URSSAF ve Adalet Bakanlığı, Savcılık

Yerel düzeyde bakanlıklar arası işbirliğinde bulunan ana kurumlarla (CODAF) toplantılar. CODAF başkanı, Başsavcı rol, işlemler, faaliyetler ve sonuçlara ilişkin açıklamalarda bulunmuştur. Jandarma Genel Komutanlığı en aktif kurumsal ortaklardan biridir ve operasyonel düzeyde önemli rol oynamaktadır.

URSSAF ve Sınır Polisi

Sınır polisi yasa dışı işçilerle ilgili önemli rol oynamaktadır ve önemli misyona sahiptirler. Vergi İdaresi (Brigade de Contrôle et de Recherche) URSSAF ile bilgi ve veri paylaşımında bulunmaktadır ve polis ve/veya jandarma ile operasyonel faaliyetlerde bulunmaktadır.

Çalışma Ziyareti 2		
Yer&Tarih	Katılımcılar	Amaçlar
Almanya 29/01-04/02/ 2012	11 kişiden oluşan heyet: SGK'dan 5 yönetici ve 2 Sosyal Güvenlik Uzmanı, Gelir İdaresi Başkanlığından bir daire başkanı, sosyal taraflardan 2 (HAK-İŞ ve TESK) temsilci.	Çalışma ziyaretinin amacı, kayıtlı istihdamın teşvik edilmesine ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine ilişkin Almanya'nın politikası hakkında bilgi edinmektir. Bu amaç, Almanya uygulamalarından yola çıkarak söz konusu kayıt dışılık problemlerine karşı Türkiye'de alınabilecek önlemlere ilişkin bir bakış açısına dayanmaktadır. Çalışma ziyareti programı aşağıdaki üç ayrı yaklaşımına dayanmaktadır: • Kayıtlı İstihdamın Teşviki • Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele • İş gücü piyasasında Türk göçmenlerin özel durumu

Sonuçlar

Çalışma ziyareti boyunca bazı dersler alınmış ve iyi uygulama örnekleri gözlenmiştir. En önemli sonuçlar aşağıda listelenmiştir. Başlangıç olarak Almanya ile ilgili iki konuya değinilmelidir:

Çalışma ziyareti öncesinde Federal Almanya alışma ve Sosyal İşler Bakanlığından kayıtlı istihdamı teşvik konusunda Almanya'nın politikalarını, Federal Maliye Bakanlığından ise kayıt dışı istihdam ve yasa dışı çalışmaya karşı mücadele konusundaki politikalarını aktarması talep edilmiştir. Bu ağırlara sadece Federal Maliye Bakanlığından cevap alınabilmiştir. Sonuç olarak: Gerçekten de Almanya'da kayıtdışı istihdam ve yasa dışı çalışmaya karşı esaslı bir politika mevcutken, kayıtlı istihdamının teşvikine ilişkin benzer şekilde bir politika bulunmamaktadır.

Ancak yine de, 2020 Ajandasının bir parçası olarak Almanya, bazen yan etkileri de olabilen ve çalışanları ve işverenleri kayıtlı istihdama teşvik eden yeni istihdam politikası araçları belirlemiştir. Bu araçlardan bazıları Türkiye için de örnek alınabilir araçlardır.

nlemlerin analizine gelinece kanunun uygulanmasına dayanan faaliyetleri kayıtlı istihdamın teşvikini amalayanlardan ayırmak faydalı olacaktır.

Federal Almanya Maliye Bakanlığı, Batı Federal Finans Yönetimi ve Genel Gümrük İdaresi tarafından alınan önlemler:

- Çeşitli idarelerden, gümrük idaresine sorumlulukların merkezileştirilmesinin başarılı olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamlarla mücadele ve yasa dışı ekonominin önlenmesinde, iletişimin daha zor olduğu sorumluluk paylaşımı yönteminden ziyade, bir kamu idaresi tarafından bu mücadelenin yürütülmesi yöntemi başarıyı artırmaktadır.
- Gümrük İdaresi tarafından yönetilen temel yapılanma, bir çeşit “Ulusal Yeterlilik Merkezi” kurarak yeteneklerin daha da geliştirilmesini sağlamaktadır.

- Almanya’da kayıt Dışı istihdamla mücadele alanında hazırlanan tüm yasaların bir yasa altında toplanmasıyla oluşturulan ve herkesin anlayabileceği şekilde hazırlanan Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu’nun büyük önem taşıdığını görülmektedir.
- İlgili yasal düzenleme çeşitli kamu kurumlarının iş birliği içinde çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Bakanlık, işbirliği yaptığı kurumlar için görevleri, iletişim ve işbirliği yöntemlerini ve veri alışverişine ilişkin hükümleri açık bir şekilde belirten bir sözleşme sistemi geliştirmiştir. Eylem Planına ilişkin Başbakanlık genelgesinde işbirliğine ilişkin ilgili kurumların sorumluluğunun altı çizildiğinden, Türkiye’de de bakanlıklar arası işbirliğini sağlayan bir araç olarak buna benzer bağlayıcı bir beyan olabilir. Kurumlar arasındaki veri alışverişi bu şekildeki iki taraflı anlaşmalar yoluyla sağlanabilir. Devlet veri alışverişinde standart prosedürlerin izlenmesi yoluyla kişisel hakların korunmasına yönelik önlemleri almalıdır.
- İşsizlik yardımı alanlar tarafından üstlenilen kayıt dışılığın azaltılmasına ilişkin, Alman 1 avro işleri bir fırsat sunabilir. Böyle bir araç, yardım alanları yardımlarını arttırmak ve böylece onları kayıt dışı çalışmaktan korumak için çalışmaya yönlendirmektedir ve bu açıdan başarılı kabul edilebilir. Ancak, işsizler tarafından üstlenilen herhangi bir kamu işi ek iş niteliğinde olmalıdır, özel sektör tarafından yürütülen işlerin ellerinden alınması şeklinde olmamalıdır. Böylece bir durumda, bu araç zarar verici duruma düşebilir. Bu aracın değerlendirilmesi ve Türkiye açısından uygulanabilir görülmesi, iş gücü piyasası kurumlarına (ÇSGB ve İŞKUR) bağlıdır.
- Alman sosyal sigorta sisteminde görevlerin birleştirilmesi süreci geliştirmiştir. Ancak, Türk yetkilileri zaten daha önceki üç sosyal sigorta kurumunu birleştirerek SGK’yı kurmakla merkezileştirmeye gitmişlerdir. Bu nedenle Almanya örneği bu noktada ek bir fayda katmamaktadır. Kanuni yapının ve prosedürlere ilişkin düzenlemelerin Türkiye’ye uyarlanma ihtimalleri değerlendirilmelidir. Özellikle DRV Bund’un İşletme Denetim Servisinin sunumuna heyet tarafından büyük ilgi gösterilmesi bu konuda bir belirti olabilir. Teftiş personeli için hazırlanmış rehberlerden ve diğer ilgili materyallerden yararlanma gibi imkanlar bulunduğundan bu gibi konularda daha detaylı bilgilere ulaşma ihtiyacı olup olmadığı hususu değerlendirilmelidir.

Çalışma Ziyareti 3		
Yer&Tarih	Katılımcılar	Amaçlar
Portekiz 26-30/03/ 2012	SGK Başkan Yardımcısı başkanlığında SGK yöneticileri ve İl Müdürlerinden oluşan 10 kişilik bir heyet	Çalışma ziyaretlerinin amacı, kayıt dışı istihdam konusunda AB ülkelerindeki iyi uygulama örneklerini yerinde inceleyerek, faydalanıcı kurum temsilcilerinin bu konudaki bilgi düzeyini artırıp, Türkiye şartlarına uygun çözüm önerileri tanımlamaktır. Çalışma ziyaretinin içeriği iki konu kapsamında gelişmiştir: 1. Kayıtlı İstihdamın Teşviki Öncelikle, Portekiz Devleti'nin konuya ilişkin genel politikası hakkında bilgi edinmek amaçlanmıştır. 2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portekiz'deki kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemlerine ilişkin bilgi sahibi olmak hedeflenmiştir. Portekiz, yasa dışı istihdamla mücadeleyi Çalışma Şartları İdaresi (ACT) ve Sosyal Güvenlik Kurumu altında merkezileştirmiştir. Çalışma Şartları İdaresi, özel veya kamu tüm sektörlerde iş yeri sağlık ve güvenliğinin teşvik edilmesini ve özel sektörde yasal çalışma ilişkilerinin uygulanması yoluyla Portekiz anayasasında çalışma şartlarının geliştirilmesini amaçlayan bir devlet kurumudur. Portekiz Sosyal Güvenlik Kurumu, sigorta, dayanışma ve ailenin korunması alt sistemleri ile sosyal destek sisteminin ve tamamlayıcı sistemlerin parçası olan kamu sosyal güvenlik sistemini korur. 2007 yılında yapılan yeni düzenlemeyle, sosyal güvenlik sistemi üç sistemden oluşmaktadır: vatandaşların sosyal korunması ve refahı ile vatandaşlara yönelik diğer tamamlayıcı hizmetler.

Program

Portekiz Sosyal Sigorta Kurumunda ve/veya Diğer Kurum ya da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi Bakanlıklarda Yetkili Personelle Toplantı

- Portekiz sosyal sigorta sistemi ve politikalarına ilişkin açıklamalar
- Amaç ve hedeflerin nasıl belirlendiği ve izlendiğine dair bilgiler

Bölgesel Sosyal Sigorta Birimleri ve Benzer Kurumlarda Kayıt Dışılık Problemi ve Çözüm Politikaları Hakkında Yöneticilerle Görüş Alışverişi İçeren Toplantılar

- Sosyal sigorta bütçesine ilişkin örnekler ve açıklamalar
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede veri tabanı kullanımı ve veri alışverişi hakkında sunumlar
- Sosyal sigorta konularında bakanlıklar arası işbirliği örnekleri

Yönetimle ziyaret toplantıları ve kayıt dışılığa yönelik problemlerin ve kayıt dışılıkla mücadelede alınabilecek önlemlerin tartışılması

- Kayıt dışı istihdamla mücadelede veri tabanı kullanımı ve veri alışverişi hakkında sunumlar
- Sosyal sigorta konularında bakanlıklar arası işbirliği örnekleri

Kayıtlı istihdamı teşvikteki rollerini anlatabilecek olan **sosyal taraflarla toplantı ziyaretleri** (örn. İşveren ve işçi sendikaları)

Kayıt dışılık sorunlarının ve kayıt dışılığa karşı alınabilecek önlemlerin **yerel ACT'lerle gerçekleştirilen toplantıda tartışılması**

Çalışma Ziyareti 4		
Yer&Tarih	Katılımcılar	Amaçlar
Belçika 06-12/05/2012	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından 5, Hizmet Genel Müdürlüğünden 4, Başkanlık Makamından 1, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Dairesi'nden 1 çalışan ve İzmir İl Müdürlüğünden oluşan 12 kişilik bir heyet	Çalışma ziyaretinin amacı, kayıt dışı istihdam konusunda AB ülkelerindeki iyi uygulama örneklerini yerinde inceleyip faydalanıcı kurum temsilcilerinin bilgi seviyelerini artırarak, Türkiye şartlarına uygun çözüm önerileri tanımlamaktır. Özel Amaçlar: Ortak Veri Tabanı Sistemlerine ilişkin önerilen çalışma ziyaretinin amacı ortak veri tabanının AB örnekleri ve kullanılışını yerinde incelemek olarak belirlenmiştir. Bu nedenle bu ziyaretin, sistemin geliştirilmesinde yer alacak ve ortak veri tabanlarını kullanacak olan müfettişler ile oluşturulacak ortak veri tabanının proje bitikten sonra sürdürülebilirliğini sağlayacak olan Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğünde çalışan IT uzmanları tarafından gerçekleştirilmesi uygun görülmüştür. Bu çalışma ziyaretinin yeni ortak veri tabanının tasarlanması ve geliştirilmesinin tamamlanmasından sonra yapılması planlanmıştır. Bu yolla katılımcıların AB uygulamalarının örneklerini gözlemlmeleri amaçlanmıştır; böylece gözlemlerine bağlı olarak ortak veri tabanının geliştirilmesine ilişkin yöntemleri kolayca karar verebilme imkanı bulacaklardır. Bununla birlikte, proje tarafından kurulan sistemin yakın zamanda etkili bir şekilde geliştirilmesi ve kullanımının çeşitli uzmanlık alanlarında yaygın hale gelmesi sağlanacaktır. Sonuç olarak, bu çalışma ziyaretinin yardımıyla, sadece hizmet kalitesi değil, aynı zamanda ürünün sürdürülebilirliği de sağlanmış olacaktır.

Program

Belçika Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumunun yöneticileriyle toplantı

- Özellikle e-devlet'e ilişkin olarak Belçika sistemindeki sosyal sigorta kavramının tanıtımı
- Belçika sisteminde bilişim teknolojilerinin rolü ve ortak veri tabanı hakkında özet bilgilendirme

Sosyal Sigorta Crossroads Bankası (CBSS)

- Çalışma prosedürleri ve uygulamalarının tanıtımı
- CBSS'nin sosyal sigortaya ilişkin birimlerinin kurumsal yapısı, Belçika sosyal güvenlik ağındaki yeri ve kayıt dışı ekonomiyle mücadeledeki rolü

Sonuçlar

Çalışma ziyareti boyunca birçok iyi uygulama gözlemlenmiş ve öğrenilecek dersler çıkarılmıştır. İyi uygulama örnekleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Yalnızca bir numarayla kayıt: Bireylere ve kurumlara kendine özgü bir numara atanır. Vatandaşlık, sosyal güvenlik ve vergi gibi bütün kurumsal prosedürlerde bu tek numara kullanılır ve ilgili kurumlar bu numara yoluyla bu bilgilere ulaşır.
- Tek noktadan kayıt: Bir iş yeri kurulduğunda, kayıt tek noktadan yapılır (NSSO). Bu bilgi elektronik ortamda ilgili tüm kurumlara bu merkezden hemen gönderilir.
- İlgili noktalardan bildirge girişleri: Bildirgeler gereksiz sahalardan temizlenerek sadeleştirilmiş olup, kurumlar arasında bilgi tekrarı bulunmamaktadır. Aynı bilgi birden fazla kurumda tutulmamaktadır.
- Primlerle ve prosedürle ilgili arabolucu kurum: Arabolucu danışman kurumlar sosyal güvenlik alanındaki tüm yasal ve teknik konularla ilgilenmektedir. Bu kurumlardan hizmet alan iş yerleri kendi işlerine yoğunlaşmaktadırlar.
- Verilerin gizliliği ve güvenliği: Tüm kişisel veriler Özel Hayatı Koruma Kanunu tarafından korunmaktadır ve bu tür bilgilere erişim belirli kurallar ile izin ve onaya tabidir. İnsanlar son 6 ayda kimlerin kendileri hakkında bilgiye ulaştığını bilme hakkına sahiptir.
- Özel Hayatı Koruma Komitesinden izin almadan, kişisel bilgi kullanılarak hiçbir inceleme yapılamaz. Bu Komite üç konuya ağırlık vermektedir; (i) bilgi talep eden kurumların yasal hakları (ii) bu bilgileri kullanım amacı (iii) bilgi talep eden kurumun bu bilgiye gerçekten ihtiyacı olup olmadığı.
- Zorunlu Yıllık İzin: çalışma dönemleri ile tatil dönemleri arasında sağlıklı bir denge mevcuttur.
- Bütün kurumlar sahadaki müfettişleri yardımıyla gerekli gördükleri herhangi bir bilgiye erişim sağlayabilir. Eğer sadece yerinde denetim yoluyla elde edilebilecek bilgiye ihtiyaç olursa hangi kurumun ilgili bölgede müfettişinin olduğu görülebilir. Hangi bilginin istendiği ve bunun gereği olarak istenen bilgi, sahadaki müfettişlerin taşınabilir bilgisayarlarının yardımıyla elektronik ortamda karışıklık olarak gönderilebilir.

- Her kurum kendi verilerini oluşturma, düzenleme ve depolamadan sorumludur. Benzer şekilde her kurum verilerin korunmasını sağlamak zorundadır. Kurumlar arasında direk bir bilgi alış verişi mevcut değildir. Kurumlar ihtiyaç duydukları bilgiye imzalanan protokollerle belirlenen koşullar çerçevesinde CBSS aracılığıyla ulaşmaktadır.
- Hizmet Denetimleri: Çok karmaşık olmayan geçici hizmetlerin Sosyal Güvenlik ve Maliye kaydını sağlamanın en kolay yoludur. Bu uygulama aynı zamanda sosyal güvenlik primleri ve ilgili vergilerin ödenmesini basitleştiriyor.
- DIMONA: İstihdamı kontrol etmek, iş yerlerinin personel kayıtlarını sağlamak, tek bir noktadan ilgili tüm kurum-lara bilgilerin dağılımını sağlamak için geliştirilen faydalı bir yazılım.
- LIMOSA: DIMONA'ya benzerdir ancak, yabancı işçilerin kaydı ve izlenmesi için kullanılmaktadır.
- Çalışma ziyareti boyunca, yapılar, işlevler ve kurumlar arası ilişkiler gözden geçirilmiştir. Kullanımdaki birçok sosyal güvenlik sisteminin Türkiye'de uygulanan sosyal güvenlik sistemiyle benzerliklerinin olduğu gözlemlenmiştir. Verilerin ortak kullanımını sağlayan merkezi yapı benzer uygulamalar için iyi bir örnek olabilir.
- Gözlemlere göre, kurumlarda gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın bir sonucu olarak iş akışındaki gelişme ve işlemlerin basitleştirilmesi başarılmış ve bunun sonucunda büyük oranda zaman tasarrufu sağlanmıştır.
- Aynı zamanda, ülkemizin teknoloji koşullarında çok iyi bir durumda olduğu da anlaşılmıştır. Ülkemizde yeni uygulamaya geçen biyometrik kimlik tanımlama sistemi Belçika'da sadece düşünce aşamasındadır.
- Eğer sağlık sisteminde kullandığımız MEDULA sistemi Belçika'nın sistemiyle karşılaştırılırsa, MEDULA sisteminin çok sayıda güçlü yönlerinin olduğu anlaşılabacaktır. Bunun dışında, benzer bir sistem olarak, ülkemizde şuanda yargı sistemimizde kullanmakta olduğumuz UYAP, Belçika'da henüz tasarım aşamasındadır.
- Sonuçta, Belçika ve Türkiye sistemleri arasında büyük benzerlikler tespit edilmiştir. Bu durumun bir avantaja çevrilebileceği ve uluslararası bilgi ve deneyim alışverişinin iki ülke kurumları için de yarar sağlayacağı açıktır.

EK-2: FRANSA ÇALIŞMA ZİYARETİ

1. Çalışma Ziyaretinin Amacı ve Hedefleri

1.1. Çalışma Ziyaretinin Amacı

Çalışma ziyaretinin amacı, Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi çerçevesinde bilgilendirme niteliğinde olup, kayıt dışı istihdama karşı başarılı uygulamaları hayata geçirmiş olan Fransa deneyiminin değerlendirilmesidir.

1.2. Özel Hedefler

Kayıtlı istihdam ve Avrupa Birliği (AB) sosyal politikası hakkında farkındalık artırmak üzere tasarlanan çalışma ziyaretinin temel hedefleri arasında aşağıdakiler yer almaktadır:

- Fransız sosyal güvenlik sistemini ve kayıt dışı istihdama karşı etkili mücadeleyi sağlayan kurumsal çerçeveyi ve prosedürleri kavramak
- Kayıt dışı istihdamla mücadele sürecine dâhil olan kurumların ve resmi dairelerin görev ve sorumlulukları hakkında bilgi almak
- Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı çalışma ile mücadeleye yönelik politikalar hakkında bilgi almak
- Prim tahsilat mekanizmaları ve prim tabanının kontrolüne ilişkin ilke ve uygulamalar hakkında bilgi edinmek
- İş süreci, teftiş, kontrol ve denetim konuları ile ilgili yöntem ve deneyimleri paylaşmak
- Yolsuzlukla mücadele bağlamında, kurumlar arası işbirliği aracılığıyla kayıt dışı istihdamla mücadeleye katılan kurumlarla toplantılar düzenlemek

2. Faaliyetlerin Özeti

2.1. Konu: Prim Tahsilatı, Kurumsal Yapılar ve URSSAF (Sosyal Güvenlik İdaresi)

Kurum: Sosyal İşler Bakanlığı

Sosyal İşler Bakanlığında sosyal güvenlik primlerinin tahsilatı, uzmanlaşmış kurumların yapısı, Fransa'da bulunan 88 URSSAF ve bunların iki yönlü görevleri konusunda bilgi alınmıştır. Söz konusu iki yönlü görev, ACOSS Ulusal Kurumu'nun URSSAF ve Fransa'da faaliyet gösteren bütün sosyal güvenlik kurumlarını bir araya getirmesiyle primlerin toplanmasını ve kayıt dışı istihdamla mücadeleyi kapsamaktadır.

2.2. Konu: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Kurumlar Arası İşbirliği

Kurum: Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (ADECRI)

Uluslararası ilişkilere ilişkin Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (ADECRI) genel merkezinde yapılan toplantıda, Yasa Dışı İstihdamla Mücadele Merkez Bürosu (OCLTI) Operasyon Birimi tarafından, hem ulusal hem de yerel seviyede kayıt dışı istihdamın tespit ve takibinde etkililiği artırmak amacıyla Fransa'daki mevcut bakanlıklar arası koordinasyon ve işbirliği hakkında bilgi verilmiştir. Burada, Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Komitesinin başkanlığının bizzat Başbakan tarafından yürütüldüğü bilgisi edinilerek konunun siyasi yönü vurgulanmış, ayrıca gerek ulusal gerekse de yerel (CODAF Comité Opérationnel Départemental de Lutte Contre la Fraude) düzeyde gerçekleştirilen kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarına katılan resmi dairelerin etkili bir biçimde farklılaştırılmış rolleri anlatılmıştır.

2.3. Konu: URSSAF Ulusal Fonu

Kurum: Fransa Sosyal Güvenlik Koordinasyon Kurumu (ACOSS)

ACOSS bünyesinde yapılan toplantının konusunu, URSSAF'ın topladığı Sosyal Güvenlik primlerini alan ve bu primleri çeşitli Sosyal Güvenlik Kurumlarına tahsis eden URSSAF Ulusal Fonu oluşturmuştur. Toplantıda, prim temelli faaliyetler ile gizli istihdamla mücadele üzerinde yapılan operasyona ilişkin kontrolde URSSAF'ın kurumsal ve işlevsel olarak tanıtımı yapılmış, özellikle tüm faaliyetlerin alandaki 88 URSSAF biriminin sorumluluğunda olduğu belirtilerek ACOSS'un doğrudan operasyon seviyesine alınmadığı, kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ulusal seviyede bakanlıklar arası işbirliğinden ve yerel seviyede URSSAF faaliyetlerinin koordinasyondan, politika oluşturma ve planlama görevlerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

2.4. Konu: Prim Tahsilat ve Kontrolleri

Kurum: URSSAF Bordeaux-Gironde Birimi

URSSAF'ın Bordeaux-Gironde biriminin ev sahipliğinde yapılan toplantılarda, Fransa'daki prim tahsilat sisteminin ilkeleri (beyan sistemi) ve kontrol mekanizmaları (üç ana kontrol prosedürü tipi: prim tabanlı kontrol, prim tabanı üzerinde kısmi muhasebe kontrolü ve işyerinde kontrol) üzerinde durulmuştur.

3. Çalışma Ziyaretinin Çıktısı/Etkisi

Çalışma ziyareti sonunda özetle aşağıda yer verilen hususlar tespit edilmiştir:

- Fransa'da yapılan Sosyal Güvenlik Teftişi, yalnızca sosyal prim ödemesi kontrol ve teftişi ile kayıt dışı istihdamla mücadeleye ayrılmıştır.
- Sosyal yardımlarla ilişkili yolsuzluklar başka bir birliğin sorumluluk alanındadır.

- Sosyal Güvenlik Kurumlarından tamamen bağımsız ve harici bir başka teftiş birliği (IGAS) ise Sosyal Güvenlik Kurumlarının işleyişini denetlemeden sorumludur.

- Fransa’da primlerin tahsilatı, işverenin veya bağımsız çalışanın hukuki ve mali açıdan sorumlu olduğu “beyan sistemi” temeline dayanmaktadır.

- Bu beyan sisteminin benzeri Sosyal Güvenlik İdaresinin (URSSAF) prim tabanı üzerindeki denetim yetkisidir.

- Kontrol prosedürleri, prim katkısında bulunan kişilerin bazı kamu idaresi suistimallerine karşı kendilerini koruyacağı öngörülen hak teminatlarıyla uyumludur.

- Prim tabanını kontrol etmek üzere Fransa’da mevcut üç alternatif prosedür bulunmaktadır. Bunlar, belgelerin kontrolü, belgelerin kısmi kontrolü (muhasabe) ve işyerinde kontroldür. Her biri birbirleriyle uyumlu olup, kontrol prosedürünü uzun ve zor bir süreç haline getirmektedir. 2000’den fazla çalışanı olan büyük bir şirkette yapılan kontrolün süresinin ortalama 2 yıl olduğu görülmüştür. Fakat büyük şirketlerdeki etkililiğin ve elde edilen sonucun çoğunlukla kayda değer bulunduğu beyan edilmektedir. Büyük şirketlerde yolsuzluk ve örtbasın bir tür yönetim ilkesi olduğu düşünülmektedir. Bu durumun, büyük şirketlerin nadiren ciddi anlamda kontrole tabi tutulduğu ülkemiz açısından değerlendirilmesi için önemli bir ders olduğu ifade edilmiştir.

- Kontrol faaliyetleri Fransa’da teftiş faaliyetlerinin yaklaşık %80’ini temsil ederken, geriye kalan %20’lik kısım, Fransa’da hukuki olarak tanımlandığı şekliyle, serbest çalışanlar için düşük maaş veya gelir bildirimi de dahil olmak üzere kayıt dışı istihdamla mücadelele ayrılmıştır.

- Fransa’daki bir müfettişin yasal statüsü, Türkiye’de de olduğu gibi kendisini her türlü tehdit, şantaj veya korkutma girişiminden korumaktadır.

- İş Kanunu kapsamında bir Sosyal Sigorta Müfettişi, ILO yönetmeliklerine uygun şekilde İş Müfettişi ile aynı özlük haklarına sahiptir.

- Fransa’da afların kapsamı içinde sosyal prime ilişkin ödenmesi gereken borçlar yer almamaktadır. Bunun nedeni, söz konusu tutarlarda Devletin karar verme yetkisinin olmadığı düşünülmesidir. Bahse konu tutarların Devletin değil çalışanların parası olduğunu, hiçbir devlet veya kamu merciinin sosyal primin hukuki yapısını değiştirme hakkının bulunmadığını düşünmektedirler.

- Sosyal primlerin yapısı ve hukuki devredilmezlikleri hakkındaki bu yasal hükümler neticesinde, kayıt dışı istihdamla mücadele alanında Fransa’daki bakanlıklar arası işbirliğinin temel özellikleri ortaya çıkmaktadır. Fransa’da kayıt dışı istihdam ve düşük maaş bildirimine ilişkin açık bir cezai müeyyide uygulandığından ilgili kamu kurumlarının birçoğunun, Cumhuriyet Baş Savcısının yetkisi kapsamındaki söz konusu bakanlıklar arası faaliyetlere zorunlu olarak katılacağı varsayılmaktadır.

- Fakat yerel makamlarca sıkça tekrarlanmak suretiyle, çok ağır cezai yaptırımlara (hapis, tutukluluk) rağmen bu cezaların nadiren uygulanması söz konusudur. Yalnızca ağır suçlara karşı (örneğin uyuşturucu ile bağlantılı kayıt dışı istihdam gibi) cezayı uç noktada bir önlem olarak düşünme konusunda bir mutabakat vardır.

- Fransa’da Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Komisyonuna Başbakan başkanlık etmektedir ve sorunu ortadan kaldırmak amacıyla tüm Rütbeli Memurları ve Cumhuriyet Baş Savcılarını gerekli tüm adli ve kanuni yaptırım güçlerini yetkilendirebilmektedir. Kayıt dışılıkla mücadelede bu durum, karar vericinin istekliliği ve taahhüdü konusunda ciddi bir sorunu aşması olarak görülmektedir.

Fransa’da kayıt dışı istihdam ile mücadelede başarı sağlanması için polisiye tedbirlerin yoğun bir şekilde hayata geçirildiği, adli bakımdan ise kayıt dışı istihdam edenlere karşı ağır cezaların getirildiği ve bu sayede önemli kazanımlar elde edildiği, savcılık, polis ve jandarma ile sosyal güvenlik kurumları arasında etkili bir biçimde uygulanan bilgi paylaşımının söz konusu olduğu ve bu sayede hem sosyal güvenlik denetimlerinin etkili olmasının sağlandığı hem de sağlanan sosyal sigorta hizmetlerinin istismar edilmesinin en aza indirilerek sosyal güvenlik kurumlarının zararlarının önemli ölçüde azaltıldığı anlaşılmıştır.

Ülkemizde de, kayıt dışı istihdama karşı sürdürülen mücadelede, bu mücadeleye katkı sağlayabilecek bütün kurumlar arasında bilgi paylaşımının geliştirilmesi ve bu kurumların personellerine kayıt dışı istihdam ile mücadele kapsamında görev verilmesi yanında yüklenmiş görevlerin etkili şekilde yerine getirilmesinin sağlanması için idari tedbirlerin alınması, personele yönelik bilinçlendirme çalışmalarının yapılması, yasal çerçevede ise, kayıt dışı istihdamda bulunanlara karşı caydırıcı cezaların getirilmesiyle önemli ölçüde kazanım sağlanacağı değerlendirilmiştir.

EK-3: ALMANYA ÇALIŞMA ZİYARETİ

1. Çalışma Ziyaretinin Amacı ve Hedefleri

1.1. Çalışma Ziyaretinin Amacı

Çalışma ziyaretinin amacı, projenin konusu ile ilgili AB'deki en iyi uygulama örnekleri hakkında faydalanıcı kurumdan katılım sağlayan temsilcilerin bilgisini arttırmak ve Türkiye için uygun olabilecek çözümleri belirlemektir.

1.2. Özel Hedefler

Çalışma ziyareti, üç aşamalı bir yaklaşım hedeflemiştir:

1.2.1. Kayıtlı İstihdamın Teşvik Edilmesi

Öncelikle Almanya'nın kayıt dışı istihdama ilişkin genel politikası hakkında bilgi edinmeye yönelik hedef belirlenmiştir. Bu nedenle, kayıt dışılığa eğilimli grupların (işsizler, kısa dönemli çalışanlar, işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan kişiler) “hızlı avro” kazanmak amacıyla yasal olmayan istihdam şekillerine başvurmak yerine, kayıtlı işlerde çalışmaları ve bu şekilde sosyal sigortalı olmalarını sağlamak yönünde nasıl teşvik edildiklerine dair bilgiler verilmesi talep edilmiştir. Bu kapsamda ziyaret edilmesi planlanan kurumlar aşağıda yer almaktadır:

- Federal Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Bonn - Sosyal Sigorta Daire Başkanlığı: Bakanlık, sosyal güvenlik politikalarının yanı sıra, kayıt dışı istihdama ilişkin hususlarla yakın ilişki içerisinde değerlendirilmesi gereken iş gücü piyasası ve istihdam politikalarının oluşturulmasından da sorumludur.

- Job Center (İş Merkezi) Rhein-Sieg, Sankt Augustin - işsizlik yardımları kapsamında olmayan kişilerin yeniden iş gücü piyasasına entegre edilmesinden sorumludur. Faydalanıcıların kayıtlı istihdama yeniden entegre edilmelerini sağlamak amacıyla izlenen stratejiler ve bu kapsamda sürdürülen faaliyetler hakkında bilgi alınması amaçlanmıştır.

- Alman Emeklilik Sigortası Job Center, “minijob”ların (küçük işlerin) sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmesinin kolaylaştırılması ile ilgili yetki ve sorumluluğu taşımaktadır. Ana kuruluşu –Knappschaft Bahn See- ev içi hizmetlerinde çalışanların sosyal güvenlik kapsamında ve vergi kurallarına uygun olarak çalışmalarını güvence altına almak amacıyla bu çalışanların kaydedilmesini kolaylaştıran ilgili prosedürlerin yanı sıra “hane halkı çeki” olarak adlandırılan prosedürün de devreye alınmasından sorumludur.

1.2.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele

Almanya kayıt dışı istihdam ile mücadeleyi, Federal Almanya Maliye Bakanlığının sorumluluğu altında toplamıştır. Operasyonel görevler, Batı Federal Maliye Müdürlüğü (Bundesfinanzdirektion West) ve Köln'de bulunan Ana Gümrük Ofisi

(Hauptzollamt) tarafından gerçekleştirilmektedir. Almanya'nın kayıt dışı istihdamla mücadele politikaları ve bunları gerçekleştirme yolunda kurumlar arası işbirliği ile atılan adımlar hakkında bilgi edinmek, amaçlar arasında yer almıştır.

Alman Emeklilik Sigortası (DRV) Kurumu, iş yerlerinin denetlenmesi görevini yerine getirmektedir. DRV'nin ülke çapında Denetim Büroları bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliği ve veri paylaşımının nasıl yapıldığı, işletme denetimlerinin nasıl uygulandığı ve takip prosedürlerinin nasıl işletildiği hakkında bilgi edinmek amacıyla bunlardan birinin Köln'de ziyaret edilmesi öngörülmüştür.

1.2.3. Türk Göçmenlerinin Durumu

2010 yılı itibariyle Almanya'da, 1.629.480 Türk vatandaşı ve 777.904 Alman vatandaşlığına geçen Türk kökenli kişi bulunmaktadır. Almanya'da bulunan 6.7 milyon yabancı içerisinde Türkler, en büyük paya sahiptir. Almanya'da yaşayan Türklerin yaşam ve çalışma şartlarının, Köln'de bulunan Türkiye Cumhuriyeti Baş Konsolosluğu'na yapılan ziyarette ele alınması hedeflenmiştir.

2. Faaliyetlerin Özeti

2.1. Konu: Alman Sosyal Güvenlik Sistemi, Bildirim Prosedürleri ve Prim Tahsilatı

Kurum: Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Bonn

Çalışma ziyaretinin ilk toplantısı, Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın Bonn'da bulunan Sosyal Sigortalar Biriminde gerçekleştirilmiştir. Bu toplantıda, Almanya'daki sosyal güvenlik sistemi, bildirim prosedürleri ve prim tahsilatı konularında genel bilgi verilmiştir.

- Almanya'da bulunan 3.6 milyon işverenin tamamı (rakam yalnızca en az bir işçi istihdam eden işverenleri kapsamaktadır, buna ilaveten işçi istihdam etmeyen 5.5 milyon işyeri bulunmaktadır), verilerin sosyal güvenlik kurumlarına zamanında sunulmasını sağlayan Elektronik Veri İşletim Sistemini (DEÜV) kullanmaktadır. 2011 yılında, sistem yaklaşık bir milyar elektronik bildirim işlemi almıştır.

- Tüm sosyal sigorta primleri (hem işçi hem de işveren paylarını içeren) hastalık kasası tarafından tahsil edilmektedir. Daha sonra bu primler, sosyal güvenlik kurumlarına dağıtılmaktadır.

- Alman Emeklilik Sigortasının Denetim Ofisleri tarafından yürütülen iş yeri denetimleri hakkında bilgi sunulmuştur. Bakanlık, yakın gelecekte uygulamaya konulması planlanan "Elektronik Destekli İşletme Denetimi"ni hazırlamaktadır.

- Almanya'daki işyerleri, dört yılda bir Sosyal Güvenlik Müfettişleri tarafından denetlenmektedir.

- Sosyal güvenlik denetimlerinde incelenmesi gereken veri miktarı, vergi denetimlerinde incelenmesi gereken veri miktarına kıyasla çok daha fazladır. Vergi denetimlerinde yalnızca 250 veri incelenirken, sosyal güvenlik denetimlerinde 1050 veri incelenmektedir. Vergi ve sosyal güvenlik denetimleri birbiriyle yakından ilişkili olmasına rağmen, bu konudaki bilgi alışverişi ve işbirliği yeterli değildir. Sosyal güvenlik müfettişleri tarafından incelenen 1050 veriden yalnızca 68'i vergi müfettişleri tarafından da incelenmektedir.

- Almanya'da 41.6 milyon kayıtlı çalışan bulunmaktadır. Prime esas asgari aylık kazanç 400 avrodur. 400 avrodan daha az ücret alan işçiler, sosyal sigorta primi ödememektedir, onlar için yalnızca işveren prim ödemektedir. 2011 yılında prime esas en yüksek kazanç, sağlık sigortasında 3.825 avro ve emeklilik sigortasında 5.600 avrodur. Daha yüksek ücret alan kişiler isteğe bağlı sigortalı olabilmektedir.

2.2. Konu: Job Center'ların Özellikleri ve Çalışma Usulleri

Kurum: Job Center, Rhein-Sieg, Sankt Augustin

Daha sonra, Rhein-Sieg'de bulunan Job Center ziyaret edilmiştir. Job Center'lar işsizlik sigortası bulunmayan ve özel desteğe ihtiyaç duyan işsizlerle ilgilenmekle yükümlüdür. Job Center'lar, Federal İstihdam Kurumu ve belediyelere bağlı sosyal müdürlüklerin birleştirilmesiyle kurulmuştur. Bu merkezlerin kuruluşu, Almanya'nın 2002 yılında başlatılan geniş kapsamlı emek piyasası reformlarının bir sonucudur. Söz konusu merkezlerin amacı, mevcut olan iki ayrı sosyal sistem arasındaki ayrımı ortadan kaldırmak ve sosyal yardımlar ile işsizlik yardımlarını tek elden yürütmektir.

Rhein Sieg Job Center, NRW'nin en büyük ilçelerinden bir tanesi olan Rhein-Sieg ilçesinden sorumludur. Buraya yapılan ziyarette, söz konusu Kurumun yapısı ve görevlerine ilişkin bilgi verilmiştir:

- Merkez, 2006 başlarında faaliyete geçmiştir.
- İlçede, yedi ofis bulunmakta ve 400 personel çalışmaktadır.
- Personel yapısı, İstihdam Ofislerinden farklıdır. Job Center'larda memur kökenli olmayan kişiler de çalışmaktadır. İşe Yerleştirme Görevlileri seviyesinde, yalnızca üniversite ya da uygulamalı üniversite derecesi olan kişiler istihdam edilmektedir.
- Job Center, hali hazırda 35.000 kişiye hizmet vermektedir. Bunlardan;
 - 10.000'i işsizdir,
 - 4.000'i aktif istihdama katılıma yönelik alınan önlemler kapsamındadır,
 - 15.000'i 15 yaşından küçük çocuklardır (işsizlerin aileleri),

-6.000'i ise istihdam olan ancak aldıkları ücret asgari geçimlerini sağlamaya yeterli olmayan kişilerdir.

- Bir vaka üzerinde ortalama çalışma süresi sekiz iş günüdür. Yine de, acil durumlarda, Job Center derhal bir avans ödemesi yapabilir.

- Job Center'ın diğer bir amacı, muhtaçlığı azaltmak veya ortadan kaldırmaktır. Bu anlamda kişilerin geçimini sağlamaya yönelik destekte bulunmaktadır.

- Ayrıca Job Center'lar, kişilerin tekrar aktif işgücüne katılımının sağlanması doğrultusunda faaliyetler yürütmektedir. Bu kapsamda, “teşvik etmek ve talep etmek” (Fördern und Fordern) şeklindeki temel ilkeler uygulanmaktadır. Bu ilkelerin anlamı, emek piyasasına tekrar katılıma yönelik teşviklerin ve ilgili sosyal yardımların, faydalancının bu ortak hedefe erişmek yönünde aktif çaba gösterme arzusu ile paralel olmasıdır.

- Yardım alan kişilere verilen yardım miktarı aylık 374 avrodur. Bunun dışında kişinin sosyal güvenlik primleri ödenmekte ve barınma masrafları (kira gideri) karşılanmaktadır.

- Faydalancıların kurallara uymaması ve yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde (örneğin aktif olarak iş aramamak, iş veya eğitim tekliflerini reddetmek vs.) yardımlar üç aya kadar kesilebilmektedir.

- Rhein-Sieg Job Center 200 milyon avro tutarında bir yıllık bütçeye sahiptir. Bunun 80 milyon avroluk bölümü ihtiyaç sahiplerinin iâşe masrafları, diğer bir 80 milyon avrosu barınma ve ısınma masrafları, 20 milyon avro personel maaşları ve diğer 20 milyon avroluk kısım ise mesleki eğitimler ve iş hayatına entegrasyonun sağlanmasına dönük masraflar ile sigorta primlerinin ödenmesi için kullanılmaktadır.

- En önemli ancak en çok da eleştirilen araçlardan bir tanesi, “One Euro Jobs” (Bir Avroluk İşler) olarak adlandırılan istihdam yöntemidir. Bu yöntemin temel amacı, faydalancıları düzenli çalışma saatleri, dayanma gücü gibi basit çalışma davranışlarına alıştırmaktır. Bu yöntemde kişiler, sosyal entegrasyonlarını kolaylaştıracağı, işe alınma ihtimallerini yükselteceği ve yetenek ve kabiliyetlerini geliştireceği düşünülen iş ve pozisyonlarında çalıştırılmaktadır. Bir Avroluk İşler, genelde kamu sektörü tarafından sağlanmaktadır ve firmalar arasında haksız rekabete yol açmaması için “ilave” nitelikte olması sağlanmaktadır. Faydalancılar, diğer yasal haklarının yanı sıra çalışma saati başına bir avro almaktadır. Dolayısıyla, yalnızca emek piyasasına hazırlanmakla kalmayıp, evde oturmak yerine çalışmak için finansal bir teşvike de sahip olmaktadır. Bunun yanı sıra Bir Avroluk İşler, faydalancının kayıt dışı çalışıp çalışmadığına dair pratik bir kontrol görevi görmektedir. Yardım alan ve bir avroluk işlerden faydalanan çok sayıda kişi, Job Center'lara gelip artık istihdam edildiklerini ve destek talep etmediklerini bildirmiştir.

2.3. Konu: Almanya’da Yaşayan Türk Azınlığın Yaşam ve Çalışma Şartları

Kurum: Türkiye Cumhuriyeti Başkonsolosluğu, Hürth/Köln

Başkonsolosluk bünyesindeki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliğine yapılan ziyarette, Almanya’da yaşayan Türk azınlığın yaşam ve çalışma şartları ile ilgili bilgi edinilmiştir. Söz konusu bilgilendirmede, Konsolosluğun sosyal güvenlik ile ilgili rolü hakkında kısa bir bilgi verilerek aşağıdaki rakamlara işaret edilmiştir:

- Konsolosluk her hafta belirli bir gün, kamuya açık bir toplantı düzenlemektedir. Bu toplantıda gelen soruların %90’ı, sosyal güvenlikle ilgilidir.
- Yıllık işleme alınan emeklilik müracaatı sayısı yaklaşık 2.000’dir.
- Türk mahkemeleri tarafından gönderilen belgelerin takip edilmesi sağlanmaktadır.
- Konsolosluk ayrıca Alman sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bilgi seviyesini artırmak amacıyla, her ay kamuya açık bir toplantı düzenlemektedir.

Sunumda ayrıca, Federal Almanya Cumhuriyeti ve Türkiye Cumhuriyeti arasında 1961’de imzalanan “İş Gücü Anlaşması” ile başlayan Türk göçü tarihi ve bugüne kadar uzanan entegrasyon süreci ele alınmıştır.

NRW’de Türkler, diğer milletlere kıyasla daha yoğunluktadır. Essen Üniversitesi Türkler ve Entegrasyon Çalışmaları Merkezi tarafından yapılan iş piyasası araştırmasına göre:

- Türk vatandaşlarının %48’i işsizdir.
- Tam zamanlı çalışan kişilerin oranı azalmakta iken, yarı zamanlı çalışanların oranı artmaktadır.
- Kadınların %68’i işsizdir ya da marjinal işlerde istihdam edilmektedir.
- Almanlara kıyasla işçi statüsünde çalışanların oranı çok daha yüksek, beyaz yakalı çalışanların oranı ise önemli ölçüde daha düşüktür.
- Göçmenlerin ikinci jenerasyonu daha iyi bir eğitim almış olmasına ve bunlar arasında mesleki eğitim almış kişilerin oranı daha yüksek olmasına rağmen, işçilerin oranı ilk jenerasyon ile neredeyse aynıdır.
- Hane halkı geliri açısından Almanlara göre daha az gelire sahip olan Türklerin aylık ortalama geliri 2.154 avrodur.
- Türk hane halkının yoksulluk riski %33, Alman hane halkının yoksulluk riski ise %10’dur.
- Türklerin ev sahibi ülkeye entegrasyonu konusunda gelişmeler olumludur:
- Türklerin %66’sı Almanya’da kendisini evinde gibi hissetmektedir.

- %57'si Türkiye'ye dönmeyi düşünmemektedir.
- %40'ı kendilerini her iki ülke ile de ilişkili hissetmektedir.

Türklerin Alman toplumuna entegrasyonu ile ilgili olarak yapılan araştırmalar aşağıdaki sonuçlara işaret etmektedir:

• Türklerin %95'i, Alman vatandaşlar ile selamlaşmanın ötesine giden temaslarda bulunmaktadır.

• Türklerin %40'ı Almanlar'la arkadaşlık etmektedir. Bunların %20'si en az haftada bir kez, %20'si ise her gün bir araya gelmektedir.

• Türklerden yalnızca %1-2'lik bir azınlığın (çoğunlukla ilk jenerasyon göçmenleri veya bunların eşleri) Almanlarla temasları yoktur ve temasta bulunmak da istememektedir.

• Türklerin %3'ü Almanlar ile temasları olmadığını, ancak olmasını istediklerini belirtmiştir.

• Türklerin %81'i ise, toplumun çoğunluğu tarafından dışlandığını hissetmektedir.

• Entegrasyon konusu, Türkler açısından dört farklı sonuca bağlanmıştır:

• Türk göçmenlerin %46,6'sı tam olarak, %33,5'i oldukça, %16,2'si kısmen, %3,4'ü daha az entegre olmuştur. Yalnızca %0,3'ü hiç entegre olamamıştır.

İstihdam piyasasında Türk göçmenlerin çalıştığı sektörler:

- %41,9 İmalat
- %14,5 Emlak ve inşaat
- %12,6 Ticaret ve tüccarlık
- %14,5 Otelcilik ve gastronomi

Almanya'da Türk pasaportuna sahip Türkler tarafından işletilmekte olan 78.000 işyeri bulunmaktadır. Ancak, ilk kuşak Türk göçmenlerin yaklaşık %90'ının Alman vatandaşlığına geçtiği düşünüldüğünde, Türk girişimci sayısının çok daha yüksek olduğu anlaşılabacaktır.

Araştırmanın sonuçlarına göre, entegrasyon sonuçları genel olarak başarılıdır. Elbette bilişsel ve yapısal entegrasyonda halen önemli eksiklikler bulunmaktadır. Ayrıca, toplumun çoğunluğu ile özdeşleşme ve sosyal bağ anlamında da çok daha fazla şey yapılabileceği düşünülmektedir. Ancak genel olarak araştırılan tüm alanlar ev sahibi topluma doğru yavaş ama olumlu bir gelişme olduğunu ortaya koymaktadır. Henüz eşit seviyelere ulaşıldığı veya göçmenlerin daha düşük sınıflara bölünmesinin aşıldığı söylenemese de, söz konusu göçmenlerin eğitim seviyeleri artmakta,

dil yetenekleri gelişmekte ve gelirlerinde yükseliş görülmektedir. Toplumun büyük kısmında özdeşleşme ve etkileşim artmaktadır. Temaslarda eksiklik olması her zaman göçmenlerin bilinçli eylemlerinin sonucu olmayıp, fırsatlarda eksiklik, dil yetersizliği ve kısmen de Alman nüfusunun itirazları ile açıklanmalıdır.

Araştırma sonucunda yapılan göçmenlerin farklı jenerasyonları arasındaki karşılaştırma da ilginçtir. Birinci kuşaktan sonraki Almanya’da doğup büyüyen kuşaklar, entegrasyon açısından daha iyi durumdadır. Bu kuşaklar, aldıkları eğitime ve mesleki alandaki mevkilerine ilişkin olarak toplumun her kesiminde ve çeşitli istihdam piyasalarında yer almıştır. Yine de bu jenerasyon da çok geniş bir heterojenlik sergilemektedir. İkinci jenerasyonun Türkiye’de büyümüş olan eşlerinin yaşam tarzında uyumsuzluk gözlenmektedir ve bunlar hali hazırda NRW’deki Türk azınlığın üçte birini oluşturmaktadır. Ayrıca ikinci jenerasyon arasında toplumun genelinden ayrı yaşayan, iş imkanları konusunda iyi durumda olmayan ve marjinal bir çizgide alt kültür oluşturma riski taşıyan küçük bir grup mevcuttur. Bu grubun istihdama entegrasyonunu teşvik etmek ve dışlanmalarını azaltmak için çaba sarf edilmelidir. Gerçek entegrasyon sorunu, göçmenlerin kendileri tarafından yapılan kasti bir soyutlanma değil, uyum ve zihinsel entegrasyonda başarı sağlanamaması ve dolayısıyla uygun istihdam pozisyonlarının elde edilememesidir.

2.4. Konu: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları

Kurum: Federal Maliye Bakanlığı ve Gümrük İdaresi

Çalışma ziyaretinin devamında, Bonn’da bulunan Federal Maliye Bakanlığı ve bu Kuruma bağlı Gümrük İdaresi ziyaret edilmiştir. Burada edinilen bilgilere göre, Almanya’nın yasa dışı istihdamla mücadeledeki yasal dayanağı, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu’dur (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz). Ziyarette, kayıt dışı istihdam ve yasa dışı istihdam arasındaki farklara değinilmiş ve Gümrük İdaresinin yetkileri hakkında genel bilgi verilmiştir. Söz konusu idare, yasa dışı istihdamla mücadele konusunda Köln’de Batı Federal Maliye Müdürlüğü’ne (Bundesfinanzdirektion West) verilmiş olan tüm sorumlulukları Yasa Dışı İstihdamın Mali Kontrolü (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) adlı birimde toplamıştır. Gümrük Müdürlüğü (Hauptzollamt), çalışmaları koordine etmektedir.

Almanya’da kayıt dışı istihdamın temel özelliklerinden bir tanesi, “Bağımsız Çalışanlar Sorunu”dur. (Quasi-Self-Employed) Önemli ölçüde yaygınlaşan bu sorun, gerçekte bir işverene bağlı olarak çalışırken, bağımsız çalıştığını iddia eden kişilerle ilgilidir. Çok sayıda sektör, bağımlı çalışanları, bağımsız çalışan gibi gösterme eğilimindedir. Bu durum çoğunlukla inşaat, kasaplık ve gastronomi sektörlerinde görülmektedir. Bu şekilde kişi belli bir hizmet akdiyle işverene bağlı olarak çalışmasına rağmen, sosyal kesintiler, işçi koruma yasaları ve toplu sözleşmelerin kapsamından çıkmak adına, bağımsız çalışan olarak gösterilmektedir. Böylece işveren, bu kişi için

zorunlu olan sosyal kesintileri ödeme yükümlülüğünden kaçınmaktadır.

Almanya’da Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yasası’nın uygulanmasından sorulu olan Gümrük İdaresi, 43 Gümrük Müdürlüğü ile 113 bölgede teşkilatlanmıştır. Gümrük İdaresi, 37.000 personel istihdam etmektedir ve bunlardan 6.700’den fazlası kayıt dışı ve yasa dışı istihdama karşı mücadele eden müfettişlerdir.

Diğer bir önemli konu, kurumlar arası işbirliğidir. Kanun koyucu, birlikte çalışması gereken ve “İşbirliği İdaresi” olarak nitelendirilen 13 kurum belirlemiştir. Bunlar arasındaki veri paylaşımı, işbirliği sözleşmeleriyle düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, Federal Maliye Bakanlığı ile kayıt dışı istihdama eğilimli olan belirli sektörlerin sosyal tarafları arasında akdedilmiş “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Anlaşmaları” vardır. Söz konusu anlaşmalar, aşağıda belirtilen sektörlerde mevcuttur:

- İnşaat
- Ulaştırma ve deniz ticareti
- Temizlik ve bakım hizmetleri
- Kasaplık ve et işleme
- Boyacılık ve lakacılık

Otelcilik, gastronomi ve tekstil sanayii ile anlaşmalar yapılmıştır. Anlaşmalar, kayıtlı istihdamı teşvik etmek suretiyle haksız rekabetin ortadan kaldırılmasına karşı mücadelede tüm ilgili paydaşların ortak çıkarlarını vurgulamaktadır. Söz konusu anlaşmalar ayrıca, kayıt dışı istihdam dolayısıyla vergi ve sosyal sigorta primlerinde meydana gelen kayıpların önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Anlaşmalarda taraflar, ilgili bilgileri içeren el ilanları geliştirmekte, yasal sorunları açığa kavuşturmakta ve toplu pazarlık sözleşmelerini yorumlamaktadır. Her kurum, yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin olarak, kendi ilgili olduğu kurumlar arasında bilgilendirme yapmayı taahhüt etmektedir.

Kayıt dışı ve yasa dışı istihdamla mücadelede 2010 yılında verilen adli cezalar ile para cezalarına ilişkin bilgiler:

- Cezai fiiller ile ilgili olarak 117.453 ön inceleme başlatılmıştır.
- Bunların 115.980’i sonuçlandırılmıştır.
- Toplamda 29.8 milyon avro para cezası verilmiştir.
- Toplamda 1.981 yıl hapis cezası verilmiştir.

İdari yaptırımlar açısından rakamlar aşağıdaki gibidir:

- 59.870 ön inceleme başlatılmıştır.
- Bunlardan 70.146'sı sonuçlanmıştır.
- Toplamda 44 milyon avro para cezası verilmiştir.
- 14.2 milyon avro para cezası tahsil edilmiştir.

Yapılan araştırmalara göre, kayıt dışı ve yasa dışı istihdam nedeniyle ortaya çıkan mali kayıp açısından bakıldığında, adli suç kapsamındaki ve idari yaptırım gerektiren faaliyetlerden doğan kayıp 710.5 milyon avro ve vergi kayıpları 43.4 milyon avrodur.

2.5. Konu: Kurumsal Yapı ve Görevler

Kurumlar: Batı Federal Maliye Müdürlüğü (Bundes Finanz Direktion West) (BFD Batı) ve Gümrük Müdürlüğü (Hauptzollamt) (HZA), Köln

Çalışma ziyaretinin devamında heyet tarafından Batı Federal Maliye Müdürlüğü ziyareti gerçekleştirilmiştir. Burada, söz konusu Kurumun idari yapısını hakkında bilgi edinilmiştir.

Federal Maliye Bakanlığı'nın çatısı altında beş Federal Maliye Müdürlüğü ve toplam 43 Gümrük Müdürlüğü bulunmaktadır. Maliye Yönetimi, işlevselden ziyade bölgesel sorumluluklara dayalı bir model benimsemiştir. Tüm Federal Maliye Müdürlükleri –diğer görevlerinin yanı sıra- kayıt dışı ve yasa dışı istihdam ile mücadele konusunda bölgesel bir sorumluluğa sahiptir. Yine de, BDF Batı'nın merkezi hale getirilmiş işlevsel bir sorumluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla BDF Batı bu özel görev söz konusu olduğu ölçüde diğer BDF'lere talimatlar verebilmektedir. Diğer BDF'ler de kendilerine verilmiş görevler kapsamında aynı haklara sahiptir ve dolayısıyla Ulusal Yetkinlik Merkezleri olarak görev yapmaktadır. Bu türden bir sistemik yaklaşım, “Matrix Organization” olarak adlandırılmaktadır.

Sorumlu Departman ZF (Merkezi Mesleki Birim) 90 personele sahiptir ve üç birime ayrılmıştır:

- ZF1- Denetim ve Önleyici Çalışmalar
- ZF2- Soruşturma ve Cezai İşlemler
- ZF3- Ulusal ve Uluslararası Alanda İşbirliği

ZF Departmanının görevleri aşağıdaki gibidir:

- Standartların geliştirilmesi ve korunması
- Temel ilke sorunlarının ele alınması (ağırlıklı olarak kayıt dışı istihdamla mücadeleye ilişkin yasal hususlar)
- Elektronik hizmetlere ilişkin temel bilgilerin saklanması

- Merkezi görevler (uluslararası yasal ve idari işbirliği, bildirimler vs.)
- Görevlerin yerine getirilmesinin yasal kontrolüne dair tavsiyeler

Gümrük Müdürlükleri kayıt dışı ve yasa dışı istihdamla mücadele ile görevli üç birime sahiptir:

- Birim C (personelin %20'si): Kontrol Birimi ve Önleme
- Birim E (personelin %65'i): Denetimler ve Soruşturmalar
- Birim F (personelin %15'i): İdari Cezalar

Kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilgili çalışmaları özellikle E Birimi yürütmektedir. Kayıt dışı ve yasa dışı istihdam oranlarının belirlenmesi oldukça zordur. Yine de temel olarak aşağıdaki hususlar belirtilebilir:

- Makro ekonomik tahminler, kayıt dışı ve yasa dışı istihdam oranının yılda yaklaşık 300 milyar avro olduğunu belirtmektedir, ancak bu tahmin uyuşturucu ticareti de dahil her türlü yasa dışı ticareti kapsamaktadır.

- Rockwood Kurumunun tahminleri çok daha düşüktür, ancak bu yalnızca kayıt dışı istihdama ilişkindir.

Köln Gümrük Müdürlüğünün C Birimi, her biri 12 personelden oluşan üç alt birime ayrılmıştır. Bu birimlerde personel, saat 6.00'dan 22.00'ye kadar 8'er saatlik iki vardiya halinde çalışmaktadır. Bu çalışma saatleri içerisinde saha çalışmasının payı oldukça yüksektir. Görevliler üniforma giymekte ve silah taşımaktadır. Birim C, Birim E'den veya Emniyet birimlerinden bir bilgilendirme aldığı anda ya da halktan bir ihbar alındığında faaliyete geçmektedir. Görevliler ayrıca özellikle kayıt dışı istihdama eğilimli olan sektörlerde çalışmalarını yoğunlaştırmakta ve müdahaleler derhal gerçekleştirilmektedir. Birim C, 35 avroya kadar anında ceza verme yetkisine sahiptir. Verilmek istenilen ceza bundan yüksek olduğunda, vaka usulüne uygun olarak belgelendirilmeli ve Birim E'ye teslim edilmelidir.

Birim C, Alman Emeklilik Sigortasının verilerine erişim suretiyle işlem yapmaktadır. Birim C personeli çalışmalarında aşağıdaki prosedürü takip etmektedir:

- Hedefe ulaşma
- Kendilerini gümrük görevlileri olarak tanıtmak
- İşletmenin yetkilisi ile direkt olarak görüşme
- Denetimi başlatma

Kayıt dışı istihdamla ilgili görevlendirilen kişiler, emniyet güçleri ile aynı haklara sahiptir. Bununla birlikte kontrol yapmaktadır ama soruşturma yapmamaktadır. Başka bir deyişle bu görevliler:

- Belirli kontrol listeleri kullanarak bütün işçileri kaydetmektedir.
- Kişisel verilerini, istihdam durumlarını ve sosyal yardım alma durumlarını ortaya çıkarmak için onlara bir dizi soru yöneltmektedir.
- Verilen cevapları emeklilik sigortasının sistemdeki verileri ve şirketin muhasebe defterleri ile kontrol ederek değerlendirmektedir.

Tüm gümrük görevlileri, bu işe uygun bir eğitime sahiptir. Yeterli düzeyden daha düşük eğitim seviyesine sahip olanlar, Gümrük İdaresinin bünyesinde 2.5 yıllık bir eğitim almaktadır. İleri seviyede olanlar Federal Devletin Uygulamalı Hizmetler Üniversitesinde üç yıllık bir eğitimi tamamlamaktadır. Kayıt dışı ve yasa dışı istihdamla mücadele ile görevli olanlar, silahların kullanımına yönelik eğitimler de dahil olmak üzere çeşitli eğitimler almaktadır.

Birim E, ceza gerektiren bir suçun işlendiğine dair somut bir kuşku ortaya çıktığında faaliyetlerine başlamaktadır. Bu durumda çalışanlar soruşturmalarına başlamakta ve ilgili tüm kişilerin beyanlarına başvurmaktadır. Soruları yanıtlarken şayet ceza gerektiren bir adli takibata konu olacaksa, hiç kimse beyan vermek zorunda değildir, bu davranış gümrüklere bilgi verme yükümlülüğüne karşı gelinmesi şeklinde değerlendirilmemektedir. Ayrıca çalışanların arama yapabilmeleri için arama izni almaları gerekmektedir.

Kayıt dışı ve yasa dışı istihdamın neden olduğu zararın belirlenmesinde E Birimi, aşağıdaki kurumlar ile işbirliği yapmaktadır:

- Alman Emeklilik Sigortası (DRV)
- Emniyet Genel Müdürlüğü
- İstihdam Kurumları
- Job Center
- Vergi İdareleri

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanununun ikinci maddesi uyarınca, aşağıda yer alan kurumların Gümrük İdarelerini desteklemeleri gerekmektedir:

- Finansal İdareler
- Federal İstihdam Ajansı
- Prim Tahsilat Ofisleri (sağlık fonları)
- Emeklilik Sigortası Kurumları
- Kaza Sigortası Kurumları
- Sosyal Yardım Kurumları
- Göçmen Kurumları

- Devlet İş Koruma Ofisleri
- Emniyet Genel Müdürlüğü

2.6. Konu: Mini Job’lar ve Özellikleri

Kurumlar: Mini Job Center, Alman Emeklilik Sigortasına Bağlı “Madenciler, Demiryolu İşçileri ve Denizciler Sendikası” (Knappschaft Bhn See), Essen

“Knappschaft Bahn See” (KBS) isimli sendika ziyaret edilmiştir. “Knappschaft” eski Madenciler Sendikası anlamına gelmektedir ve bugün Alman Emeklilik Sigortasının (Deutsche Rentenversicherung Bund) bağlı kuruluşudur.

Bu ziyarette, “Mini Job”lar ve gelişimi, mantığı, özellikleri ve etkileri ile ilgili oldukça kapsamlı bilgi edinilmiştir.

2.6.1. Mini Job Center’ların Görevleri

Mini Job Center, marjinal istihdama ilişkin temel tahsilat ve raporlama ofisidir. Görevleri aşağıdaki unsurları içermektedir:

- Primlerin kontrolü, işlemlerin yürürlüğe konulması ve uygulanması
- “Hane Halkı Çeki” prosedürünün uygulanması
- Sosyal sigorta ile ilgili bildirimlerin alınması, kontrol edilmesi ve işlenmesi
- İşveren ve işçilere kapsamlı hizmet ve bilgi sunulması

2.6.2. Kurumsal Yapı

Mini Job Center, KBS’nin bir parçasıdır. Kendi içerisinde ülke çapında yayılmış fonksiyonel yapıları mevcuttur:

- Essen’deki Mini Job Center, koordinasyon ve ilkelere ilişkin tüm görevlerden sorumludur.
- Primlerden ve bildirimlerden sorumlu olan ofis, aynı zamanda bir Merkezi
- Veri Toplama Ofisi olarak çalışmaktadır.
- Genel olarak işçi ve işverenlere yönelik hizmetler, çağrı merkezi görevleri, bilgilendirme materyallerinin dağıtımı gibi işlemler Cottbus’ta yapılmaktadır.
- Hem Essen, hem de Cottbus’ta bir işverenin prim yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde iflas işlemlerini başlatabilecek bir İflas Birimi mevcuttur.

2.6.3. Minijob’ların Gelişim Tarihi

Minijob’ların gelişim tarihinde temelde üç farklı evre söz konusudur

31 Mart 1999’a kadar yasal durum:

- Haftalık kabul edilebilir çalışma saati sayısı 15 ile sınırlıydı.

- Bir işin “Minijob” olarak değerlendirilebilmesi için, aylık ücretin aylık referans parametresinin 1/7’sinden daha yüksek olmaması gerekmektedir. (1 Nisan 1999’da: 630 DM)

- Aylık ücret referans parametreyi aşmadığında, bununla birlikte toplam gelirin 1/6’sının da altında kaldığında, sigorta isteğe bağlı hale gelmekteydi.

- Sosyal sigorta kesintisi zorunluluğu yoktu (işveren tarafında dahi).

1 Nisan 1999’dan 31 Mart 2003’e kadar yasal durum:

- Referans parametresi: 630 DM olarak belirlenmiştir (1 Ocak 2002’den itibaren: 325 €).

- Haftalık çalışma saatlerinde 15 saatlik sınır kaldırılmıştır.

- Toplam gelir ile ilgili 1/6 kuralı kaldırılmıştır.

- Sağlık sigortası için götürü olarak %10’luk katkı payı belirlenmiştir.

- Emeklilik sigortası için götürü olarak %12’lik katkı payı belirlenmiştir.

- Tüm sosyal sigorta bildirimleri ve primlerin tahsilatı yasal prosedürler uyarınca gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Hastalık kasaları, kesintileri toplamakla görevlendirilmiştir.

- Minijob ile birlikte düzenli bir işin yapılması durumları için, primler zorunlu hale getirilmiştir.

1 Nisan 2003’ten itibaren yasal durum: (Minijob Center’ın kurulması)

- Referans parametresi, 325’ten 400 avroya yükselmiştir.

- Düzenli işlerle birlikte minijob’ların da yapılabileceği kabul edilmiştir.

- Tüm paydaşların çalışmalarıyla Minijob Center kurulmuştur.

- Hastalık kasalarındaki tüm veriler Minijob Center’a transfer edilmiştir. (2003’te, 250 hastalık kasası bulunmaktaydı.)

2.6.4. “Minijob ” Nedir?

Türkçe olarak “Marjinal İş” ya da “Küçük İş” olarak ifade edilebilen Minijob’lar, sosyal sigortadan muaftır. Aylık gelir 400 avroyu aştığında sosyal sigorta kesintileri uygulanmaktadır. Marjinal olarak ücretlendirilen istihdam (ücreti 400 avrodan az olan) veya kısa vadeli istihdam (minijob’ların ikinci şekli) sosyal sigortadan muaftır.

- Bir işte ücret, aylık düzenli olarak 400 avroyu aşmadığında, söz konusu iş marjinal olarak ücretlendirilen bir iş olarak kabul edilmektedir.

- Bir işçi marjinal olarak nitelendirilen birden fazla işle uğraşabilir ancak, ücretlerinin toplamı 400 avro sınırını aşmamalıdır.

• Düzenli bir işle birlikte yapılabilecek yalnızca bir marjinal işe izin verilmektedir.

Düzenli istihdam ve marjinal istihdam arasında belirli farklar bulunmaktadır.

Düzenli istihdam:

• Katkı payları işçi ve işveren arasında bölünmüştür.

• Primler bakım, hastalık ve emeklilik sigortasının yanı sıra işsizlik sigortası için de ödenmektedir.

• Buna ilave olarak her bir işçi için gelir vergisi ödenmektedir.

Minijob:

- Primler yalnızca işveren tarafından ödenmektedir.
- Primler ödenmesine rağmen üyelik yoktur.
- Hastalık ve emeklilik sigortası primleri ödenmektedir.
- Gelir vergileri işveren tarafından %2 oranında ödenmektedir.

Almanya’da Sosyal Güvenlik Prim Oranları:

Primler	Toplam Prim	İşveren Payı	İşçi Payı
Sağlık sigortası	%15,50	%7,30	%8,20
Bakım sigortası	%1,95	%0,975	%0,975
Emeklilik sigortası	%19,6	%9,80	%9,80
İşsizlik sigortası	%3,00	%1,50	%1,50
Yardımlar 1	%0,70	%0,70	-
Yardımlar 2	%0,14	%0,14	-
Muhtaçlık yardımı	%0,04	%0,04	-
Kaza sigortası	Bireysel	Bireysel	-
Maksimum toplam prim	%40,93	%20,455	%20,475

Minijob’lar için prim oranları:

Primler	Toplam Prim	İşveren Payı	İşçi payı
Sağlık sigortası	%13,00	%13,00	-
Emeklilik sigortası	%15,00	%15,00	(1)
Standart Vergi Oranı	%2,00	%2,00	(2)
Yardımlar 1	%0,70	%0,70	-
Yardımlar 2	%0,14	%0,14	-
Muhtaçlık yardımı	%0,04	%0,04	-
Maksimum toplam prim	%30,88	%30,88	(1),(2)
Kaza sigortası	Bireysel	Bireysel	-
Maksimum toplam prim	%40,93	%20,455	%20,475

(1) İşçi isteğe bağlı sigortayı tercih edebilir (2012’den itibaren işçi için %4,6)

(2) Vergi kesintisi işçinin gelir vergisi kartı kullanılarak bireysel olarak da düzenlenebilir.

2.6.5. Minijob Konusunda Temel Bilgiler

Emeklilik ve hastalık sigortası ile ilgili kurallar aşağıdaki gibidir:

- Minijob’larda hastalık, bakım, emeklilik ve işsizlik sigortası kapsamında koruma yoktur.

- Sağlık sigortası için ödenen primler bireysel bir sağlık sigortası sözleşmesi oluşturmamaktadır; burada daha önceden belirlenmiş ve hazır olan bir sözleşmeye katılma söz konusudur.

- Almanya’da, nüfusun yaklaşık %92’si zorunlu hastalık sigortası üyesidir; kalan %8 özel sigortalıdır. 2007’den bu yana artık Almanya’da “sigortasız” kimse kalmamıştır.

- %15 olarak götürü usulde ödenen emeklilik sigortası primleri ile minijob kapsamında çalışanlar, tam emeklilik maaşı olmasa da kısmi bir emeklilik maaşına hak kazanmaktadır.

- 1 Ocak 2012 itibariyle minijob’larda istihdam olanların yıllık emeklilik maaşındaki artış 3,11 avrodur.

Ancak, emeklilik sigortası ile ilgili olarak, işçi isteğe bağlı primleri tercih ede-

bilir. İşçiler Minijob'larda isteğe bağlı olarak emeklilik sigortasına %4,6 oranında ilave prim ödeyebilir (özel hanede %14,6).

Avantajlar:

- Ücretler emekli aylığının hesaplanmasında tam kabul edilecektir.
- Bekleme süresi açısından prim ayları tam kabul edilecektir (minimum sigortalı çalışma süresi)
- Rehabilitasyon yardımına hak kazanılacaktır (hem tıbbi, hem de mesleki rehabilitasyon)
- Kazanma gücünde azalmada sağlanan aylıklar sigortalı olacaktır.
- Emekli aylığı ödenmesine daha erken başlamak mümkündür.
- İlave emeklilik için "Riester Emekliliği"ne giriş şartları yerine getirilmelidir.

Emeklilik sigortasından muafiyet anlaşması, tüm istihdam süresi boyunca yürürlükte kalacaktır ve geri çekilememektedir. İşçi çok sayıda Minijob yaptığında, anlaşma bunların tümü için geçerlidir ve işçi ilgili bilgileri tüm işverenlerine vermelidir. Emeklilik sigortasından muafiyet anlaşması yalnızca gelecek için yapılabilmektedir.

1.1.6. Kısa Vadeli İstihdama İlişkin Temel Bilgiler

- Bir işin süresi sözleşme ile başlangıçtan itibaren iki aydan daha az ya da 50 iş günü olarak belirlenmişse, bu iş kısa vadeli olarak değerlendirilmektedir.
- İki ay: Haftada 5 gün çalışılıyorsa.
- 50 iş günü: Haftada 5 günden daha az çalışılıyorsa.

Kısa vadeli istihdam şeklindeki Minijob'lar için prim oranları aşağıdaki gibidir:

Kısa Vadeli İş Kesinti Kalemleri	Toplam Götürü Katkı Payları	İşveren Payı	İşçi Payı
Hastalık Sigortası	-	-	-
Emeklilik Sigortası	-	-	(1)
Götürü Vergi Oranı	-	-	(2)
Ödenek (1)	%0,70	%0,70	-
Ödenek (2)	%0,14	%0,14	-
İflas Ödeneği	%0,04	%0,04	-
Azami Toplam Katkı	%0,88	%0,88	(1),(2)

(1) İşçi isteğe bağlı sigortalılığı tercih edebilmektedir. (2012'den itibaren işçi için %4,6)

(2) Vergi kesintisi, işçinin gelir vergisi kartı kullanılarak bireysel olarak da düzenlenebilmektedir.

2.6.7. Otomatik Bildirim ve Kesinti Süreci

1 Ocak 2006'dan bu yana, tüm bildirimler ve prim belgeleri yalnızca otomatik olarak işlenebilmektedir. Bildirim prosedürü aşağıdaki gibidir:

- İşveren, özellikle istihdamın başlangıç tarihini, istihdamın sona erdiği tarihi ve her işçinin yıllık ücretlerini içeren bilgileri sosyal sigortaya vermelidir.
- Minijob Center, “eksiksiz kontrol” kapsamında yıllık bildirimlerin verilip verilmediğini kontrol etmektedir.
- Tüm veriler daha sonra elektronik olarak Emeklilik Sigortasına işlenmektedir.

Prim Belgesinde standart hale getirilmiş bir format kullanılmaktadır ve bu format aşağıdaki gibidir.

Arbeitgeber	Steuernummer des Arbeitgebers *)
17302062	99999999999999999999
Bezeichnung	
Meier GmbH	
Straße	
Privatstraße 10	
PLZ	Ort
44654	Ortsname

Zeitraum: von 01.01.2009
bis 31.01.2009

Rechtskreis **) Ost ☐ West ☒

Dauer-Beitragsnachweis **) ☐

Korrekturbeitragsnachweis für
Nachweiszeiträume vor dem 1.1.2009 *) ☐

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See

45115 Essen

Beitragsnachweis für geringfügig Beschäftigte (einschließlich einheitlicher Pauschsteuer)	Beitrags- gruppe	Euro
Beiträge zur Krankenversicherung für geringfügig Beschäftigte	6000	91,00
Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung - voller Beitrag bei Verzicht auf die Rentenversicherungsfreiheit -	0100	
Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für geringfügig Beschäftigte	0500	105,00
Umlage - Krankheitsaufwendungen -	U1	4,20
Umlage - Mutterschaftsaufwendungen -	U2	0,49
Umlage zur Insolvenzgeldversicherung	INSO	0,70
einheitliche Pauschsteuer	St	14,00
Gesamtsumme		215,39
Es wird bestätigt, dass die Angaben mit denen der Lohn- und Gehaltsunterlagen übereinstimmen und in diesen sämtliche Entgelte enthalten sind.	abzüglich Erstattung U1 / U2	
	zu zahlender Betrag/Guthaben	215,39

Datum

25.08.2009

*) Die Steuernummer ist nur anzugeben, sofern die
einheitliche Pauschsteuer an die Rentenversicherung
Knappschaft-Bahn-See abgeführt wird.

**) Zutreffendes ankreuzen

Aynı şekilde, Sosyal Sigorta Bildirimi için de standart hale getirilmiş bir format söz konusudur ve aşağıdaki örnekteki gibidir.

Meldung zur Sozialversicherung

Personalauswahl

Versicherungsnummer **500101505500** Personalnummer (freiwillige Angabe)

Name **Mustermann** Vorsatz Zusatz Titel

Vorname **Maria**

Straße und Hausnummer (Anschrift nur bei Anmeldung und Anschriftenänderung)
Musterstr. 10

(Land) Postleitzahl **47111** Wohnort **Musterhausen**

Grund der Abgabe **10** Entgelt in Gleitzone Namensänderung ☐

Beschäftigungszeit
von **01.01.2011** bis Betriebsnummer des Arbeitgebers **17302062** Personengruppe **109** Mehrfachbeschäftigung ☐ Betriebsstätte Ost ☐ West ☒

Beitragsgruppen KV **6** RV **5** ALV **0** PV **0** Angaben zur Tätigkeit **271** **8** **7** Aktuelle Staatsangehörigkeit **000**

Beitragspflichtiges Bruttoarbeitsentgelt (in DM ohne Pfennige / Euro ohne Cent) DM ☐ Euro ☐ Statuskennzeichen

Name der Einzugsstelle (Geschäftsstelle)
98000006

Knappschaft allg. und Minijob-Zentrale

Datum
10.02.2011

Firma
Meier GmbH

Straße
Privatstraße

PLZ **44654** Ort **Ortsname**

İşveren, her ay tahakkuk eden gün için sigorta kesintisi bildirimi göndermektedir. Sosyal sigorta kesinti bildirimi, her işçi için işveren tarafından ödenecek götürü bedellerin toplamını içermektedir. Sunulan veriler, borcun tahsilatı ve (varsa) takip eden icralar ve icra emirleri için bir temel oluşturmaktadır. Aylık ödenen prim tutarının doğru olup olmadığının kontrolü, Alman Emeklilik Sigortasının (DRV) Denetim Ofisleri tarafından her dört yılda bir yapılan işyeri denetimlerine tabidir.

2.6.8. Ev İçi Hizmetler Kapsamında Minijob

Ev içi hizmetlerde yürütülen minijob, ev içi hizmet işlerini yasal bir statüye kavuşturmak ve sosyal sigorta düzenlemelerine uyum sağlamalarını kolaylaştırmak amacıyla ayrıcalıklı bir prosedüre tabidir.

Özel bir hanede gerçekleştirilen iş, olağan olarak aile bireyleri tarafından yürütülebilen faaliyetleri kapsadığında, o iş ev içi hizmetlere yönelik minijob olarak değerlendirilmektedir. Bu tür bir işin işvereni, özel hane halkıdır. Yalnızca gerçek kişiler hane halkı olarak nitelendirilebilmektedir. Bu durum aşağıda sayılanları kapsamaz:

- Hizmet ajansları
- Emlakçılar
- Kat maliki toplulukları

Ev içi hizmetleri, aşağıdaki faaliyetleri kapsamaktadır:

- Yemek yapmak
- Temizlik yapmak
- Çamaşır yıkamak
- Ütü yapmak
- Alış veriş yapmak
- Çocuklara, yaşlı kimselere ve özel ihtiyaçları olan kişilere bakım hizmeti vermek
- Bahçe işleri yapmak

Minijob Center bu türden işleri bildirmenin aşağıdaki avantajlarını vurgulamaktadır:

- Bu tür istihdamlar Minijob Center'a sadeleştirilmiş bir prosedür aracılığıyla bildirilmektedir (Hane Halkı Çeki).

- Minijob Center, işverenin olağan yükümlülüklerinin büyük bir kısmını devralmaktadır.
- Ev içi hizmetlerde çalışan kişinin işle bağlantılı bir kaza geçirmesi halinde, işveren gerekli tedavileri ödemek zorunda değildir.
- Ev içi hizmetlerde çalışan için yapılan masraflar, yıllık maksimum 510 avroya kadar işverenin vergi borcundan mahsup edilebilmektedir.
- Ticari işverenlerin aksine özel haneler, işletme denetimlerine tabi değildir.

Müracaat sahipleri yalnızca “Hane Halkı Çeki” olarak adlandırılan ve sosyal güvenlik verilerini işlemek için kullanılan basit bir form doldurmaktadır. Bu form, özel bir hanede bir minijob’a başlanmasını, bunun sona erdirilmesini ve aynı zamanda istihdam dönemi boyunca meydana gelen tüm değişiklikleri içeren bir belgedir. Söz konusu form, sosyal sigorta primlerinin hesaplanması ve ödenmesi gereken tutarların işlenmesinde kullanılmaktadır.

İşveren, yalnızca doldurduğu hane halkı çekini teslim etmektedir. Minijob Center, işverenin primlerini, hane halkı çekini esas alarak hesaplamaktadır. Minijob Center, götürü orandan oluşan kesintileri altı aylık dönemler halinde toplamaktadır (15 Ocak ve 15 Temmuz). Elektronik tahsilat prosedürüne katılmak zorunludur. Veriler kaydedilmekte ve Emeklilik Sigortasına sunulmaktadır. Minijob Center, işverene vergi dairesine sunabileceği bir belge vermektedir. Hane Halkı Çeki hali hazırda yalnızca yazılı formatta işlem görebilmektedir. Bu çekin örneği bir sonraki sayfada yer almaktadır.

05

HAUSHALTSSCHECK

NUR FÜR PRIVATHAUSHALTE ①

Per Fax: 0201-344 57 57 57 Per Post: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See • Minijob-Zentrale • 47115 Essen

Erstarrmeldung ②

Folgescheck (auch bei Abmeldung)

Für die Minijob-Zentrale

Arbeitgeber

Name, Vorname, Titel

Telefonnummer ③

Straße und Hausnummer

Betriebsnummer als Privathaushalt ④

Pauschesteuer ⑤

ja Nein

Postleitzahl

Wohnort

Steuernummer ⑥

Beschäftigte/-r

Name, Vorname, Titel

Telefonnummer ③

Straße und Hausnummer

Geburtsort

Land

Postleitzahl

Wohnort

Geburtsname

Versicherungsnummer des/-der Beschäftigten ⑦

Geburtsdatum

Männlich Weiblich

Hat Ihre Haushaltshilfe ⑧
mehrere Beschäftigungen?

ja Nein

Ist Ihre Haushaltshilfe ⑧
gesetzlich krankenversichert?

ja Nein

Möchten Ihre Haushaltshilfe auf den vollen
Betrag zur Rentenversicherung aufstocken? ⑨

ja ab

Nein

Dauer der Beschäftigung und Arbeitsentgelt

Bei monatlich gleichbleibendem Arbeitsentgelt:

ab ⑩

T T M M J J J J

Monatliches Arbeitsentgelt
(grobe Eurobeträge) ⑪

bis auf Weiteres

Euro

ODER

Bei monatlich wechselndem Arbeitsentgelt oder Teilzeitarbeitsentgelt:

vom ⑫

bis

T T M M J J J J T T M M J J J J

Komplettes Arbeitsentgelt im Ab-
rechnungszeitraum (grobe Eurobeträge) ⑬

Ist die Beschäftigung beendet? ⑭

Euro

ja Nein

Nur zum Abmelden eines Minijobs ausfüllen:

Beschäftigung wurde/wird beendet am: ⑮

T T M M J J J J

Hiermit bestätige ich die Richtigkeit der Angaben ⑯

Hiermit bestätige ich die Richtigkeit der Angaben ⑰

Datum und Unterschrift Arbeitgeber

Datum und Unterschrift Beschäftigte/-r

EINZUGSERMÄCHTIGUNG ⑰ – gemäß § 12a Abs. 7 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) zwingend erforderlich –

Hiermit ermächtige ich die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale als zentrale Einzugsstelle für geringfügige Beschäftigungen widerruflich, die Abgaben im Rahmen des Haushaltscheckverfahrens von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Wenn mein Konto die erforderliche Deckung nicht aufweist, besteht seitens des kontoführenden Geldinstituts keine Verpflichtung zur Einlösung.

Name, Vorname

Geldinstitut

Kontonummer

Bankleitzahl

Oder, wenn bekannt:

IBAN

BIC

Datum/Unterschrift

5 017- 041 1- 0 - 1726

Valid 1 99 04

Hane Halkı Çeki kullanımı, hem işçi hem de işveren açısından avantajlıdır:

- İşverenler, sadeleştirilmiş bildirim ve prim işleme prosedürlerinden istifade etmekte ve Minijob Center klasik işveren yükümlülüklerini üstlenmektedir.

Ev içi hizmetler çalışanı kazalara karşı sigorta ettirilmektedir ve iş kazalarında işveren tarafından karşılanması gereken tedavi masrafları kaza sigortasından karşılanmaktadır.

Ayrıca işverenin harcamalarının bir kısmı vergilerinden mahsup edilebilmektedir.

- İşçiler biriktirme seçenekleri de dahil artmış emeklilik yardımından faydalanmaktadır. İşçilerin ücretlerinden kesinti yapılmamaktadır. İşçiler iş kazası durumunda güvence altındadır.

Ayrıca, meslekte kazanma gücünde azalma olması halinde emekliye ayrılmaya ya da kişinin aktif istihdam durumuna tekrar dönebilmesi için gerekli desteğin sağlanmasına hak kazanmaktadır.

- İş kazalarının sonuçlarına karşı sağlanan koruma, ev içi hizmetlerinde Hane Halkı Çekinin kullanılmasını cazip hale getiren bir özelliktir:

- İşveren Kaza Sigortasının korumasıyla, yaralanan çalışanın hak taleplerine karşı güvencededir. İşveren yalnızca ihmali nedeniyle kasten veya ağır bir şekilde kazaya neden olması halinde sorumludur.

- Kayıt dışı istihdam durumunda, işveren iş kazası geçiren çalışanın tedavi masraflarını karşılamak zorunda kalabilmektedir. (§ 110 paralıit a, Sosyal Kanun VII)

Ev içi hizmetlerde kayıt dışı çalışma Almanya’da halen çok yaygındır. Araştırmacılar, ev içi hizmetlerde kayıt dışı istihdamın %60 ila %90 arasında olduğunu tahmin etmektedir.

Bu nedenle, hükümet Hane Halkı Çeki prosedürünü halka tanıtmak ve bu prosedürün avantajlarının farkına varılmasını sağlamak amacıyla bir kampanya başlatmıştır. Devlet bu kampanyaya 2008 ve 2011 yılları arasında, yıllık 2.5 milyon avroluk bir bütçe ayırmıştır.

Dolayısıyla, Minijob’lara ilişkin Minijob Merkezinin sadeleştirilmiş prosedürlerle sağladığı teşviklerin benzerlerinin, ev içi hizmetlerde de sağlandığı anlaşılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda iki marjinal istihdam şekli için yapılması gereken ödemeler yer almaktadır:

	Diğer Alanlarda Minijob'lar	Ev İçi Hizmetler Minijob'ları Şeklindeki
Hastalık Sigortası	%13	%5
Emeklilik Sigortası	%15	%5
Götürü Vergi Oranı	%2	%2
Ödenek1 (hastalık)	%0,70	%0,70
Ödenek2 (hamilelik/analık)	%0,14	%0,14
Kaza Sigortası	% Bireysel katkı	%1,60
İflas Ödeneği	%0,04	-
Maksimum Toplam	%30,88	%14,44

2.6.9. Minijob'lara İlişkin İstatistikler

• Almanya'da ticari Minijob'ların (ev içi hizmetler şeklindeki Minijob'lar dışındaki Minijob'ların) genel gelişiminin özelliği konsolidasyondur: 2004'e kıyasla değer 2010'da neredeyse aynıdır: 6.826.177. (minijop'a kayıtlı toplam sigortalı (ticari) sayısının yaklaşık olarak 7 milyon olduğunu hatırlıyorum. Bu rakam o olabilir)

• Temmuz 2011'de özel hanelerdeki Minijob sayısı, 231.242 ile bugüne kadarki en yüksek seviyesine ulaşmış ve o tarihten sonra bir miktar azalmıştır. Yine de, sayı yaklaşık olarak 200.000'dir. 2004'e kıyasla, özel hanelerdeki minijob sayısı iki katından fazla artmıştır.

• Bazı ekonomik sektörlerde minijob'ları bir istihdam şekli olarak kullanma yönünde güçlü bir eğilim vardır. Bunlardan en önemlileri aşağıda yer almaktadır (Eylül 2011):

-Araç ticareti, bakımı ve tamirati	1.300.000 Minijob
-Diğer ekonomik hizmetler	800.000 Minijob
-Oteller ve restoranlar	800.000 Minijob
-Sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler	700.000 Minijob
-İmalat sanayi	625.000 Minijob

• Tüm bunlar bir arada değerlendirildiğinde, Almanya'da marjinal olarak istihdam edilen kişi sayısı 2011'de yaklaşık 7 milyondur. Bu rakam, minijobların ekonominin genelinde önemli oranda kabul gördüğünü göstermektedir.

● Haziran 2011’de, 2.085.931 işveren Minijob Center’a bildirim yapmıştır. Bu rakam, Alman işverenlerin %50’sinden fazlasının hali hazırda en az bir kişiyi bir minijob’ta istihdam ettiği anlamına gelmektedir.

2.6.10. Minijob’lara Yönelik Eleştiriler

İşçi sendikaları ve bazı araştırmacılar, Minijob’ta “ikame etkisi” olduğunu iddia etmektedir. Minijob’ların artmasının, sürekli istihdamın azalmasına neden olacağı düşünülmektedir. Ancak istatistikler, bu şekilde bir sonucu kanıtlayamamaktadır. Tam aksine minijoblar, sürekli işlerin sayısının da arttığı ekonomik sektörlerde gelişmektedir. Dolayısıyla ikame etkisi, yalnızca belirli branşlar için söz konusudur. Oteller ve restoranlarda minijoblar’ın sürekli işler şeklinde kullanılması söz konusu iken, bir bütün olarak ekonomi, söz konusu aracı hatalı kullanmamaktadır.

Eğer dört minijob’ın bir sürekli işe eşit olduğu kabul edilirse, rakamlar yine açık bir hususa işaret etmektedir. Minijoblar’la çalışan tüm işverenlerin yalnızca %24’ü minijob’larda dörtten fazla kişiyi istihdam etmektedir. Buna karşılık işverenlerin %76’sı minijob’larda dörtten az sayıda kişi istihdam ettiğinden, en azından bir sürekli işi minijob’lara bölememektedir.

Minijob’lar bazen tek yönlü bir yol olarak değerlendirilmektedir. İnsanların sürekli istihdamdan minijoblar’a geçebileceği, ancak bunun aksinin olmayacağı söylenmektedir. Rakamlar bunun da doğru olmadığını ispat etmektedir. 2009 yılında, minijob’lardaki tüm kişilerin %31,63’ü minijob’larının sonlanması sonrasında düzenli bir işe girmiştir. Hatta bu düzenli işlerin %41’i aynı işverenle olmuştur. Rakamlar daha yüksek değildir, çünkü çok sayıda insan -özellikle kadınlar- diğer sorumluluklarından dolayı minijoblar’da çalışmayı tercih etmektedir. Yakın zamanda yapılan araştırmalar minijob’ta çalışan insanların yalnızca %24,6’sının ne olursa olsun sürekli bir iş aradıklarını ortaya koymuştur.

Minijob’lardaki kişilerin üçte biri 25 yaşın altında ya da 60 yaşın üstündedir. Dolayısıyla minijob’lar eğitimlerin finanse edilmesi ya da emekli aylıklarının artırılması için kullanılabilir.

2.7. Konu: Alman Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış ve İşyeri Denetimleri

Kurum: Almanya Emeklilik Sigortası-İşletme Denetim Bürosu (DRV Bund)

Sosyal sigorta kapsamında yapılan işyeri denetimleri, tüm sosyal sigorta kuruluşları adına Alman Emeklilik Sigortası (Deutsche Rentenversicherung-DRV) tarafından yürütülmektedir. Çalışma ziyaretinin devamında, Köln’de bulunan Almanya Emeklilik Sigortası İşyeri Denetim Bürolarından biri ziyaret edilmiştir. Söz konusu

ziyarete, Almanya’da uygulanan sosyal güvenlik sistemi hakkında genel bir bilgi alınmasının ardından, İşyeri Denetim Bürolarının görev kapsamı hakkında izlenimlerde bulunulmuştur.

2.7.1. Alman Sosyal Güvenlik Sistemi

Almanya’da sosyal güvenlik sistemi, beş temel ayak üzerine inşa edilmiştir.

- Emeklilik Sigortası
- Hastalık Sigortası
- Bakım Sigortası
- İşsizlik Sigortası
- Kaza Sigortası

Buna ilaveten, kendi hesabına çalışan sanatçılar ve gazeteciler için özel bir sigorta vardır:

- Sanatçılar Sosyal Sigortası

Beş temel ayak kapsamında çok geniş bir yelpazeye yayılan sosyal sigorta kuruluşları mevcuttur:

Emeklilik Sigortası

- Alman Emeklilik Sigortası-Federal Seviye (DRV Bund)
- Alman Emeklilik Sigortası-Her eyalette bulunan yerel emeklilik sigortaları (DRV)
- Alman Emeklilik Sigortası- Madencilik Demiryolu Denizcilik mesleklerine yönelik (KBS)

Hastalık Sigortası ve Bakım Sigortası

- Yerel hastalık sigortaları (AOK-Allgemeine Ortskrankenkassen)
- Bazı mesleki birliklerce yönetilen hastalık sigortaları (IKK - Innungskrankenkassen)
- Büyük şirketlerin çalışanları için oluşturduğu hastalık sigortaları (BKK-Betriebskrankenkassen)
- Tarımda çalışanlar için oluşturulan hastalık sigortaları (Landwirtschaftliche Krankenkassen)
- Yedek Fonlar (Ersatzkassen, BEK-Barmer Ersatzkasse gibi veya DAK-Deutsche
- Angestelltenkrankenkasse)

• Madenciler ve demir yolu işçileri gibi bazı meslek mensuplarına yönelik oluşturulan hastalık sigortaları (Knappschaft)

İşsizlik Sigortası

- Federal İstihdam Ajansı (BA-Bundesagentur für Arbeit)

Kaza Sigortası

- Kaza Önleme ve Sigorta Dernekleri (BG-Berufsgenossenschaften)
- Kaza Fonları (Unfallkassen)
- Tarımsal Kaza ve Sigorta Fonu (Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft)
- Sanatçıların Sosyal Sigortası
- Sanatçıların Sosyal Sigortası (Künstlersozialkasse)

Devlet son yıllarda hastalık sigortası sayısını 1.200’den 150’ye düşürmüştür.

Kaza Sigortasında 20’den fazla Kaza Önleme ve Sigorta Kuruluşu (BG) bulunmaktadır.

Sistem muhtelif kaynaklardan finanse edilmektedir. Bu kaynaklar:

- İşveren primleri
- İşçi primleri
- Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanların primleri
- İsteğe bağlı sigorta primleri
- Sanatçıların sigorta primleri
- Kaza sigortası primleri
- Diğer gelirler (örneğin faiz kazançları)
- Devlet katkısı

Genelde, işverenler ve işçiler eşit oranlarda prim ödemektedir. Devlet katkılarına, sosyal sigorta sisteminin likiditesi belirsiz olan alanında ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin devlet, emeklilik sigortasının likiditesini garanti etmektedir. Sanatçıların Sosyal Sigortası istisnai bir durumdur. Bütçesinin % 50’si çalışanların (sanatçıların) katkı payından, %20’si devlet katkı payından oluşmaktadır ve %30’u “Sanatçı Sosyal Güvenlik Primi” vasıtasıyla sanatçıların işverenlerinden alınmaktadır.

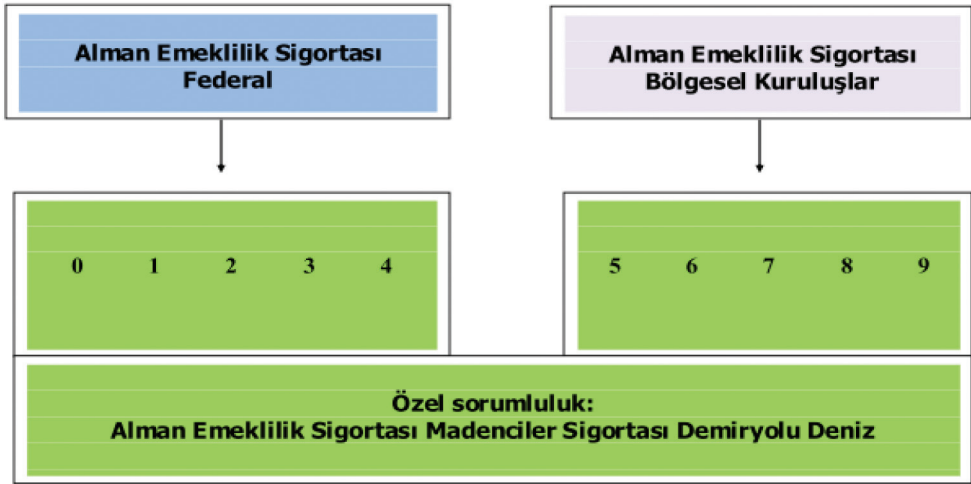
2.7.2. İşletme Denetim Bürosunun Kurumsal Yapısı

Primlerin düzenli ödendiğine dair denetim faaliyetleri, Emeklilik Sigortasının üç temel kuruluşu arasında bölünmüştür. Bunlar, Alman Emeklilik Sigortası-Federal

Kurum, Alman Emeklilik Sigortası-Yerel Kuruluşlar ve Madencilik, Demiryolu İşçiliği ve Denizcilik Sendikasıdır. Almanya'daki her bir işveren, bu kurumlardan yalnız bir tanesine tabi olacaktır. Denetimler dört yılda bir yapılmaktadır.

Sorumluluğun hangi kuruluşa ait olduğu, resmi olarak İstihdam Ofisinde kaydedilmiş olan şirketin bireysel “standart şirket numarası”nın son rakamına bağlıdır. (İlgili işyerinin hangi kuruluş tarafından denetleneceği, 8 haneli işyeri numarasının son rakamına göre belirlenmektedir.

Buna göre işyeri numarasının son rakamı 0 ile 4 arasında olan işyerleri Alman Emeklilik Sigortası tarafından (federal), 5 ile 9 arasından olanlar ise yerel kuruluşlarca denetlenmektedir.)



Köln’de bulunan İşletme Denetimi Bürosu, Federal Almanya Emeklilik Sigortasına (DRV Bund) bağlı olarak kurulan ülke çapındaki 20 denetim bürosundan biridir. Federal Almanya Emeklilik Sigortasının Denetim Servisinde toplam 2.100 personel çalışmaktadır.

Bunlardan 300’ü Berlin’de bulunan merkezde çalışmakta, 1.800’ü ülkenin farklı bölgelerindeki Denetim Bürolarında görev yapmaktadır. Aşağıdaki haritada görev yerleri belirtilmektedir.



20 Denetim Bürosunun her biri aynı yapıya sahiptir:

- Denetim Servisi Başkanı (PDL-Prüfdienstleiter)
- PDL-Ekip
- Sekreter
- Beş Denetim Ekibi (her ekip, bir lider ve 15 müfettişten oluşmaktadır)

Toplamda, her bir denetim bölgesinde 70 personel bulunmaktadır. Köln Büro-sunda, denetim ekipleri bölgesel yetkililere sahiptir. Her bir bölgede kendi çevresini de içerecek şekilde, Köln için iki ekip, Aachen için bir ekip, Bonn için bir ekip ve Gummersbach için bir ekip bulunmaktadır.

Yoğun bir eğitimden geçen müfettişler, Berlin’de Federal Devletin Uygulamalı Bilimler Üniversitesinin Sosyal Sigorta Bölümünde (Fachhochschule des Bundes) eğitim görmektedir ve faaliyetlerine başlamadan önce altı aylık bir hazırlık dönemi geçirmektedir.

İşletme Denetim Bürolarının dört temel denetim görevi bulunmaktadır:

Yasal Dayanak	Hedefler	Sayılar (yıllık/ yaklaşık)
§ 28 p Sosyal Kanun IV	İflas eden işverenler	420.000
§ 22 SchwarzarbG ile bağlantılı olarak § 28 p Sosyal Kanun IV	Kayıt dışı ve yasa dışı istihdam ile mücadele	3.500
§ 28 q Sosyal Kanun IV	Tahsilat büroları	600
§ 212 a Sosyal Kanun IV	Bakım Fonları, Yardım Büroları, Tamamlayıcı Sigorta Büroları, Kaza Önleme ve Sigorta Dernekleri, Emeklilik Büroları, İstihdam Büroları	10.000

Her müfettiş yılda yaklaşık 350-400 işyerini ziyaret etmektedir. Köln Denetim Bürosu, yılda yaklaşık 22.000 işyerini denetlemektedir.

2.7.3. İşletme Denetimlerinin Uygulanması

Genellikle denetimler, üç farklı yerde uygulanmaktadır:

- İşletmenin tesislerinde
- İşverenin vekalet verdiği Mali Müşavirlik Bürosunda
- Gerekli belgeler istenerek- Denetim Bürosunda

Denetimin içeriği ile ilgili olarak temelde incelenecek beş konu bulunmaktadır:

- Sosyal sigorta primleri (hastalık, bakım, emeklilik ve işsizlik sigortası)
- Ödenekler (U1, U2 ve iflas ödeneği)
- Sanatçıların Sosyal Sigortası (primler)
- Kaza Sigortası (Kaza sigortası kuruluşlarına primler)
- “Hesaptaki Para Anlaşması” (İflas sigortası)

Denetim son dört yıl içerisinde işletmede istihdam edilmiş tüm personeli kapsamaktadır. İşverenler, tüm bildirimlerden sorumlu olduğundan, kendisinin bildirim yönetmeliklerine uyup uymadığının kontrol edilmesi de denetimin kapsamındadır.

İşçileri için ücret muhasebesi tutan ve primlerin muhasebesinden ve ibrazından sorumlu olan tüm işverenler, denetimlere tabidir (merkezler). Bir işletmenin kendisine bağlı işletmeleri olması durumunda, sorun bu işletmelerin muhasebeyi kendileri mi yaptığı ya da muhasebenin merkezler tarafından mı tutulduğudur. Eğer onların muhasebe işlemleri de merkezden yürütülüyorsa denetim sadece merkezde yapılır.

DRV tüm Alman işverenler ile ilgili gerekli bilgileri içeren veri tabanları oluşturmuştur. Bunlar işyeri numarası ile bağlantılı olan iki ayrı veri tabanıdır. Denetim verilerini hazırlamak için, her iki veri tabanı geçici bir dosyada bir araya getirilecek ve bu dosya denetimin tamamlanması sonrasında iptal edilecektir.

DRV Bund, planlama, denetimlerin tamamlanması ve sonuçlarına dair verileri içeren Denetim Planlaması veri tabanından sorumludur. Ancak, işçilere dair veriler (sigorta numaraları, istihdamın başlangıç ve bitiş tarihleri) Sigorta Kuruluşlarının Würzburg'da bulunan Veri Ofisi tarafından tutulmakta olan bir veri tabanına kaydedilmektedir (DSRV- Datenstelle der Trager der Rentenversicherung).

Denetimler, işverene denetimden ortalama bir ay ya da en az 14 gün öncesinden duyurulmaktadır. Bu duyuru, müfettişler kendisini ziyaret etmeden önce işverenin denetimle ilgili hazırlıkları başlatması içindir. Fiili denetim tarihi daha sonra bir telefon görüşmesi ile kararlaştırılacak ve işverene hazırlanması gereken evrakların bir listesini de sunan yazılı bir bildirim gönderilecektir.

Müfettişler işverenin tesislerine geldiğinde, kendilerini kimlik kartları ile tanıtmalıdır. Denetimler ya işverenin tesislerinde, ya da –işveren DRV tesislerinde bir denetim yapılmasını tercih etmediği takdirde- işveren tarafından kullanılan mali müşavirlikte gerçekleştirilmelidir. Denetimler, işletmenin ticari faaliyetine mümkün olduğunca engel teşkil edilmeyecek şekilde gerçekleştirilmelidir. Denetim, işletmenin çalışma saatleri içerisinde yürütülmelidir. Ancak Denetim Bürosu, usulsüzlük yönünde somut bir kuşkuya sahipse, müfettişler herhangi bir ön duyuru yapmaksızın denetimi işverenin tesislerinde yapabilmektedir. Bu durumda işverenin, denetimlerin DRV tesislerinde yapılmasını tercih etme hakkı bulunmamaktadır.

İşverenin denetime ilişkin belirli yükümlülükleri bulunmaktadır:

- Gerekli tüm belgeleri sunmak
- Gerekli tüm bilgileri sağlamak
- Müfettişlere tesislerinde uygun bir oda tahsis etmek
- Müfettişlere denetimi yürütebilmeleri için gerekli tüm araçları sağlamak

Her denetim, işverenin sözlü olarak denetim sonuçlarını içeren denetim raporu ile karşı karşıya geldiği bir nihai toplantı ile sonuçlanmaktadır. Bu toplantı ilgili idari prosedürde resmi bir oturum olarak değerlendirilmekte ve resmi idari yazı çıkartılmadan önce işverene denetim sonuçları ile ilgili beyanlarda bulunma fırsatı vermektedir. Toplantı aynı zamanda eksikliklerin nasıl giderilebileceği ve hataların nasıl engellenebileceğine dair yolların müfettişler tarafından tartışılacağı bir istişare toplantısı mahiyetindedir.

Denetim aşağıdaki hususları içermektedir:

• İşveren tarafından yürütüldüğü şekliyle istihdam ilişkilerinin ve primin belirlenmesinin temelini oluşturan ödemelerin değerlendirilmesi

- Primlerin ilgili sigorta kuruluşlarına atfedilmesi
- Bu çerçevede verilen beyanlar
- İşveren tarafından tutulan ödeme belgeleri
- Sanatçıların Sosyal Sigorta Fonu ile ilgili transfer yükümlülükleri
- İflas Ödeneğinin ve (varsa) AAG kapsamındaki ödeneğin ödenmesi
- Acze karşı hesaptaki paranın korunması
- Kaza Sigortası primlerinin ödenmesi

2.7.4. Vergi ve Gelir Denetimleri ile İlişki

Şayet işveren isterse, vergi idarelerinin eşzamanlı bir denetimi için başvurabilmektedir. Vergi İdaresi ve Emeklilik Sigortası, bu şekilde bir müracaat durumunda ortak bir karar almaktadır. Denetimler daha sonra paralel bir şekilde yürütülebilmektedir ancak bir arada gerçekleştirilmemektedir. Çünkü yasa koyucu hem vergi kapsamındaki verilerinin, hem de sosyal verilerin mahremiyetinin korunmasının gereğini vurgulamaktadır. Her iki denetim kurumu, denetim sonuçları hakkında birbirlerine bilgi vermektedir.

2.7.5. İşletme Denetim Bürolarının İlave Görevleri

İşletme Denetim Bürolarının, işletme denetimleri ile ilişkili temel görevlerinin yanı sıra, aşağıdaki şekilde özetlenebilen bir takım ilave görevleri bulunmaktadır:

- İtiraz davaları
- Devlet Sosyal Mahkemeleri nezdinde emeklilik sigortasını temsil etmek
- İşverenler ve vergi danışmanları tarafından yöneltile sorulara yazılı cevap hazırlamak
- Diğer idarelere uzman görüşü vermek (örneğin: Gümrükler veya sağlık fonları)

- Yasa dışı istihdam/kayıt dışı istihdam alanında hukuken cezai yaptırım gerektiren zararın hesaplamasını yapmak

- İşverenler ve vergi danışmanlarına yönelik bilgilendirme yapmak

Kayıt dışı istihdamı veya “gölge ekonomiyi” ölçmek oldukça zordur. Yine de, nispeten sabit göstergelere dayanan tahminler bulunmaktadır. Almanya’da 2011 yılında tüm işçilerin yaklaşık %13.9’unun gölge ekonomide çalıştığı tahmin edilmektedir, başka bir deyişle bu işçiler, ya kayıt dışı ya da yasa dışı çalışmaktadır. Bu durum, yalnızca 2010 yılında ekonomide 374.274.000.000 avro tutarında bir zarara neden olmuştur.

Almanya’da kayıt dışı çalışmanın nedenleri, bazı yapısal sorunlara dayanmaktadır:

- Almanya’nın işçileri korumaya yönelik çok sıkı bir mevzuatı vardır. Yasal düzenlemeler personel çıkarmayı çok zorlaştırmakta, bu durum da işverenlerin kısa vadeli personel dışında personel istihdam etmek konusundaki cesaretlerini kırmaktadır.

- Almanya’da bir işveren, bir personel istihdam ederken çok yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalmaktadır. Aşağıdaki tabloda yer alan örnek bu durumu açıklamaktadır.

İşçinin kazandığı.....

Ortalama bir inşaat işçisi saat başına brüt 14.00 avro seviyesinde bir ücret kazanmaktadır ki bu tutar bu iş için belirlenen minimum ücretin altındadır. Kesinti yapılan vergiler ve sosyal sigorta primleri aşağıdadır:

Brüt saat ücreti.....	14.00 €
-Vergiler	2.21 €
-Dayanışma Primi	0.12 €
-Emeklilik Sigortası (%9,75)	1.37 €
-İşsizlik Sigortası (%3,25).....	0.46 €
-Hastalık Sigortası (%7,25)	1.02 €
-Bakım Sigortası (%0,85).....	0.12 €
Net saat ücreti:	8.70 €
....ve işverenin ödediği Brüt saat ücreti.....	14.00 €
Artı kanunlar uyarınca ücret ilaveleri (tatiller, hastalık).....	2.78 €
Artı sosyal sigorta primleri (emeklilik, işsizlik, hastalık, bakım ve kaza sigortaları).....	5.86 €

Artı toplu pazarlık uyarınca ücret ilaveleri

(13. Aylık ücret, sosyal fonlara primler) 2.24 €

Artı şirketin genel yönetim giderleri (kanunen brüt ücretin %105.5'i)..... 14.77 €

Artı arızı ücret maliyetleri (örneğin seyahat giderleri)..... 1.40 €

Artı Katma Değer Vergisi..... 6.57 €

İşveren için toplam yük: 47.62 €

Sonuç: İnşaat işçisi yaptığı işin bir saatini satın alabilmek için 5.5 saat çalışmalıdır!

• İşsizlik Sigortası kapsamında Almanya daha önce cömert ve uzun süreli yardımlar vermekte ve bu da artan yapısal işsizlik sorununu körüklemekteydi.

• Çok sayıda özel durum ve muafiyetler mevcuttur.

2002 yılında Federal Hükümet, 2010 yılı itibarıyla durumu değiştirecek olan muhtelif araçlar içeren “Ajanda 2010” olarak adlandırılan önemli bir reform paketi açıklamıştır. Reform, bazı faaliyetlere ilişkin olarak çok sayıda politika alanını kapsamaktaydı. Örneğin:

Ekonomik Politika

- KOBİ’leri teşvik etmek
- Geçici olarak işten çıkarmaya yönelik korumayı azaltma
- Ücretle bağlantılı olmayan işçilik maliyetlerini azaltma

Eğitim ve Kurs Politikası

- İstihdam ajanslarına gençler için özel şartlar sunma yükümlülüğü
- Şirketlerde çıraklık eğitimi verme ile ilgili şartların hafifletilmesi
- Okullaşma için daha fazla para ve eğitim gören insanlara ödenekler

İstihdam Politikası

- PES Reformu
- İşsizlik Sigortası (UI) ve Sosyal Yardım İdaresinin birleştirilmesi
- UI yardımlarının süresinin azaltılması
- “Teşvik etme ve talep etme” ilkesinin uygulanması

Sosyal Politika

- Maliyetin sınırlanması kapsamında hastalık ve bakım sigortalarında modernizasyon

- İşverenlerin lehine dayanışma ilkesinin (primlerin eşit şekilde paylaşımı) erozyona uğraması

Aile Politikası

- Üç yaşından itibaren çocuk bakım hizmetine hak tanıma
- Ev içi hizmetlerde çalışanların istihdamının kolaylaştırılması

Hukuksal Politika

- Kayıt dışı ve yasa dışı istihdamla mücadelede sorumlulukların gümrüklerde yoğunlaştırılması

- Kayıt dışı ve yasa dışı istihdamın ortaya çıkartılmasında kurumlar arası işbirliğinin güçlendirilmesi

Bu adımların hepsi tam olarak başarılı olmamıştır ancak birçoğu ekonomiyi desteklemiş ve işverenleri ilave personel istihdam etmeleri yönünde teşvik etmiştir. Bunun sonucu olarak da o tarihe kadar kaydedilen en yüksek emek piyasasına katılım seviyesi gerçekleşmiştir.

Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi bağlamında devlet politikalarına aşağıdaki unsurlar eklenmiştir:

- Adil rekabeti sağlamak ve yasa dışı çalışmayı azaltmak amacıyla inşaat sektöründeki asgari ücretler yabancı şirketlere de uygulanmıştır.

- Genel olarak asgari ücretler halen ihtilaflı bir konudur. Amaç, yardımlara güvenme eğilimini azaltmak amacıyla düşük seviyeli ücretler ve sosyal sigorta yardımları arasındaki farkı azaltmaktır.

- Bir avroluk işler sosyal yardımlar sayesinde yaşayan ve kamu sektöründe ilave iş yapamayan insanlara ekstra para kazanma imkanı sunmaktadır. Burada amaç, bu kişilerin kayıt dışı çalışmalarını önlemektir.

- Minijob'lar, işçinin sosyal sigorta yükünü azaltmak suretiyle marjinal olarak ücretlendirilen ya da kısa vadeli işlerin sosyal sigorta kapsamında yapılmasını sağlayan istihdam şekilleridir.

- Ev içi hizmetlerde daha da düşük kesintilere tabi minijob'lara izin verilmektedir.

- İşsizlerin emek piyasasına yeniden entegre olmasını kolaylaştırmak ve buna paralel olarak geçici işgücü taleplerinin karşılanmasında işverenleri desteklemek amacıyla geçici işler teşvik edilmektedir.

Yapılan araştırma aşağıdaki sonuçları ortaya koymuştur:

- Denetimlere, kontrollere ve cezalara yapılan büyük yatırımlar gelirlerde ön-görülen artışı doğurmamış ancak bir dengeleme sağlamıştır.
- İşsizleri işe yerleştirmek ve bunlara kurs vermek için yapılan yatırım, istihdam edilen kişi sayısında bir artış sağlamakta, ancak kayıt dışı istihdamı önemli ölçüde azaltmamaktadır.
- Bir avroluk işler, yasal istihdama gerçek bir geçiş sağlamamakla birlikte, pi-yasadaki şirketler arasındaki rekabeti etkileyerek olumsuz bir sonuç doğurmaktadır. Bir avroluk işlerin istismar edilmesi yasal istihdama zarar verebilmektedir.
- Buna karşılık minijob’lar herhangi bir ikame etkisi yaratmaksızın (normal istihdamı marjinal istihdama çevirmeden) istihdamı artırmaktadır.
- Düzenli işleri ile geçinemeyen insanlara ilave yardımlar sağlamak suretiyle düşük ücretli sektöre yatırım yapmak, çok dezavantajlı konumda olan ve az nitelikli kimselerin oluşturduğu hedef gruba gerçek anlamda yardım etmemektedir, zira bu işlerin hali hazırda üçte ikisinde nitelikli işçiler çalışmaktadır.
- Vergi reformları kayıt dışı istihdam üzerinde reel etkiler yaratabilmektedir. Vergi oranları ne ölçüde düşerse, gölge ekonomi de o ölçüde cazibesini yitirmektedir. İstikrarlı vergi oranları kayıt dışı istihdamı önemli ölçüde azaltmaktadır.
- İşverenlerle ilgili araştırma enstitülerine göre, çalışma saatlerinin azaltılması, bu saatlerin yerinin kayıt dışı istihdamla doldurulmasına neden olabilmektedir.
- Almanya’da olduğu gibi işten çıkarmalara karşı güçlü koruma, “iki sınıflı bir sistem” oluşturmaktadır. Yasal işlerde çalışan işçiler işten zor çıkartılabilmekte, ancak işsizler iş bulma konusunda önemli güçlükler yaşamaktadır. Avusturya gibi “işe al ve işten çıkar” şeklinde bir mevzuata sahip ülkelerde gölge ekonomi çok daha azdır.
- Geçici iş, düzenli işe bir geçiş sağlamamaktadır. Aksine, çok sayıda işletme işgücünü azaltmakta ve aynı işi daha az paraya yapacak olan geçici işçilere ağırlık vermektedir.
- Azaltılmış işgücü maliyetleri, yeni istihdam imkanları yaratılmasını teşvik etmektedir.

Başka ne yapılmalıdır?

- Tipik gölge ekonomisi işlerinin yasal hale dönüştürülmesi konusunda yatırım yapılmalıdır. Örneğin ev içi hizmetlerde çok önemli bir istihdam potansiyeli vardır.
- İşsizlik yardımı dönemlerinde, ilave kazançların sınırları arttırılmalıdır. Bu, insanları iş aramak konusunda cesaretlendirecek ve kayıt dışı çalışma oranlarını azaltacaktır.

- Kayıt dışı çalışmaya karşı alınan önlemlerin kapsamı genişletilmelidir.

Aşağıda belirtilen faktörler de kayıt dışı istihdam miktarının üzerinde önemli bir etkiye sahiptir:

- Siyasi yozlaşma seviyesi: Siyasal sınıf yozlaştığında, sıradan insanlar da kurallara uymak için bir neden görmemektedir.
- Hükümetin performansından duyulan tatmin: Devlet çabalarının farkında olan insanların kurallara ve yasal düzenlemelere uyma eğilimleri artmaktadır.
- Bireysel mutluluk: İnsanların hayatlarından memnun olduklarını ifade ettikleri ülkelerde, kayıt dışı istihdam oranları önemli ölçüde daha düşüktür.

3. Çalışma Ziyaretinin Çıktısı/Etkisi

Çalışma ziyareti kapsamında edinilen bilgiler ve gözlemlenen iyi uygulama örneklerine ilişkin olarak en önemli sonuçlar aşağıda listelenmiştir. Öncelikle, Almanya'daki durum hakkında iki genel gözlem ifade edilmelidir:

- Ziyaret öncesinde, Federal Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığından Almanya'nın kayıtlı istihdamı teşvik etme politikası yolunda atılan adımlar hakkında bilgi edinileceği umulmuştu. Ancak, Almanya'nın kayıt dışı istihdam ve yasa dışı istihdama karşı özlü bir politikası mevcutken, kayıtlı istihdamı teşvik yönünde özlü bir politikası olmadığı anlaşılmıştır.
- Yine de, Ajanda 2010'un bir parçası olarak, Almanya iki yeni istihdam politikası aracını devreye sokmuştur ve bunlar işçi ve işvereni kayıtlı istihdam yönünde teşvik etmektedir. Bu araçlardan bir kısmının Türkiye'de de uygulanabileceği düşünülmüştür.

Federal Maliye Bakanlığı, Batı Maliye Müdürlüğü ve Ana Gümrük Ofisine yapılan ziyaretlerden çıkartılan temel mesajlar şunlardır:

- Bazı idarelerde bulunan sorumlulukların Gümrük İdaresinde toplanması yöntemi, başarılı olmuş görünmektedir. Bu yapılanma, iletişimi daha zor kılacak olan ayırışma yerine, kayıt dışı ve yasa dışı istihdamla mücadele ile ilgili yetkilerin bir kamu idaresinde yoğunlaşmasına izin vermektedir.
- Gümrük İdaresi tarafından kurulan örgütlenme yapısı, bir çeşit “mesleki yeterlilik merkezi” kurmak suretiyle yeteneklerin geliştirilmesini sağlamaktadır.
- Yasal hükümlerin bir yasal düzenlemede toplanması amacıyla Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu'nun (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) kabul edilmesi, herkesin kolayca ayırt edip anlayabileceği açık bir mevzuat oluşturmak yönünde önemli bir adımdır.
- İlgili yasa belirli kamu kurumlarına işbirliği yapma yükümlülüğü getirmektedir. Bakanlık bu “işbirliği idareleri” ile bir sözleşme sistemi geliştirmiştir. Söz

konusu sözleşmelerde görevler, iletişim kurma ve işbirliği yapma yöntemleri ve alışı verişe konu edilecek veriler açık bir şekilde belirtilmektedir. Bu türden bir bağlayıcı beyan Türkiye’de de bakanlıklar arası işbirliğini teşvik etmek için bir araç olarak kullanılabilir. Nitekim Başbakanlık Genelgesinde Eylem Planı kapsamında işbirliği yapma yükümlülüğü vurgulanmıştır. Kurumlar arası veri değişimi bu türden bir sözleşme ile ikili olarak düzenlenebilir. Devletin, belirleyeceği prosedürler aracılığıyla verilerin korunmasına dair bireysel hakların güvence altına alınması sağlanabilir.

- Diğer bir önemli örnek, kayıt dışı istihdam eğilimi olan belirli sektörleri temsil eden sendikalar ile “Anlaşmalar” yapılmasıdır. Anlaşmalar yoluyla Alman Devleti, hem işçi hem de işveren sendikalarının bir değişikliği teşvik etmenin sorumluluğunu kabul etmelerini güvence altına almaktadır. Kayıt dışı istihdam büyük ölçüde bir davranış, tutum ve geleneksel alışkanlık sorunu olduğundan, taşıdığı anlam çok daha kapsamlıdır. Bu anlamda sosyal taraflar da kayıt dışı istihdamdan sorumlu tutulmaktadır ki bu, ileri doğru atılmış önemli bir adımdır. Türkiye’deki sosyal tarafların temeli ve günümüzdeki gücü, nispeten zayıftır. Almanya örneğinde yapılan anlaşmalar, yalnızca sosyal taraflara sorumluluk yüklememekte, aynı zamanda devletin kendini bu anlaşmaların tarafı olarak kabul etmesiyle, sosyal taraflara daha fazla saygı ve prestij kazandırmaktadır.

Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi kapsamında Alman Sosyal Sigorta Sistemi:

- İdari (bürokratik) karmaşıklığı azaltmak ve istenilen prim seviyesini düşürmek yönünde açık bir yaklaşımın olması halinde, kayıt dışı istihdam azaltılıp kayıtlı istihdam arttırılabilir. Almanya’nın “minijob” ve “hane halkı çeki” prosedürleri, basit bir kayıt prosedürü ve azaltılmış prim seviyelerinin belirli bir sektördeki kayıtlı çalışan sayısını önemli ölçüde artırabileceğini kanıtlamıştır. Bu modelin ev içi hizmetleri ile ilgili olarak Türkiye’de de uygulanabilirliği dikkatle değerlendirilmelidir.

- İşsiz olup yardım alan kişilerde kayıt dışı istihdamın azaltılması bağlamında, Almanya’nın “bir avroluk iş” uygulaması, üzerinde düşünülecek bir fırsat sunabilir. Bu şekilde bir araç, hem yardım alanları yardımlarını artırmak açısından çalışmak için teşvik edebilmekte hem de bunların kayıt dışı çalışmaya teşebbüs etmelerini engelleyebilmektedir. Ancak, işsizler tarafından yapılan her türlü “kamu” işi, özel şirketlerin pazar payını elinden almayacak şekilde, ilave nitelikte olmalıdır.

- Alman Sosyal Sigorta Sistemi’nde görevlerin bir arada toplanması (özellikle Hastalık Kasası tarafından yapılan tahsilat, Emeklilik Sigortası tarafından yapılan denetim) Almanya’da işlemleri olumlu etkilemiştir. Türk idareleri de bir merkezileştirme sürecini işletmiş ve daha önce mevcut olan üç sosyal güvenlik kurumunu SGK çatısı altında toplamıştır. Bu noktada, açık mevzuat yapısının ve prosedürel düzenlemelerin bir şekilde Türkiye’ye yansıtılabilip yansıtılamayacağı değerlendirilebilir.

EK-4: PORTEKİZ ÇALIŞMA ZİYARETİ

1. Çalışma Ziyaretinin Amacı Ve Hedefleri

1.1. Çalışma Ziyaretinin Amacı

Çalışma ziyaretinin amacı, kayıtlı istihdamın teşvikine ilişkin olarak Avrupa Birliği (AB)'nin iyi uygulama örnekleri konusunda çalışma ziyareti heyetinin bilgisini artırmak ve Türkiye'ye uyarlanabilecek çözümleri belirlemektir.

1.2. Özel Hedefler

1.2.1. Kayıtlı İstihdamın Teşvik Edilmesi

Öncelikli hedef, Portekiz'deki kayıtlı istihdamın teşvik edilmesine ilişkin genel politika hakkında bilgi edinmektir. Bu kapsamda ziyaret edilen kurumlar aşağıda yer almaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji ve Planlama Dairesi

Portekiz Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji ve Planlama Dairesi, devlete ait iktisadi teşebbüslerin sunduğu hizmetlerde, toplum ihtiyaçları açısından yeterli tatmin seviyelerine ulaşmayı ve talep edilen parametreler olan kalite, ekonomik olma, verimlilik ve etkililik konularında gelişme sağlamayı ve aynı zamanda da kamu sektörüne ekonomik ve mali açıdan katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Bu kapsamda kurum, ekonomik faaliyetleri artırmadaki, kamu yararı ve ihtiyaçlarının sağlanmasındaki ayrıca daha rasyonel, verimli ve şeffaf yönetimdeki rolünün altını çizerek, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetimine ilişkin rehberlerin etkin şekilde geliştirilmesini de sağlamak istemektedir.

Lizbon Sosyal Güvenlik Merkezi

Portekiz Sosyal Güvenlik Kurumu, vizyon olarak vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile saygın bir kurum olma fikrini benimsemekte ve etkin, hızlı ve nitelikli sosyal güvenlik hizmeti sunmakta olup, toplumun güvenini kazanmış ve aktüeryal dengeleri sağlamıştır.

Çalışma Şartları İdaresi-ACT

Çalışma Şartları İdaresi, özel sektörde yasal iş ilişkilerinin uygulanması ve gerek kamu sektörü, gerekse özel sektörde iş sağlığı ve güvenliğinin desteklenmesi suretiyle Portekiz genelinde çalışma şartlarının iyileştirmesini teşvik etmeyi amaçlayan bir devlet kurumudur.

Genel İş Teftiş Kurulu ve İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumunun sorumluluklarını üstlenen ACT'nin merkezi Lizbon'dadır ve bölgesel ve yerel hizmetler sunmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey-CES

CES, 1991 yılından bu yana danışma ve sosyal uzlaşmadan sorumlu olan anayasal bir kurumdur. 66 üyeden oluşmaktadır ve temel amaçları aşağıdaki hususları teşvik etmektir:

- Ekonomik ve sosyal aktörlerin, sosyo-ekonomik politikaları ilgilendiren karar alma süreçlerine katılımını sağlamak.
- Hükümet, Sosyal Taraflar ve Sivil Toplumun diğer temsilcileri arasında diyalogu sağlamak.

1.2.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Etmek

Çalışma ziyaretiyle ayrıca, Portekiz’de uygulanan kayıt dışı istihdamla mücadele etme yolları konusunda bilgi edinmek amaçlanmıştır. Portekiz’de, kayıt dışı istihdamla mücadele konusu Çalışma Şartları İdaresi-ACT ve Sosyal Güvenlik Kurumunun sorumluluğu altındadır. Çalışma Şartları İdaresi, özel sektörde kayıtlı çalışmanın teşvik edilmesine ek olarak, kamu ve özel sektörde iş sağlığı ve güvenliğinin desteklenmesi suretiyle çalışma şartlarının iyileştirilmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Portekiz Sosyal Güvenlik Kurumu, sigorta alt sisteminin, dayanışma ve aile koruması alt sisteminin, sosyal destek sisteminin ve tamamlayıcı sistemin bir parçası olan kamusal sosyal güvenlik sistemini korumaktadır.

2007 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile sosyal güvenlik sistemi üç sistemden oluşturulmuştur: Vatandaşların sosyal korumasına yönelik sistem, refah sistemi ve tamamlayıcı sistem.

2. Faaliyetlerin Özeti

2.1. Konu: Kayıt Dışı İstihdam

Kurum: Portekiz Çalışma ve Sosyal Dayanışma Bakanlığı-Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji ve Planlama Dairesi, Lizbon

Tüm işler istihdama tekabül etmemektedir ve tüm işler ücretli iş değildir. Örneğin kişinin kendisi veya ailesi yararına ev içi hizmetlerde çalışması, mesleki eğitim, gönüllü çalışma ve bazı vatandaşlıkla ilgili faaliyetler veya siyasi eylemler istihdam kapsamında değerlendirilmemektedir. Ancak, bu sayılanların yanı sıra kayıt dışı ekonomide, yer altı ekonomisinde, yasa dışı ekonomide veya ekonominin yapılaşmamış sektörlerinde mevcut bazı çalışma türleri de söz konusudur ve bunlar büyük ölçüde vergilendirme, sosyal sigorta ve diğer düzenlemelerin dışında kalmaktadır.

Kayıt Dışı İstihdamla İlgili Temel Kaygılar

- Çalışanlar açısından sosyal güvenlik haklarından yoksunluk
- Kayıt dışı istihdamın kariyer geliştirme konusunda bir engel oluşturması

- Haksız rekabete maruz kalan ve kayıt dışı istihdamın olmadığı bir duruma kıyasla daha yüksek vergiler ödemek zorunda kalan kayıt dışı ekonomideki işçiler açısından sonuçları

- Devletin kanunları uygulama konusundaki yetersizliği ile bağlantılı olarak vergi kaçakçılığının ve yolsuzluğun dolaylı olarak ödüllendiriliyor olması

Genel anlamda bakıldığında ise, kayıt dışı istihdam ekonomiyi düşük bir gelişme seviyesine mahkum etmektedir.

Olumlu yönü olarak değerlendirilebilecek yönü ise, güvene dayalı sosyal ilişkileri ve bilgiyi istismar ederek bireylerin fakirlikten, ekonomik faaliyetin ise işlevsiz düzenlemelerden kaçmasına olanak sağlamasıdır.

AB entegrasyonu, kayıt dışı istihdamla mücadeleye özel bir ivme kazandırmıştır. Özellikle sosyal koruma programlarının finansmanı ve kapsamı üzerindeki olumsuz etkisi dolayısıyla kayıt dışı istihdam sosyal dayanışmanın politika hedefini baltalamaktadır ve kayıt dışı çalışmaya karşı alınan önlemler istihdam oranları ile ilgili hedeflerin ulaşılmasına yardım etmektedir. Bu sorunlara ışık tutmak açısından, aşağıdaki tablo (OECD 2004) farklı gayri resmi gelir, üretim ve istihdam kategorileri ve bunlar arasındaki ilişkilere dair bir çerçeve çizmektedir.

Kayıt dışı çalışma tüm toplumlarda mevcut olan ve ulusal hesaplardaki kontrol mekanizmalarından ve her ülkede alınan vergi ve sosyal primlerin en azından bir kısmından kaçan ekonomik faaliyetlerin bir sonucudur. AB’de bu kavram muhtelif üye devletlerin yasal sistemleri arasında farklılıklar olduğu dikkate alındığında, “yasal nitelikte olan ancak, kamu kurumlarına beyan edilmemiş olan her türlü ücretli faaliyet” şeklinde tanımlanmaktadır.

Bazı Genel Sonuçlar

- Kayıt dışı istihdamın çok boyutlu olma özelliği nedeniyle, farklı ölçme metodlarının kullanılması tavsiye edilmektedir.

- Kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik genel bir strateji, yasal ekonomideki ticari faaliyetlere ilişkin etkin bir yasal çerçeve sunmak gibi idari konuları da kapsamalıdır.

- Strateji belirlenirken; istihdam düzenlemeleri (iş kanunu), vergi tahsilatı ve kayıt dışı istihdam arasındaki karmaşık etkileşimler dikkate alınmalıdır.

- Vergi idareleri küçük işletmelerde ortaya çıkan katma değeri doğru şekilde değerlendirmek için çaba sarf etmelidir.

- Politikalar mevcut gerçekler ile uyumlu olmalıdır.

Sonuç olarak, sosyal politikalar ve emek piyasası politikaları kayıt dışılığı ortadan kaldırmaya uygun şekilde tasarlanmalıdır.

Portekiz’de Durum Ne?

- Bazı araştırmalar, kayıt dışı ekonomi ile kayıt dışı istihdamın yoğunluğu arasında kısmi tutarsızlıklar olduğunu göstermektedir.
- Kayıt dışına ilişkin göstergeler istihdamın en az %3’ü ve GSYİH’nın %22’sine işaret etmektedir.
- Tipik ve koruma altındaki işlerden daha uzak kategorilerde kayıtdışı eğilimi daha yüksektir.
- Çoğu Avrupa ülkesinin aksine, resmi ekonomide beyan edilmiş ve ücretli çalışmaya oranla, beyan dışı çalışma daha yüksek saat ücretleri sunmaktadır.
- Aynı şekilde, çoğu Avrupa ülkesinden farklı olarak, Portekiz’de kayıt dışı çalışma yasal ekonomide ortaya çıkmaktadır.

Arka Plan

Portekiz, çekici bir istihdam piyasası ve barışçıl çalışma sistemi ortamıyla yabancı yatırımcılara muhtelif rekabet avantajları sunan modern bir ülkedir.

AB’nin bir üyesi olarak Portekiz, gerek yapısı, gerekse çözümleri anlamında başta Güney Avrupa’da bulunanlar olmak üzere, Topluluktaki ortakları ile benzer bir çalışma sistemine sahiptir. Aslında, Portekiz’in AB’ye üye olması, iş ilişkileri kapsamında genel olarak AB’de uygulanan bir dizi Avrupa Birliği Yönergesini üstlenmesine yol açmıştır. Portekiz’de Çalışma Mevzuatının başlıca yasal kaynağı, 2009 yılında 12 Şubat tarih ve 7/2009 sayılı Kanun ile, 99/2003 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle oluşturulan İş Kanunudur. Bu kanuna ilaveten, çalışma faaliyetlerini düzenleyen diğer düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri, toplu sözleşmeler ve katılım anlaşmaları gibi kolektif araçlardır. En yaygın olanı ise, sendikalar ve işveren örgütleri arasında yapılan ve ilgili sektörde istihdamı düzenlemeyi amaçlayan anlaşmalar olan toplu sözleşmelerdir. Kanun ayrıca bir sendika ile tek bir şirket veya kurumun işvereni arasında yapılan sözleşmeler olan şirket sözleşmelerini de kapsamaktadır. Bağlayıcı özelliği olan bu sözleşmeler, çok detaylıdır ve neredeyse tüm öngörülebilir durumları düzenlemektedir.

Hastalık, iş kazası, cinsiyet veya ırk ayrımcılığına karşı işçilerin korunması; fırsat eşitliği, annelik hakları ve mesleki eğitim hakkının tanınması; işçi temsilcilerinin şirket hayatına veya Portekiz’de ekonomik faaliyete egemen olan genel kuralların tanımlanmasına katılımı, Portekiz iş kanunlarında yer alan ve aktif şekilde savunulan değer ve hakların bazılarıdır.

İş Akdi

İş akdi, gerçek bir kişinin belirli bir ücret karşılığında başka bir kişi veya kişiler için, onların kurumlarının bir parçası olarak ve onlara bağlı olarak çalışmayı kabul ettiği bir sözleşmedir.

Bu ilişkinin temel özelliği, işçinin bir ücret karşılığında başkası için çalışma yükümlülüğüdür. İşveren, bir taraftan iş akdinde tanımlanmış sınırlar, diğer taraftan kanun uyarınca işçinin hak ve yükümlülüklerini dikkate alarak işçi tarafından yapılacak işi belirlemeye yetkilidir.

Bir iş akdinin hizmet sunumunu öngören diğer bir sözleşmeden farkı, ikinci tür sözleşmelerin temelde bir sonucun sunulmasına ilişkin olması ve sürekli çalışmayı gerektirmemesidir.

Portekiz yasa sistemi, taraflar arasında akit serbestisi ilkesini kabul etmektedir. Genel kural iş akitlerinin süresiz olması gerektiğidir. Bununla bağlantılı olarak, belirli bir süre için yapılmış iş akitlerine (sabit veya şarta bağlı olabilir), yalnızca kanunda açık bir şekilde öngörülmüş özel şartlarda izin verilmektedir. Kanun aksini öngörmedikçe, iş akitleri herhangi bir spesifik formaliteye tabi değildir.

Genel kural olarak, bireysel iş akitleri çok kısadır çünkü sözleşmeden kaynaklanan şartların birçoğu hali hazırda kanunda düzenlenmiştir. Ayrıca, sözleşmelerde atlanan hususlar istihdamla ilgili özel düzenlemelere bakılarak çözüme kavuşturulmaktadır.

Bir işçinin bir iş akdi imzalaması için minimum yaş 16'dır. Zorunlu emeklilik yaşı 70'tir.

Akit Türleri

İş Kanunu, aşağıdakiler de dahil olmak üzere, hepsi yazılı olması gereken muhtelif iş akdi şekilleri tanımlamaktadır.

- Belirli süreli iş akitleri
- Belirsiz süreli iş akitleri
- Kısmi zamanlı iş akitleri
- Aralıklı iş akitleri
- E-çalışma iş akitleri
- Geçici iş akitleri

Deneme Süresi

Kanunlar, tarafların birbirleriyle yazılı mutabakata varamamaları halinde bildirimde bulunmaya gerek olmaksızın veya tazminat almaya hak kazanmaksızın iş akdini özgürce feshedebilecekleri bir deneme süresi öngörmektedir. Deneme süresinin yazılı olarak belirtilmelidir, aksi takdirde sözleşme geçersiz olacaktır.

Deneme süresi akdin türüne göre değişmektedir. Belirsiz bir süre için akdedilen sözleşmelerde, deneme süresi görevlerin zorluğuna göre 90 ila 180 gün arasında değişebilmekte ve yönetici pozisyonları ve üst düzey personellerin söz konusu olması halinde, bu süre 240 güne kadar uzamaktadır.

6 aydan daha kısa vadeli belirli süreli sözleşmelerde veya 6 ayı geçmeyen belirsiz süreli sözleşmelerde, deneme süresi 15 gündür. Söz konusu vade veya süre 6 ay veya daha uzunsa, deneme süresi 30 gündür.

Deneme süresi, çalışanın hizmet süresinin hesaplamasında dahil edilmektedir.

Formalitelere

Belirli bir vadeyi içeren iş akitleri yazılı olmalıdır ama belirsiz süreli iş akitleri için bu şekilde bir şart söz konusu değildir. İşçinin çalışacağı pozisyon, işyeri ve ödeme koşulları sözleşmenin temel unsurlarıdır ve sözleşmenin bir vade öngörmesi halinde sözleşmede belirtilmelidir.

Bu belirsiz süreli iş akitleri için şart değildir, ama söz konusu unsurlar belirtilmeli ve ispat edilebilmelidir. İşçinin her durumda işverenden bu akdi şartları yazılı olarak belirtmesini isteme hakkı vardır.

Etkilenen sektörlerdeki kanuni bir düzenleme ile aynı statü ve etkiye sahip olan, sendikalar ve işveren temsilcileri arasındaki anlaşmaların (Toplu Anlaşmalar veya Toplu Sözleşmeler) fiilen bu sektörlerin faaliyetini düzenleyen kanunlar gibi işledikleri dikkate alınmalıdır. Hizmet sektöründe, toplu anlaşmalar ve toplu sözleşmeler fiilen bireysel iş akitleri hükümlerinin yerine geçmektedir.

Zaman zaman yalnızca işçinin hangi meslek kategorisi (örneğin sekreter) için işe alındığının belirtilmesi yeterlidir, bu şekilde işçinin görevlerini tanımlamak gerekmeyecektir. Aynısı çalışma saatleri için de geçerlidir.

İşverenin işçilerin bilgilerinin, mesleki kategorilerinin, çalışma saatleri ve ücretlerinin Sosyal Güvenlik Kurumlarına ve Portekiz Çalışma Şartları İdaresine (ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho) sunmasına ilişkin sorumluluklarına vurgu yapılmaktadır.

1 Ocak 2011 tarihinde yürürlüğe giren yeni Sosyal Güvenlik Primleri Sistemi Kanunu da işçi ile yapılan akit türünün belirtilmesini şart koşturmaktadır (örneğin şarta bağlı bir vade ile veya vadesiz).

İşçi yabancı ise, işveren söz konusu kişinin ülkede oturma ve çalışma izni bulunduğuna dair her türlü belgeyi Sosyal Güvenlik Birimlerine vermelidir. İşe girişi bildirgesi, işveren tarafından iş akdinin yürürlüğe gireceği tarihten bir gün önce Sosyal Güvenlik Birimlerine sunulmalıdır. Yalnızca Kanunun tanımladığı istisnai durumlarda, bu beyan faaliyetin başlamasından 24 saat sonra yapılmaktadır.

Bir iş akdinin sona ermesi, askıya alınması veya türünün değişmesi halinde, Sosyal Güvenlik kurumları, takip eden ayın 10 uncu gününe kadar bu durumdan haberdar edilmelidir.

Kanunda tanımlanan durumlar dışında, Sosyal Güvenlik idareleri tarafından istenilen tüm belgeler internet vasıtasıyla sunulmalıdır (<http://www2.seg-Sosyal.pt/>).

İmalat yapan tesislerde, işletme izni, şirketin ticari faaliyet gösterdiği sektörden sorumlu bakanlığın düzenleyeceği bir lisansa tabidir.

Yabancıların İş Akitleri

Avrupa Ekonomik Alanı vatandaşları ile veya işçilerin serbest dolaşımı ilkesine uyacağını garanti eden diğer ülke vatandaşları ile yapılan iş akitleri hariç, yabancı işçilerle yapılan iş akitleri yazılı olmalı ve kanunun şart koştuğu bilgilerin yanı sıra akdin bir vadeye tabi olması halinde diğer gerekli her türlü bilgiyi içermelidir.

İş akdi iki nüsha olarak imzalanmalı ve yabancıların Portekiz'e girişi ve Portekiz'de varlığı veya ikametne dair yasal şartlara uyduğunu teyit eden belgelerin orijinalleri, sözleşmenin işverende kalan nüshasına iliştilmelidir.

Bir sözleşme imzalamadan önce, işveren sorumlu bakanlığın ilgili denetim birimine önceden bildirimde bulunmalı ve aynı şekilde, sözleşmenin sona ermesini müteakip 15 gün içerisinde ilgili kuruma bildirim yapmalıdır.

Portekiz'de işçi olarak çalışma izni bulunan yabancı çalışanlar, Portekiz vatandaşı olan çalışanlar ile aynı hak ve yükümlülüklerle sahiptir.

İş Akitlerinin Sona Ermesi

İş akitleri; sürenin sona ermesi, fesih, yürürlükten kaldırma veya fesih ihbarı ile sona ermektedir.

İş akitleri sözleşmede belirtilen vadenin sona ermesi, sözleşmenin işçi veya işveren tarafından sürdürülmesinin imkansız hale gelmesi veya işçinin emekli olması durumunda hükümsüz kalmaktadır. Bu sözleşmeler taraflar arasında anlaşma sağlanarak (fesih), işten çıkarma nedeniyle (toplu halde veya bireysel olarak işçiye ihtiyaç duyulmaması dolayısıyla haklı bir nedene dayanarak ya da işçinin uygunsuzluğu nedeniyle) sona ermektedir. Sözleşmeler ayrıca işçinin isteği (yürürlükten kaldırma) üzerine ve nihayet kanun hükümlerine uygun olarak işçi tarafından bildiride bulunarak sona ermektedir.

Ücretlendirme

İşçi çalışması karşılığında ücret almaya hak kazanmaktadır. İş akdinde ücret, sabit, değişken veya karma (hem sabit hem de değişken unsurlar içerdiğinde) olabilir.

Tüm işçiler, her takvim yılı için özel bir mevzuat uyarınca belirlenen asgari ücret alma ve biri tatilde biri de Noel’de olmak üzere bir aylık ücretlerine eşit tutarda iki ikramiye alma hakkına sahiptir. İşçiler, ayrıca ulusal bayramlar ve resmi tatil günlerinde de ücret alma hakkına sahiptir.

Çalışma Saatleri

Düzenli Çalışma Saatleri

Günlük ve haftalık çalışma süreleri, sırasıyla 8 saat ve 40 saat ile sınırlandırılmıştır. İşçiler, arka arkaya en fazla 5 saat çalıştıktan sonra bir saatten az olmayan ve iki saati aşmayan zorunlu bir dinlenme süresine sahiptir.

Toplu anlaşmalar, arka arkaya 6 saate kadar çalışmaya izin verebilmekte, dinlenme sürelerini azaltabilmekte veya ortadan kaldırabilmektedir. Yine toplu anlaşmalarla, dinlenme süreleri arttırılabilmekte ve başka çalışma araları da düzenlenebilmektedir.

Özel Çalışma Saatleri

Kanun, bazı sınırlar dahilinde esnek çalışma saatlerine (bunların artırılması veya azaltılması suretiyle) izin vermektedir. Bunlar, toplu sözleşmeler ve bireysel iş akitleri ile vardiyalı çalışma, gece mesaisi ve fazla mesai şeklinde düzenlenebilmektedir.

Özel çalışma saatleri, özel düzenlemelerle belirlenebilir (örneğin normal çalışma saatlerinden farklı çalışma saatlerine sahip olan alışveriş merkezlerinde çalışanlar için uygulamada bu çalışma saatlerine ilave bir ücret ödenmesi söz konusu değildir).

Ancak bu şekildeki çalışma saatlerinin Portekiz Çalışma Şartları İdaresine bildirilmesi gerekmektedir (ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho). İlgili kuruluşun yasal süre sınırı olan 30 gün içerisinde bu bildirimce cevap vermemesi, bunu onayladığı şeklinde kabul edilecektir.

Çalışma saatlerine ilişkin detayların sunulmasında kullanılan özel formlar, yukarıda anılan kurumdan elde edilebilmektedir. Çoğu sektörde, normal çalışma saatleri 9.00-9.30 ila 17.00-17.30 arasındadır ve 12.30 ila 14.00 arasında en az bir saatlik öğle yemeği öngörülmüştür.

Analık/Babalık İzni

Yeni iş kanunu ebeveyn izninin anne ve baba arasında paylaşılmasını teşvik etmekte ve süresini 1 yıla uzatmaktadır.

Bir çocuğun doğumundan sonra, baba ve anne 4 ila 5 ay süreyle ilk ücretli ebeveyn iznini almaya hak kazanmaktadır. Ancak, izni paylaşmaya karar verirlerse, süre 6 aya uzatılmaktadır (normal ücretin %80'ini alarak).

Bunun anlamı, örneğin anne 5 ay ve baba 1 ay evde kalabilmekte, bu süre sonrasında, anne ve babadan her biri 3 ay daha izin kullanma hakkına sahip olabilmektedir, ancak bu defa söz konusu süre boyunca brüt ücretlerinin yalnızca %25'ini almaktadırlar.

Çoklu doğum olması halinde, ilk çocuğu takip eden her bir ilave çocukta izin süresi 30 gün uzatılmaktadır.

15 yaşın altındaki çocukların evlat edinilmesi halinde de evlat edinen ebeveynler aynı haklara sahiptir ve birden fazla çocuk evlat edinilmesi durumunda da ebeveyn izni 30 gün uzatılmaktadır.

Yabancılar İçin İkamet İzni ve Vize

5 Kasım tarih ve 84/2007 sayılı Karar ile düzenlenen 4 Temmuz tarihli ve 23/2007 sayılı Kanun, yabancıların Portekiz'e girişi, buradaki varlığı, buradan gidişi ve çıkartılmasına dair esasların yasal çerçevesini çizmektedir.

Bu kanun, göç hareketlerini daha iyi kontrol etmeyi amaçlamakta ve bu çerçevede ülkeye giriş ve ülkede ikamet konusunda doğrudan yabancılar uygulanabilecek, prosedürleri sadeleştirip hızlandıracak ve temel olarak teknik personelin, araştırmacıların, öğretmenlerin, bilim insanlarının ve öğrencilerin giriş ve ikametlerini kolaylaştıracak nitelikte çok sayıda hüküm içermektedir. Bu değişiklikler, özellikle istihdam fırsatları piyasasının gelişmesi ile bağlantılıdır.

Dayanışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Dayanışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, dayanışma ve sosyal güvenlik, fakirlik ve sosyal dışlanma ile mücadele, aileye ve çocuk sahibi olmaya yönelik destek, risk altındaki çocuklar ve gençler, yaşlılar ve özürllülerin topluma dahil edilmesi, gönüllülüğün teşvik edilmesi ve sosyal alandaki kurumlar ile aktif işbirliği ve sorumluluk paylaşımıyla ilgili politikaları tanımlamakta, desteklemekte ve uygulamaktadır.

Dayanışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, her bir vatandaşın refaha ermesi ve emekli aylıklarından faydalanması yönündeki evrensel hakkını güvence altına almaktadır. Ailelerin yaşam şartlarını iyileştirmeye ve yardıma muhtaç durumdaki etnik azınlıklar ile diğer dezavantajlı gruplar arasında çocukluk, gençlik, aktif yaşlanma, bağımlılık ve göç konularında fırsat eşitliğini teşvik etmeye yönelik sosyal eylem programlarını geliştirmekte, uygulamakta ve desteklemektedir.

Bakanlık aileyi destekleyen, insanların çocuk sahibi olmayı seçmelerine yardım eden, iş ve aile hayatını birbirleri ile uyumlu hale getiren, gençler ile çocukların haklarını koruyan, onların güvenliğini, sağlığını, eğitimi ve gelişimlerini sağlayan politikaları uygulamaktadır.

Bakanlık hayır kurumları ile ortaklaşa yürüttüğü gönüllü programlar vasıtasıyla sosyal destek yapılarından maksimum faydalanarak, yeni cevaplar geliştirerek, sosyal gelişime ve toplumun gelişimine yönelik eylemlerin gerçekleştirilmesini teşvik ederek, Sosyal Ekonominin gelişimini teşvik etmeye çalışmaktadır.

Bakanlık, Sosyal Güvenlik Sisteminde ve bunun alt sistemlerinde dolandırıcılık ve prim kaçağı konularında mücadeleyi ve sistemin mali sürdürülebilirliği ile idari etkinliğini sağlamaktadır. Bakanlık, gelecekte ortaya çıkabilecek her türlü açığı kapatmak üzere tasarlanmış olan Sosyal Güvenlik Mali İstikrar Fonu (FEFSS) ile Emeklilik Sertifikaları Fonunu (FCR) yönetmektedir.

Bakanlık, fırsat eşitliğini, ayrımcılıkla mücadeleyi ve engellilerin durumlarının değerlendirilip onlara nitelik kazandırılmasına dair uygulamaları teşvik etmektedir.

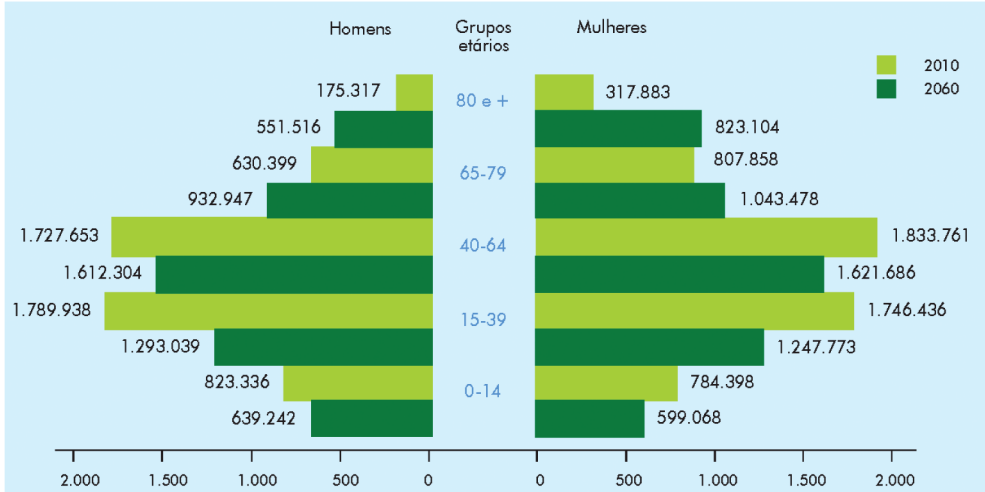
2.2. Konu: Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bazı Sayısal Veriler

Kurum: Lizbon Bölgesi Sosyal Güvenlik Kurumu

Çalışma ziyareti devamında, Lizbon Bölgesi Federal Sosyal Güvenlik Kurumunda bir toplantı düzenlenmiştir. Söz konusu toplantıda, Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi hakkında sayısal veriler ve sistemin özellikleri ele alınmıştır.

2.2.1. Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi Hakkında Bazı Sayısal Veriler

2010 ve 2060'ta Yerleşik Nüfusun Yaş Piramidi



Homens: Kadınlar, Mulheres: Erkekler, Grupos Etários: Yaş Grupları

Bazı Demografik Göstergeler	2008	2009	2010
Doğum Oranı (%)	9,8	9,4	10,2
Ölüm Oranı (%)	9,8	9,8	10,2
Çocuk Ölüm Oranı (%)	3,3	3,7	*
Sentetik Doğurganlık Endeksi (1)	1,37	1,32	*
Yaşlanma Endeksi (2)	115,5	117,6	102,1

Kaynak: INE, I.P. - Portekiz, "Demografik İstatistikler".

(1) Doğurgan yaştaki kadın başına ortalama çocuk sayısı.

(2) 15 yaş altı her 100 çocuğa düşen 65 yaş ve üstü yaşı sayısı.

(*) Veri bulunmamaktadır.

Doğumda Beklenen Yaşam Süresi	2006-08	2009	2010
Erkekler (yıl)	75,49	75,80	76,14
Kadınlar (yıl)	81,74	81,80	82,05
65 Yaşında Beklenen Yaşam Süresi	2006-08	2009	2010
Erkekler ve Kadınlar (yıl)	18,3	18,19	18,47

Bazı İstihdam Göstergeleri	2008	2009	2010
Aktif nüfus (bin)	5613,9	5586,8	5567,7
İşgücüne katılım oranı (%)	52,8	52,5	52,3
İşsizlik oranı (%)	7,8	10,1	11,1
Genç nüfusun işsizlik oranı (15-24 yaş) (%)	18,0	22,2	23,0
Uzun vadeli işsizlik oranı (%)	3,7	5,0	6,1

Bazı Ekonomik Göstergeler	2008	2009	2010
Garanti edilmiş aylık asgari ücret (€)	426,00	450,00	475,00
Kişi başı GSYİH (€)	16183,22	15848,01	16235,76
Tüketici Fiyatları Endeksi	7,8	10,1	11,1

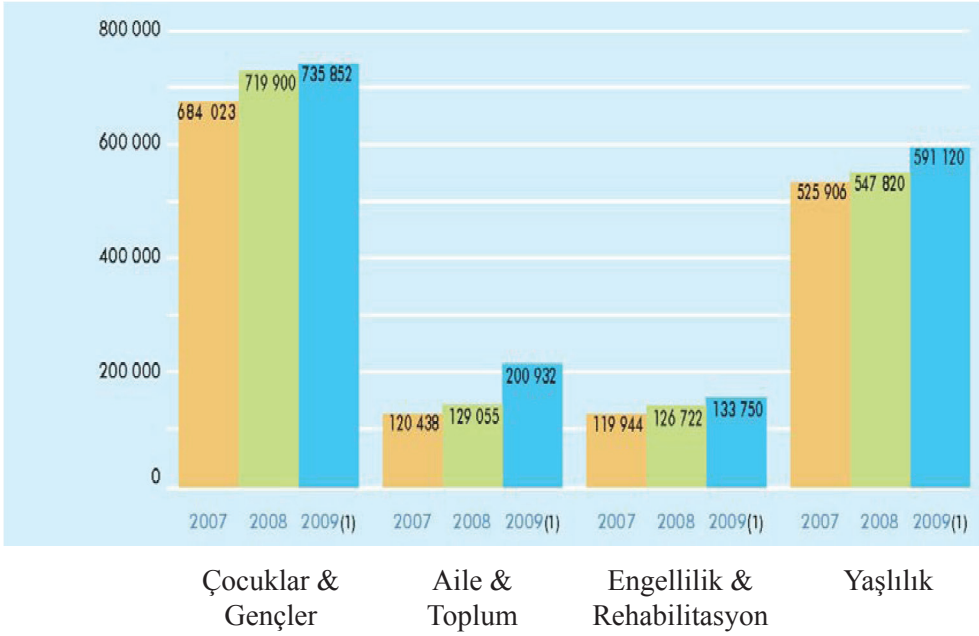
Aktif Sosyal Güvenlik Faydalanıcılar	2008	2009	2010
Faydalanıcıların Sayısı (Çalışanlar)	4.533.301	4.467.974	4.462.588

Bazı Yardımlardan Faydalananların Sayısı	2008	2009	2010
Aile yardımı (çocuk ve genç sayısı)	1.813.882	1.849.587	1.821.906
İşsizlik yardımı	459.535	564.055	599.239
Hastalık yardımı	549.264	584.728	546.042
Yaşlılar için ilave yardım	179.520	232.818	246.656
Sosyal katılım geliri (aile sayısı)	160.542	192.249	206.700

Aktif Sosyal Güvenlik Faydalanıcılar	2008	2009	2010
Aktif sosyal güvenlik faydalanıcıları	2,5	2,4	2,3

Emekli (Engellilik ve Yaşlılık Oranı)	2008	2009	2010
Aktif sosyal güvenlik faydalanıcıları/aktif	80,8	80,0	80,2
Harcamalar (sosyal yardımlaşma aylıkları)/ Primler (%)	72,4	76,1	76,9
Sosyal güvenlik harcaması/GSYİH (%)	15,6	17,5	18,0

Aylık Türlerine Göre Aylık Alanların Sayısı	2008	2009	2010
Malullük Aylığı	302.508	237.186	289.418
Yaşlılık Aylığı	1.827.052	1.864.840	1.903.525
Ölüm Aylığı	688.256	697.243	703.131
TOPLAM	2.817.846	2.859.269	2.896.074



2.2.2. Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi

İşverenler, tüm işçileri için Sosyal Güvenlik Kurumlarına prim ödemelidir. Bu primler zorunludur ve global prim oranının işçilerin reel ücretlerine uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu noktada işçilerin reel ücreti prim hesabında esas alınan matrahı oluşturmaktadır.

Baz oran, IAS'nin (Sosyal Destek Endeksi) -2011 için 1 IAS=419.22€ değerine göre belirlenmekte ve IAS'nin değerinin yasal olarak belirlendiği bir sonraki ayın birinci gününden sonra güncellenmektedir. Şirketler ücret beyanlarını internet üzerinden veya bir sosyal güvenlik merkezi vasıtasıyla yapabilmektedir.

Sosyal güvenlik primleri, primi ödeyenin (yani işverenin) bir hesabının bulunduğu herhangi bir banka üzerinden nakit olarak, ödeme emriyle veya çek ile yapılabileceği gibi, tutarın 150 €'dan az olması durumunda sosyal güvenlik merkezlerine de yapılabilir. Ödenecek tutarın 150 €'dan fazla olması halinde primler banka poliçesi veya bankomat kartı ile de ödenabilmektedir.

Ücret beyan edilmekte ve primler, ilki ücret ve primlerin ait olduğu ayı takip eden ayın 10'una kadar ve ikincisi ise ayın 20'sine kadar olmak üzere aylık olarak ödenmektedir. Sosyal güvenlik primlerinin zorunlu olma özelliği, ne çalışanların özel emeklilik sistemlerine ve alternatif sağlık sistemlerine katılmalarına engeldir, ne de ödenecek prim miktarını düşürmektedir.

Vatandaşı oldukları ülkeye zorunlu sosyal güvenlik sistemlerine prim ödeyen yabancı çalışanlar, Portekiz’de çalışırken iki yıl boyunca bu ödemeyi yapmaya devam edebilmektedir.

2.2.3. Oranlar

Çoğu çalışan için (işçiler) genel prim oranı %34.75’tir. Bunun %23.75’i işveren ve %11’i işçi tarafından ödenmektedir. Yeni Sosyal Güvenlik Primleri Rejimi Kanunu, primlerin hesaplama matrahı ve prim oranları açısından Sosyal Güvenlik Rejimi ve IRS Rejimleri arasında kademeli bir ayarlama yapmaktadır. Örneğin, bazı Sosyal Güvenlik yardımları kapsamında, prim hesaplamalarının matrahı IRS için uygulanan matrahın aynısı olacaktır.

Prim oranlarına gelince, yeni Kanun sürekli sözleşmelerde işverenlerin sosyal güvenlik ödemelerini %22.75’e indirmekte ve belirli (sabit) vadeli sözleşmelerde bu oranı %26.75’e yükseltmektedir. İşçinin prim oranı ise değişmemektedir (%11).

Bağımsız Çalışanlar

Bağımsız çalışanların sosyal güvenliği açısından Sosyal Güvenlik Primleri Kanununun getirdiği temel değişiklikler aşağıdaki gibidir:

Baz oran: Bağımsız çalışan, ilgili gelirinin on ikide biri üzerinden -hizmet sektöründe %70’i veya imalatçı ya da toptancı olması halinde mal üretimi ve satışının %20’si- mevcut gelir dilimlerinden bir tanesine yerleştirilmektedir (1’den 12 IAS’ye kadar). Oran her sene Ekim ayında belirlenmekte ve 12 ay yürürlükte kalmaktadır.

Prim rejimi:

- Genel olarak bağımsız çalışanlarda uygulanan prim oranı %29.6’dır. Tarım üreticileri, gemi sahipleri ve balıkçılar için uygulanan sosyal güvenlik prim oranı %28.3’tür.

- Bağımsız çalışan bir kimsenin toplam faaliyetinin %80’inden faydalanan bir işveren için %5 oranında bir sosyal güvenlik primi uygulanmaktadır.

- Bağımsız çalışanların gelirlerinin yıllık olarak Sosyal Güvenlik Kurumlarına beyan edilmesi zorunludur.

Sosyal Güvenlik Prim Oranları

Primler			
Bağımlı Çalışanlar	İşveren	Çalışan	Toplam
Genel olarak bağımlı çalışanlar	% 20,75	% 11	% 34,75
Yönetim (kurullar) (1)	% 20,3	% 9,3	% 29,6
Ev hizmetlerinde çalışanlar			
Kısa vadeli çalışanlar	% 26,1	–	% 26,1
Özürlü çalışanlar (2)	% 11,9	% 11	% 22,9

(1) Bir şirketle en az bir yıllık bir iş sözleşmesi varken yönetim faaliyetlerinde görevlendirilen kişiler bu spesifik rejimin dışında tutulmaktadır. Prim matrahı 1 ila 12 IAS arasında değişmektedir (sosyal destek endeksi).

(2) Bir işçinin özürlü olarak nitelendirilmesi için, çalışma kapasitesinin, aynı işi yapmak için özürlü olmayan bir çalışanın ihtiyaç duyduğu normal kapasitenin %80'inden az olması gerekmektedir.

1 Ocak 2014'ten itibaren yürürlükte olacak oranlar

Primler			
Bağımlı Çalışanlar	İşveren	Çalışan	Toplam
Süresiz iş akdi olan çalışanlar	% 22,75	% 11	% 33,75
Belirli süreli iş akdi olan çalışanlar	% 26,75	% 11	% 37,75

Bağımsız Çalışanlar (1)	Primler
Genel olarak bağımsız çalışanlar	% 29,6
Aşağıdaki faaliyetleri sürdüren bağımsız çalışanlar: – Tarım üreticisi – Gemi sahipleri – Balıkçılar	% 28,3
Bağımsız çalışanların işverenleri	% 5

(1) Bir iş akdine veya benzeri bir sözleşmeye tabi olmaksızın bir mesleği sürdüren ve bağımlı çalışanlara uygulanan Genel Sosyal Güvenlik Sisteminin kapsamı dışında kalan bireyler

Sosyal Güvenlik Primleri Kanunu ayrıca bu Kanunda tanımlanmış şartlar ve sınırlar dahilinde masraf ödenekleri, seyahat ikramiyeleri, seyahat giderleri, temsil giderleri, şirket arabalarının kullanımı, düzenli olmayan ikramiyeler ve işten çıkarmada ödenen kazanım ve tazminatlar gibi diğer ücret ve yardımlar ile ilgili hükümler de içermektedir.

Prim oranlarının hesaplanmasında esas alınan matrahın ayarlaması aşamalı olarak artırılmaktadır ve aşağıdaki takvime göre uygulanmalıdır: 2011’de tutarın %33’ü, 2012’de %66’sı ve 2013’te %100’ü

Şirket kar payları, işveren tarafından hayat sigortalarına, emeklilik fonlarına, emeklilik tasarruf planlarına yapılan harcamalar ve şirketin ortaya koyduğu performansla bağlı olarak yapılan ödemeler gibi işveren tarafından işçilere tahsis edilen meblağlar ancak 1 Ocak 2014’ten itibaren primlerin hesaplandığı matraha dahil edilecektir.

2.3. Konu: Çalışma Şartları İdaresi ve Kayıtlı Çalışma Kampanyaları ve Uygulamaları

Kurum: Çalışma Şartları İdaresi - Lizbon

Çalışma Şartları İdaresi, özel sektörde yasal çalışma ilişkilerinin uygulanması ve gerek kamu sektörü, gerekse özel sektörde iş sağlığı ve güvenliğinin desteklenmesi suretiyle Portekiz’de çalışma şartlarının iyileştirilmesini desteklemeyi amaçlayan bir kamu kurumudur.

Genel İş Teftiş Kurulu ve İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumunun sorumluluklarını üstlenen ACT’nin merkezi Lizbon’dadır ve bölgesel ve yerel hizmetler sunmaktadır.

Ulusal Yeterlilikler Kataloğu: Çalışma Şartları İdaresi ve Ulusal Yeterlilik Kurumu, 2009 yılının Ocak ayında, teknik güvenlik mesleğinin sertifikasyonunda mesleki eğitim ile ilgili bir işbirliği protokolü imzalamıştır.

Mesleki Tehlikelerin Önlenmesine Yönelik Ulusal Ağ: Mesleki risklerin önlenmesine yönelik olarak İş Sağlığı ve Güvenliği için Çerçeve Kanun kapsamında (14 Kasım tarih ve 441/91 sayılı Kanun Hükmünde Kararname) öngörülen sistem, müstakil veya ortaklaşa hareket eden kamu kuruluşları ve özel kuruluşların tedbirlerindeki tutarlılık ve müdahalelerindeki etkinliklerini; bunların mevzuat, lisanslama, eğitim, enformasyon, danışma ve katılım alanlarındaki tecrübeleri; mesleki tehlikeleri önlemeye yönelik teknik hizmetleri ve sağlık alanındaki gözetimleri bağlamında işyerinde güvenlik ve sağlığın korunması hakkını sağlamayı amaçlamaktadır.

ACT’ nin Denetim Planı

Yıllık plan iki temel doğrultuda geliştirilmiştir: Sağlık ve Güvenliğin Desteklenmesi ile İnsana Yakışır İş.

- İş denetimi, etkinlik ve etkililik kriterlerini esas almalıdır.
- Tüm denetim faaliyeti, izlenecek yola dair açık bir vizyonla sürdürülmelidir.
- Öncelikler seçilmelidir ve temel ve çekirdek faaliyet ile yan faaliyet birbirlerinden ayrılmalıdır.
- Faaliyet mümkün olan çarpan etkisini gösterecek şekilde yürütülmelidir.

Metodolojik Rehberler

- Faaliyetin amacını ve kapsamını tanımlar
- Spesifik durumlarda uyumlaştırma amacıyla izlenecek prosedürleri tanımlar
- Sonuçları merkeze raporlamak ve prosedürleri tamamlamak için müdahalenin zamanını ve tarihlerini belirtir
- Veri sisteminin nasıl kaydedileceğini tanımlar

Amaçlar

- 1- Denetim hareketlerini uyumlu hale getirmek
- 2- Programlar ve doğrulanacak hedeflere ilişkin olarak yerel hizmet birimlerini ve aynı zamanda müfettişleri yetiştirmek
- 3- Sonuçları ve çarpan etkisini geliştirmek

ACT'nin Kayıt Dışı Çalışmayı Tespit Etmeye Yönelik Kampanyaları

- Özel Güvenlik Sektörü (Ekim 1998/Ocak 2000)
- Tarım ve Ormancılık Sektörü İçin Risk Önleme Kampanyası (1997/1998)
- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kampanyası (2011/2012)
- İstihdam Ağlarına İlişkin Sosyal Sorumluluk Kampanyaları (2011/2012)

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kampanyası

Hedefler

Kampanyanın temel amacı, özellikle restoranlar, kafeler, pastaneler, şekerleme satan yerler, barlar ve benzeri yerler gibi restoranlarda ve içecek satan kuruluşlarda yasa dışı, yer altı ve kayıt dışı istihdama karşı mücadele etmektir.

Özel Tedbirler

Bir sendikanın girişimi aşağıdaki önlemleri kapsıyordu:

- Otel ve restoran sektöründeki işletmelerin sayısına ilişkin bir araştırma
- Başta ACT ve Sosyal Güvenlik Kurumu olmak üzere kamu kurumları ile toplantılar

- Hükümete ve yetkili bakanlıklara bildirimler ve raporlar
- Sendika temsilcileri tarafından sektördeki şirketlere posterler ve broşürler dağıtılması ve bunların yayılması

Değerlendirme ve Çıktı

Hedeflerin Gerçekleştirilmesi

Kampanya, çalışanlar, işverenler ve genel kamuoyu tarafından olumlu karşılanmıştır.

Bu girişimin bir sonucu olarak, çalışanların ücretinin yalnızca bir kısmının beyan edildiği bir restoranda grev eylemi yapılmıştır ve neticede kuruluş işyerini kapatmak zorunda kalmıştır. Bu protesto ile işveren o tarihten itibaren ücretlerin tümünü beyan etmek konusunda ikna olmuştur.

Ancak diğer vakalarda, sonuçlar bu derece olumlu olmamıştır. Örneğin, belirli bir şirkette kayıt dışı çalışma sorunu olmasına rağmen çalışanların yalnızca yarısı haklarını istemiştir ve bunun sonucunda da kısmi grev yapılmıştır. Şirket yasal yola başvurup dava açmış ve tüm işçilerin işine son vermiştir. Dava halen devam etmektedir.

Engeller ve Sorunlar

Kampanyadan sorumlu kişiye göre, bu girişimdeki en önemli engel ACT'nin herhangi bir eylemde bulunmamış olmasıdır. Sendika temsilcilerinin görüşüne göre, ACT bilgilendirici bir rol oynamakta, eğitim verip izleme yapmakta ancak etkin ve zorlayıcı bir şekilde hareket ederek yasal görevinin gereğini tam olarak yerine getirmemektedir.

Çıkarılan Dersler

Bu girişimle ilgili yapılandırılmış ve konsolide edilmiş herhangi bir izleme veya değerlendirme gerçekleştirilmemiş olduğundan, bundan dersler çıkarmak kolay değildir. Ancak, kampanyanın ACT'nin denetim faaliyeti ile desteklenmiş olması durumunda çok daha etkin olacağı vurgulanmıştır.

Transfer Edilebilirlik

Sorumlu sendika temsilcisine göre, kampanya diğer sektör ve bölgelere transfer edilebilir ve edilmelidir.

2.4. Konu: Ekonomik ve Sosyal Konsey

Kurum: Ekonomik ve Sosyal Konsey (CES)- Lizbon

Konseyin altı üyesinin başkanları veya temsilcileri, kayıt dışı çalışma ile ilgili görüşleri hakkında bilgi verilmiştir. (GTP–Portekiz Çalışanları Genel Konfederasyonu, UGT–Genel Çalışanlar Birliği, CIP–Portekiz İş Konfederasyonu, CCP–

Ticaret ve Hizmetler Konfederasyonu, **CAP**–Portekiz Çiftçiler Konfederasyonu, **CTP**–Portekiz Turizm Konfederasyonu)

CES- Misyon ve Amaçlar

CES danışma ve sosyal istişare amaçlı anayasal bir kurumdur. Temel amacı sosyo-ekonomik konularda, ekonomik ve sosyal aktörlerin, yetkili organların karar alma süreçlerine katılımını desteklemektir. CES, mükemmel şekilde organize edilmiş bir sivil toplumda, hükümet, sosyal taraflar ve diğer temsilciler arasındaki diyalogun sağlandığı bir platformdur.

Portekiz Cumhuriyeti Anayasası, CES’e iki tür yetki vermektedir: Biri danışmanlık diğeri ise sosyal uzlaşmadır. Danışma ile ilgili yetkileri, Portekiz toplumunda ve ekonomik yapısında yer alan önde gelen temsil edici nitelikteki kurumların katılımına dayanmaktadır. CES, danışma hizmetlerini ya kendi inisiyatifi ile veya Hükümet ya da diğer yetkili organların talebi üzerine taslak görüşler hazırlamak suretiyle sunmaktadır. Bu yetki çerçevesinde, CES ekonomik ve sosyal gelişim programları ve politikaları, bu politikalar ile ilgili olarak Portekiz’in Avrupa Kurumları nezdindeki pozisyonu, ulusal seviyede Avrupa fonlarının kullanımı ve bölgesel gelişme politikası ile ilgili taslaklar hakkında görüş sunmaktadır.

Sosyal uzlaşma alanındaki yetkisi, hükümet ile sosyal taraflar- işçi ve işveren sendikaları- arasındaki müzakereleri geliştirmeyi amaçlamakta ve bu kurumların temsilcileri ile yürütülen üç taraflı müzakereler yoluyla kullanılmaktadır. Söz konusu ortaklar ile gerçekleştirilen üç taraflı müzakereler esnasında toplumsal ve çalışma hayatını ilgilendiren konulara dair mevzuat taslakları konusunda bilgi verilmekte ve sonrasında sosyal uzlaşma anlaşmaları imzalanmaktadır.

CES, bünyesindeki organlar aracılığıyla görevini yürütmektedir. Bunlar, Başkan, Genel Kurul, Sosyal ve Ekonomik Politikalar Daimi İhtisas Komitesi, Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlaması Daimi İhtisas Komitesi, Koordinasyon Kurulu, Yönetim Kurulu ve CES’ten bağımsız olarak çalışan, CES’e lojistik ve idari destek vermekle görevli Sosyal Uzlaşma Daimi Komitesidir.

Sosyal Uzlaşma

Sosyal taraflar Sosyal Uzlaşma Daimi Komitesinin (CPCS) parçasıdır. Adı geçen Komitenin temel görevi, imzalanacak anlaşmalar öncesi diyalog ve sosyal uzlaşmayı geliştirmektir.

CPCS’nin diğer görevleri şunlardır:

- Sosyo-ekonomik gelişmeye dair politikalar ve bunların uygulamalarının yeniden yapılandırılması hakkında görüş bildirmek
- Ekonominin sosyal konular ve çalışma ile ilgili alanlardaki etkisini dikkate

olarak, düzgün işlemesi için çözümler üretmek

- Ülkenin sosyal ve ekonomik durumunun gelişimini düzenli olarak değerlendirmek

- Sosyal konular ve çalışma ile ilgili alanlardaki özellikle iş kanunu olmak üzere mevzuat taslaklarını değerlendirmek.

CPCS'nin çalışması çok aşamalıdır. Ele alınacak konuların teklif edilip programlanması ve tüm üyeler tarafından kabul edilmiş bir çalışma yöntemine (yıllık olarak veya meclis aracılığıyla belirlenen) dayanarak analiz için en uygun metodolojinin tanımlanması sağlanmaktadır. İstihdam politikaları, mesleki eğitim, sosyal refah, vergi ve kamu yönetimi politikaları tartışılacak konular arasında yer almaktadır.

İş Kanununun 273'üncü maddesinde belirtildiği gibi, CPCS'nin bağlayıcı görüşünün alınmasını gerektiren konular vardır (örneğin Garanti Edilmiş Aylık Asgari Gelirin (RMMG) yıllık tutarı gibi)

Konu bazında çalışma grupları, genelde daha karmaşık türden görüşler hazırlarken oluşturulmaktadır. Bu gruplar, sosyal taraflardan oluşmaktadır ve nihai görüş oluşturulmadan önce teknik açıdan kapsamlı analizler yapılmaktadır.

Sosyal Uzlaşma Daimi Komitesi

- **Üyeler**

Hükümet Başkanı

Maliyeden Sorumlu Devlet Bakanı

Ekonomi ve İstihdam Bakanı, (Başkan, yetkilerini devrederek)

Tarım, Deniz, Çevre ve Bölge Planlaması Bakanı

Dayanışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

- **İşçi Sendikaları**

GTP'nin Temsilcisi

UGT'nin Temsilcisi

- **İşveren Sendikaları**

CIP'nin Temsilcisi

CCP'nin Temsilcisi

CAP'nin Temsilcisi

CTP'nin Temsilcisi

Portekiz’de Sosyal Uzlaşma Anlaşması

“Büyüme, rekabet edebilirlik ve istihdam için mutabakat”

- Ocak 2012’de UGT, CIP, CCP, CAP, CTP ve Hükümet tarafından
- Zorlu bir mali konsolidasyon ortamında
- IMF, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Merkez Bankasından alınmış bir kredi altında
- Avro bölgesi ve diğer bölgelerin ekonomik açıdan yeniden toparlanmasına dair bir belirsizlik ortamında imzalanmıştır.

2.5. Konu: ACT’nin Oluşumu

Kurum: ACT- Bölge Merkezi, Batı Lizbon - Sintra

ACT’nin yerinden yönetimli hizmetler ağı Portekiz’in ana karasının tümünü kapsamaktadır. Beş Bölge Müdürlüğünden oluşmaktadır, bu bölge müdürlüklerine toplam 19 Yerel Merkez, dört Destek Birimi ve dokuz Yerel Birim bağlıdır.

Lizbon e Vale do Tejo (Setubal) Bölge Müdürlüğü

- Lezíria ve Orta Tagus (Santarém) Yerel Ofisi
- Tomar’da bulunan Lezíria ile Orta Tagus Birim Destek Merkezi
- Lizbon Doğu Merkezi (Lizbon)
- Lizbon Yerel Batı Merkezi (Sintra)
- Yerel Batı Merkezi (Torres Vedras)
- Caldas da Rainha’da bulunan Batı Yerel Merkezinin Destek Birimi
- Vila Franca de Xira Yerel Birimi
- Setúbal Yarım Adası (Almada) Yerel Merkezi
- Bareiro Yerel Birimi
- Setúbal Yerel Birimi

Kuzey Bölge Müdürlüğü (Braga)

- Braga Yerel Birimi
- Ave Yerel Merkezi (Guimarães)
- Kuzey Doğu Merkezi (Bragança)
- Oporto Yerel Merkezi (Porto)
- Penafiel Yerel Birimi

- Entre Douro e Vouga Merkezi (St John's Wood)
- Alto Minho Yerel Merkezi (Viana do Castelo)
- Douro Yerel Merkezi (Vila Real)
- Douro, Lamego Birim Destek Merkezi

Merkez Bölge Müdürlüğü (Viseu)

- Viseu Yerel Birimi
- Aşağı Vouga Yerel Merkezi (Aveiro)
- Beira Interior Yerel Merkezi (Castelo Branco)
- Covilha Yerel Birimi (Covilhã)
- Mondego Yerel Merkezi (Coimbra)
- Mondego, Figueira da Foz Bölgesi Birim Destek Merkezi
- Beira Alta Yerel Ofisi (Guard)
- Lis Yerel Merkezi (Leiria)

Alentejo Bölge Müdürlüğü (Beja)

- Alto Alentejo Yerel Merkezi (Portalegre)
- Merkezi Alentejo Yerel Merkezi (Evora)
- Kıyı ve Alentejo Yerel Birimi (Beja)

Algar ve Bölge Müdürlüğü (Faro)

- Faro Yerel Birimi
- Portimão Yerel Merkezi

Merkezi Batı Bölgesel Lizbon İşlem İstatistikleri-Sintra

	Denetim Ziyaretleri	Ziyaret Edilen İşyerleri	Uyarılar	Resmi Uyarılar	Ceza	Kayıtlı (istihdam)
Kayıt dışı (Tam zamanlı)	214	205	164	7	38	
Kayıt dışı (Kısmi zamanlı)	370	342	253	24	50	
Kayıt dışı istihdam	21	20	13		2	
	605	567	430	31	90	24

3. En İyi Uygulama

Yeni Denetim Stratejileri: Kendi Kendini Denetleme Yöntemi

ACT'nin yeni denetim stratejileri beş temel hedef üzerine inşa edilmiştir:

- Önceliklerin dikkatli şekilde belirlenmesi
- Hedefler ve öncelikler konusunda sosyal taraflarla diyalog
- Kurumsal ortaklar ile diyalog
- Uygun denetim stratejilerinin geliştirilmesi
- Medya ile işbirliği

Yeni perspektif uyarınca, bazı denetim araçları geliştirilmiş ve Portekiz'de uygulanmıştır. Bu araçların en etkili olanlarından bir tanesi “**kendi kendini denetleme yöntemi**”dir.

Kendi kendini denetleme, sektör liderleriyle yürütülen bir diyalog sürecidir ve sorunların şirketlerin kendileri tarafından çözülmesini sağlamaktadır.

Kendi kendini denetleme yöntemleri altı aşamada uygulanmaktadır:

1- Aşağıdaki hususlarda daha iyi bilgi.

- Üretken süreçler
- Çalışma ve ticaret ile ilgili uygulamalar
- Taşeron zincirleri

2- Aşağıdaki hususlarda sosyal ve kurumsal ortaklar ve diğer teftiş sistemleri ile diyalog süreci.

- Sektör bilgisi
- Uygun yöntemler
- Gelecekteki sonuçlar üzerinde anlaşma
- Kendi kendini denetlemenin tamamlanacağı tarih
- Teftiş ziyaretlerinin başlangıcı

3- Hedefler ve kendi kendini denetleme süreçlerinin tamamlanması gereken tarihler ile ilgili kamuoyuna duyurular.

- Elektronik posta yoluyla
- Medya vasıtasıyla

4- Kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek için sosyal ve kurumsal ortaklar ile periyodik toplantılar

5- Sürecin tamamlandığı tarih sonrasında, kendi kendini denetleme anlaşmasını imzalamayan şirketlere denetim ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. Kural ihlalleri dikkatlice belirlenmiş ve bu şirketlerin hakkında yasal yaptırım uygulanmıştır.

6- Sonuçların periyodik olarak değerlendirilmesi.

Kendi Kendini Denetleme Yönteminin Pozitif Çıktıları

1- Mesleki risklerin önlenmesi

2- İşlerin kalitesi ve miktarı

3- Sosyal güvenlik primlerinin artması

4- Şirketlerin ödedikleri verginin artması

5- Şirketler arasında sağlıklı rekabetin sağlanması

6- Sosyal uyum

4. Çalışma Ziyaretinin Çıktısı/Etkisi

- Portekiz’de Sosyal Güvenlik Denetimi yalnızca sigorta prim ödemelerinin kontrolü ve denetimini ve kayıt dışı çalışmaya karşı mücadeleyi kapsamaktadır.

- Aslında Portekiz’in beyan dışı çalışma konusunda özlü bir politikası vardır ancak kayıt dışı istihdamla mücadele etmeye yönelik iyi bir politikası yoktur.

- Denetimlerden sorumlu olan yalnızca Sosyal Güvenlik Kurumu değildir, aynı zamanda Çalışma Şartları İdaresi (ACT) ve Ekonomik ve Sosyal Konsey (CES) de şirketlerin denetiminden sorumludur. Ancak CES’in herhangi bir cezalandırma yetkisi yoktur.

- Beyan edilmemiş çalışma ile mücadele kapsamında Ekonomik ve Sosyal Konsey (CES), hükümet, sosyal taraflar ve mükemmel şekilde organize edilmiş sivil bir toplumun diğer temsilcileri arasında bir diyalog platformudur. CES, danışma hizmetleri veren ve sosyal istişarelerin yapıldığı anayasal bir kurumdur.

- Çalışma ve Sosyal Dayanışma Bakanlığının Eylem Planının bir parçası olarak, Portekiz 2010 yılında denetim plan ve politikaları geliştirmiştir. Plan üç ayaklı bir denetim uygulaması öngörüyordu: Kontrol etmek, rehberlik etmek, ceza vermek.

- Portekiz’de primlerin tahsilatı “beyana dayalı bir sistem” temelinde işlemektedir. Bu sistemde işveren veya bağımsız çalışan gerek yasal, gerekse mali açıdan tamamen sorumludur.

- Primler işçi ve işverenin her ikisi tarafından da ödenmektedir.

- Denetim sistemi, işveren üzerine inşa edilmiştir. İşçilerin primlerini denetlemeye yönelik ciddi herhangi bir araç yoktur.

- Türkiye’de olduğu gibi, Portekiz’de de kayıt dışı çalışma kapsamında bakanlıklar arası işbirliği henüz oluşturulmamıştır. Ceza kanununda konuya ilişkin olarak cezayı gerektiren açık bir tanımlama yoktur. İçişleri Bakanlığının, polisin, sınır polisinin, gümrük idarelerinin kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yüklendikleri herhangi bir görev yoktur. Türkiye’den farklı olarak, bakanlıklar arası işbirliğini oluşturmak yönünde herhangi bir plan ya da niyet de bulunmamaktadır.

- Portekiz’de henüz kayıt dışı istihdamla ilgili herhangi bir istatistiki bilginin araştırılmamış olması dikkat çekmektedir.

- Portekiz Sosyal Güvenlik Kurumu, sağlık sistemine ödenen primlerden sorumlu değildir. Bu primler, vergi sistemi vasıtasıyla tahsil edilmektedir.

- İlgili kurum veya kuruluş ile ortak bir veri tabanı oluşturmak yönünde herhangi bir plan ya da proje yoktur. Sosyal Güvenlik Kurumu ve ACT, yalnızca iş yerleri tarafından yapılan beyanlar ile denetimler sonucunda hazırlanan denetim raporları yoluyla veri elde edebilmektedir.

EK-5: BELÇİKA ÇALIŞMA ZİYARETİ

1. Çalışma Ziyaretinin Amacı ve Hedefleri

1.1. Çalışma Ziyaretinin Amacı

Çalışma ziyaretinin amacı, kayıtlı istihdamı teşvikine yönelik Avrupa Birliği (AB) iyi uygulama örneklerini görerek, Türkiye koşullarına en uygun çözümleri önermektir.

1.2. Özel Hedefler

Ortak Veri Tabanı Sistemlerine ilişkin öngörülen çalışma ziyaretinin amacı, ortak veri tabanları ve kullanımlarına ilişkin örnek AB uygulamalarının yerinde görülmesidir. Bu nedenle söz konusu çalışma ziyaretinin, sistem geliştirme çalışmalarına katılmış olan ortak veri tabanı kullanıcıları (müfettişler) ile proje tamamlandıktan sonra geliştirilmiş olan sistemin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) içerisinde sürdürülebilirliğini sağlayacak olan Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü bilgi teknolojileri (BT) uzmanlarına yönelik olmasının uygun olacağı öngörülmüştür.

Çalışma ziyaretinin yeni ortak veri tabanı tasarım ve geliştirme çalışmalarının tamamlanmasından sonra gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Böylece, katılımcıların AB örnek uygulamalarını gözlemleyerek bilgi sahibi olmaları, dolayısıyla geliştirilmiş olan yeni ortak veri tabanı sisteminin daha sonra kendi gözlemlerine dayanarak ne yönde geliştirilmesinin uygun olacağına karar verebilmelerinin kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Dolayısıyla, projemiz ile temeli atılmış olan sistemin yakın gelecekte Kurum içerisinde en verimli biçimde geliştirilmesi ve kullanımının değişik uzmanlık alanlarında yaygınlaştırılması sağlanmış olacaktır.

Sonuç olarak bu çalışma ziyaretiyle sadece hizmet kalitesi değil, aynı zamanda verimliliğin sürdürülebilirliği de sağlanmış olacaktır.

Hedef Gruplar ve İlgili Konular

- **Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü-BT Uzmanları:** Ortak veri tabanlarında veri alışveriş yol ve yöntemleri, sistem güvenliği ve güvenlik yöntemleri, merkezi veri tabanı yapıları, sistem performans yönetimi.

- **Ortak Veri Tabanı Kullanıcıları (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı-Müfettişler) ve Diğer İlgili Uzmanlar:** AB ülkelerinde kayıt dışı istihdamı/ekonomiyi tespit etmek amacıyla kullanılmakta olan yöntemler, uygulamalar ve seçilmiş örnekler. Kurumlar arası veri alışverişi.

Belçika iyi bir denetim sistemi oluşturmuştur ve bu sistem gelişmeye devam etmektedir.

- Sosyal güvenliğe ilişkin merkezi bir bilgi paylaşım sistemi oluşturulmuştur. (Crossroads Bank for Social Security-CBSS /1991)

- Her Belçika vatandaşına Sosyal Güvenlik Kartı dağıtılmıştır. (Social Identity Card/1999)

- CBSS’le, işletmelerin ekonomik faaliyetlerinin kayıt sistemi modernize edilmiştir ve idari işlemler basitleştirilmiştir.

- Yeni açılan işletmelerin başlangıç işlemlerinin tek noktadan yapılması sağlanmıştır. (Electronic Single Starter Notification-DEUS).

- Çalışan gelirlerinin beyanı Anlık Beyan Sistemi ile sağlanmıştır.

Yeni Girişimler

- Göçle ülkeye gelen ve yine göç ederek ülke dışına çıkan işçiler için E101 formu ile sosyal güvenlik belgesinin elektronik kaydı sağlanmaktadır. (GOTOT-In ve GOTOT-Out)

- LIMOSA ile Belçika’da gerçekleştirilecek herhangi bir yabancı faaliyetin anında elektronik kaydı sağlanmaktadır.

- Kurumlar arası bilgi alışverişi, GENESIS (Gathering Evidences from National Enquiries for Social Inspection Services-Sosyal Denetim Hizmetleri için Ulusal Sorgularla Delillerin Toplanması) ve OASIS (Organization Anti-fraude de Services Inspections-Dolandırıcılıkla Mücadeleye Yönelik Denetim Hizmetleri Organizasyonu) ile daha da geliştirilmiştir.

- MERİ (Mensenhandel en Risicosectoren/Human Trafficking in Risk Sectors-Riskli Sektörlerde İnsan Ticareti), insan ticareti ve yasadışı istihdamla ilgili bir veri tabanıdır.

Bu sistemler, e-devlet politikaları ile birleştirildiğinde, “hayalet” olarak adlandırılan, hiçbir yerde kayıtlı olmayan ve bu nedenle denetlenmesi oldukça zor olan kesimin kayıt altına alınmasında oldukça yüksek potansiyele sahiptir.

2. Faaliyetlerin Özeti

2.1. Konu: Belçika'da Sosyal Güvenlik

Kurum: Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (ONSS/RSZ)

Belçika Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumunun Kurumun ülkede kullanılan dillerdeki isimleri Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) (Felemenkçe), Office National de Securité Sociale (ONSS) (Fransızca) ve Landesamt für Soziale Sicherheit'dir. (LSS) (Almanca)

Belçika'da sosyal güvenlik anayasal bir hak olarak tanımlanmış olup, sosyal diyalog çerçevesine oturtulmuştur (Anayasanın 23. maddesi). Özellikle zıt gruplar arasında denge sağlanmasına dikkat edilmektedir. Çalışanlar/işsizler, aktif çalışanlar/emekliler, çocuklular/çocuksuzlar, sağlıklılar/hastalar, Flaman/Valon/Brüksel kökenliler gibi gruplar üzerinde homojen bir denge sağlanması amaçlanmaktadır.

Sistemin ilk kurucuları, Bismarck (Alman Sistemi) ile Beveridge'dir (İngiliz Sistemi) ve amacı finansmanını götürü vergiler ile sağlayarak tüm halkı sosyal güvenlik kapsamı altına almaktır. Günümüzde Belçika sosyal güvenlik sistemi Alman ve İngiliz sistemlerinin bir karışımı şeklinde olup, ücretli çalışanlar, devlet memurları ve bağımsız çalışanlar olmak üzere üç ana grubu kapsamaktadır. Her gruba yönelik hizmet veren ayrı bir kurum bulunmaktadır. Belçika'da yaklaşık 3.2 milyon çalışan ve 238.000 işyeri bulunmaktadır.

İşveren payı %38,44, işçi payı ise %13,07'dir. Bir fon oluşturulmakta ve bu fon daha sonra çeşitli sosyal güvenlik ödemeleri için kullanılmaktadır. Her bir sosyal hak için ayrı bir Kurum faaliyet göstermekte olup, bağımlı çalışanlar için sağlanan sosyal haklar şunlardır:

- Emeklilik ve Ölüm Sigortası
- İşsizlik Sigortası
- İş Kazası Sigortası
- Meslek Hastalıkları Sigortası
- Aile Yardımları
- Sağlık ve Maluliyet Sigortası
- Yıllık Tatil

Benzer haklar, katkı paylarını kendileri ödemeleri koşuluyla bağımsız çalışanlar için de sağlanmaktadır.

Eğitim Katkı Payı

Çalışanların kariyerlerinde yükselmeleri amacıyla alacakları eğitimin finansmanını sağlamak üzere “Eğitim Katkı Payı” adı altında bir prim alınmaktadır. Bu primler bir fonda toplanmaktadır ve çalışanlar, eğitim ihtiyaçlarını bu fondan karşılamaktadır. Böylece çalışanlar, kişisel gelişimlerini sağlayarak, daha iyi iş bulma imkanlarına sahip olmaktadır. Çalışanlar, yılda bir eğitim almak üzere eğitim planlarını kendileri belirlemektedir. Bu fon şirketlerden bağımsızdır ve yararlanmak için aynı şirkette çalışıyor olma şartı yoktur.

Yıllık İzin

Her bir yıllık çalışma karşılığında çalışan, tatile gitmek zorundadır. Tatil hakkı ücrete dönüştürülememekte ve bir sonraki seneye de aktarılamamaktadır. Çalışan, 1 yıl içerisinde çalışmış olduğu her 1 aylık çalışma karşılığında 1.5 gün tatil hak etmektedir.

Sosyal Güvenlik Müşavirlik Büroları

Belçika’da işverenler ile Sosyal Güvenlik Kurumları arasındaki ilişkilerde danışmanlık yapmak üzere, Mali Müşavirlik Büroları gibi hizmet veren, Sosyal Güvenlik Müşavirlik Büroları bulunmaktadır. Belçika genelinde işverenlerin %90’ı bu tür dış aracı kuruluşlar ile çalışmaktadır. Toplam 40 aracı kuruluş bulunmaktadır. Sosyal güvenlik ile ilgili yasal düzenlemelerdeki değişikliklerde, öncelikle bu aracı kuruluşlara eğitim verilerek değişikliklerin tüm işverenlere hızlı bir biçimde yansımaları sağlanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Müşavirlik Bürosu açmak için yerine getirilmesi gereken pek çok şart vardır. Böyle bir büro açmak için önce Sosyal İşler Bakanlığına dilekçe verilmektedir. Başvuranlar tarafından müşteri hacimlerinin yeteri kadar büyük olduğu ve maddi güçlerinin yeterli olduğu kanıtlanmak zorundadır. Yapılan incelemeler sonunda, uygun bulunanların başvuruları kabul edilmektedir. Ancak bu kuruluşlar, her yıl denetlenmektedir ve denetimler sırasında yetersiz bulunursa yetkileri geri alınabilmektedir.

Sosyal Güvenlik Müşavirlik Bürosu açmak için şu koşullar sağlanmalıdır:

- Bir işveren sendikası tarafından desteklenmek
- Teknik açıdan e-devlet ilkelerine uygun olmak
- Her talebe cevap verebilecek çeşitli birimler bulundurmak (hukuk, bilgi teknolojileri, insan kaynakları, ekonomi vs.)

- Finansman kaynakları:

-Çalışandan yapılan kesintiler

-Devlet sübvansiyonu

2.2. Konu: Crossroads Bank for Social Security'nin (CBSS) Yapısı ve İşleyişi

Kurum: Crossroads Bank for Social Security (CBSS)

CBSS, Belçika'nın sosyal alanındaki e-devlet projelerini koordine etmek ve e-devlet stratejisini detaylandırmakla görevli bir merkezi kurumdur. Sosyal alanda, 3000 kadar aktör arasında, CBSS koordinasyonu altında, çok büyük kapsamlı iş süreçlerinin yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmiştir. Bu işlemler sonucunda maksimum oranda sosyal yardımlar ve tamamlayıcı haklar, çalışanın ya da işverenin ek bildirimler yapmasına gerek kalmadan otomatik olarak verilir hale gelmiştir. Böylece çalışanlar ve işverenler üzerinden büyük bir idari yük kalkmış bulunmaktadır.

Belçika sosyal güvenlik yapısı, üç sigorta sistemi üzerine kurulmuştur (bir hizmet akdiyle işverene bağlı olarak çalışanlar, bağımsız çalışanlar ve devlet memurları) ve bu da yedi farklı sosyal risk alanını kapsamaktadır (iş göremezlik, iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik, yaşlılık, çocuk bakımı ve tatil ödeneği). Öte yandan kişilere, gelir testiyle uygun görülmesi halinde verilebilen dört yardım çeşidi bulunmaktadır (özürlü yardımı, aile yardımı, asgari gelir ve yaşlılar için yardımlar olarak verilen devlet yardımları). Belçika sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesinden, yaklaşık 3.000 kurum sorumludur. 10 milyondan fazla sosyal sigortalı ve 230.000 işveren haklarını aramak, bilgi edinmek veya prim ödemek gibi nedenlerle bu kurumlar ile çok düzenli bir ilişki içerisinde.

Yaklaşık 19 yıl önce sosyal güvenlik sisteminin işleyişi üzerine yapılmış olan detaylı bir analiz göstermiştir ki:

- Sosyal Güvenlik Kurumlarının iş süreçlerinin organizasyonu yeterince müşteri odaklı değildi ve farklı Sosyal Güvenlik Kurumları arasında uyum bulunmamaktaydı.

- Her Sosyal Güvenlik Kurumunun, bir sosyal risk ortaya çıktığında hak sahibi olma ya da primlerin hesaplanmasına ilişkin doldurulmasını zorunlu kıldığı birçok form bulunmaktaydı.

- Sosyal Güvenlik Kurumları gerekli gördükleri belgeleri diğer Sosyal Güvenlik Kurumlarından doğrudan istemek yerine sigortalılar ve onların işverenlerinden talep etmekteydi.

- Böylece sigortalılar ve onların işverenleri pek çok Sosyal Güvenlik Kurumunu aynı gerekçe ile aramakta ve her seferinde çeşitli yasal zorunlulukları ve idari talimatları yerine getirmek zorunda kalmaktaydı.

- Sigortalılar ve işverenleri sosyal sigorta sistemi karşısında kendileri haklarını aramak zorunda kalmaktaydı ve maalesef tüm haklar için tek bir beyana bağlı otomatik sistem bulunmamaktaydı.

Vatandaşlar ve şirketlere sunulan hizmet kalitesini yükseltmek amacıyla CBSS 1991 yılında kurulmuştur. CBSS'in misyonu sosyal alanda e-devletin motoru olmaktır ve bu doğrultuda aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmekte başarılı olmuştur:

- Belçika sosyal alanında, aktörleri en az idari formaliteyle ve tüm taraflar için daha düşük maliyetle daha etkin ve verimli hizmet vermek üzere teşvik etmek ve desteklemek amacıyla yeni teknolojileri kullanarak, sosyal alan yararına karşılıklı ilişkiyi geliştirecek radikal değişiklikler yapmak.

- Tarafların kendilerini güvende hissetmelerini ve sisteme güvenlerini sağlamak amacıyla, Belçika sosyal sektöründeki ilgili bütün kurum ve kuruluşların bilgi güvenliğini sağlayacak önlemleri almak.

- Sosyal politikaları desteklemek amacıyla, politikacılar ve araştırmacılar için istatistiki bilgiler sunmak.

Bilgi talep eden kurumlar, Özel Yaşamı Koruma Komitesi iznine bağlı olarak veri bankasına girilebilmektedir. Sektörler arası olan bu komite, Parlamento denetimi altında faaliyette bulunmaktadır.

Belçika’da yaklaşık 3000 Sosyal Güvenlik Kuruluşu mevcuttur ve bilgiler dağınık yerlerde bulunmaktadır. Bu nedenle klasik yöntemlerle özel bir bilgiye ulaşmak, ciddi zaman kayıplarına neden olmaktadır.

1986 yılına kadar özel yaşamı koruma nedeniyle merkezi bir veri tabanı bulunmamaktaydı. Ayrıca veri bankalarındaki bilgi bütünlüğü konusunda kuşkular vardı. Bu nedenlerle merkezi bir veri bankası kurulmasına karar verilmiştir. Bu merkeze veri aktaracak kurumların özerkliğinin korunması şartıyla bir merkezi veri bankası kurulması kararlaştırılmıştır.

Kurulum amaç, koşul ve yapısını tanımlayan bir yasayı takiben 1990 yılında kurulan CBSS, fiili olarak hayata geçmiştir. CBSS, Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Özerk bir kurum olan CBSS’in 18 milyon avro bütçesi vardır.

CBSS’in çalışmaya başlamasını takiben devlet, rasyonel hale getirilip kolay kullanılabilen bir yapıda, e-devlet uygulamalarının geliştirilmesini talep etmiştir. Mevcut bilgileri merkezi ortama taşımak yerine, bu bilgilerin kullanım ve erişiminin kolaylaştırılması ve diğer kurumlara da aktarılması talep edilmiştir. Amaç, bütün bu bilgilerin kullanımının koordinasyonunu sağlamaktır. Her kurum kendi bilgisini tutmak ve kendi bilgi güvenliğini sağlamak zorundadır. CBSS, bilgileri değerlendirme konusunda bağlantı kurulan kurumlar ile ortak çalışmalar yapmaktadır. Tek kimlik uygulaması ile tüm alanlara ve tüm kurumlara ulaşılabilir.

CBSS’in temel amaçları:

- Veri modelleme
- Bilginin kendi kaynağından elde edilmesini sürdürme
- Veri yönetimi
- Bilgi değişimi
- Bilginin korunması

Her isteyen, gerçek kişiler hakkında bilgi toplayamamaktadır. Amaç, kesin olarak belirlenmeli ve bu amacın yasal bir dayanağı olmalıdır. Bu konuda dört maddelik prensip mevcuttur:

- Amaç
- Yasal dayanak
- Gerektiği kadar bilgi

- Güvenlik

Bilgi kalitesi bakımından bakılacak olursa, her kurum kendi bilgisini görebilir ancak, diğer kurumların bilgileri üzerinde ise:

- Doğruluğunu yoklama hakkına sahiptir.
- Değiştirememekte ama gerekiyorsa değişiklik önerebilmektedir.
- Vatandaşa son 6 ay içerisinde hakkında bilgi toplayan kurumu öğrenme hakkı vermektedir.

Sosyal Güvenlik Sektörel Komitesi, önceden izin alınmış olunması prensibine dayalı olarak, ağ içerisinde her türlü erişimi belirleyebilmektedir.

Yasa gereği, iki kurum kendi aralarında doğrudan bilgi alış verişi yapamamaktadır. Verilen izinlere bağlı olarak, CBSS üzerinden bilgi paylaşımı yapılması gerekmektedir.

CBSS, kendi üzerinde bilgi bulundurmamaktadır. Kendinde bulundurduğu bilgiler sadece, hangi kurumda ne tür bilgiler bulunduğuna yönelik veriler ile bu bilgilere kimin, nasıl erişebileceğini belirleyen verilerden oluşmaktadır. Bunu sağlamak üzere kural ve koşulları belirleyen bir çapraz referans tablosuna sahiptir. Çapraz referans tablosundan alınan bilgiler doğrultusunda, talep edilmiş olan bilginin kaynağı belirlenmektedir. Talep eden kurumun bu bilgiyi alma yetkisi, kontrol edilmektedir. Yetkilendirilme onayı var ise bilgi, kaynak kurumun sisteminden alınır ve talep eden kuruma iletilir.



Kurumlar Arası Veri Alış Verişi Temel Yapısı

Performans olarak, kurumlar arası on line sorgulamalarda cevap verme süresi beş saniye olarak öngörülmüştür.

İstatistiklere göre, 2011 yılında 800 milyon bilgi sorgulaması yapılmıştır.

Vatandaşlık numarası tabanlı bir chip kart kullanılmakta ve sosyal sigorta bağlantısı da vatandaşlık numarası ile yapılmaktadır. Bu numara ile ilgili tüm kurumların veri tabanlarına kişinin kaydı yapılmaktadır.

1 Nisan 2007'den itibaren Belçika'ya çalışmaya gelen yabancıların bildirilme zorunluluğu vardır. (AB'ye yeni üye olan 10 yeni ülke nedeniyle). Bu bildirim internette bir web sayfası üzerinde dört dilde yayınlanmaktadır. Kayıt, bu sayfa aracılığıyla yapılmaktadır. Ardından bu sayfanın çıktısı alınıp, çalışana imzalatırılarak verilmektedir ve böylece çalışan kayıt altına alınmış olmaktadır. Aynı yöntem prim ödemeleri için de uygulanmaktadır.

2.3. Konu: Sosyal Güvenlik Kurumları İşleyişi

Kurum: Sosyal Sosyal Güvenlik Kurumu (NSSO/RSZ)

Ulusal Emeklilik Kurumu (ONP)

Belçika’da işverene bağlı olarak çalışanlar ve bağımsız çalışanlar, yaşlılık ve malullük aylıkları için devlet fonlarına zorunlu prim ödemektedir.

Katkı payı brüt gelirin %16’sının biraz üzerindedir (işçi ve işveren arasında bölünmüş olarak). İşsizlik durumunda dahi emeklilik için katkı payı ödenmeye devam etmektedir. Yaşlılık aylığı talep etmek için belirli bir yaşa gelinmiş olması (normal yaş şartı 65) ve en az öngörülen bir süre boyunca katkı payı ödenmiş olması gerekmektedir. İstisnai olarak memurlar, madenciler, demiryolu çalışanları ve diğer benzeri gruplar için özel koşullar uygulanmaktadır. AB Mevzuatına göre, diğer AB ülkelerinin devlet emeklilik sistemlerine yapılan katkılar için kredilendirilmesi gerekir. Belçika, bazı AB üyesi olmayan ülkeler ile (örneğin ABD gibi) katkıları karşılığında tam ya da kısmi kredi almak üzere sosyal güvenlik anlaşmaları yapmıştır.

Belçika devlet sisteminde yaşlılık aylığı, 45 yıl çalışma karşılığında 65 yaşında emekli olunması temeline dayanmaktadır (işsizlik veya maluliyet yardımları altında geçen süreler dahil). Kadınlar ise, 40 yıl çalışmaları karşılığında 60 yaşında emekli olabilmektedir. Belirli koşullar altında 60 yaşında erken emeklilik mümkündür. Ayrıca, hükümet erken emeklilik isteyenlere özel “köprü emeklilik” sistemine katılımında bulunmaları halinde bu ihtiyacı teşvik etmektedir.

Emekli aylığı, sigortalının ömür boyu almış olduğu ücretlerin ortalamasının %75’idir, eş ve bakmakla yükümlü olduğu bireyler için ise %60’dır. Çalışanların emeklilik yaşına ulaşmadan bir yıl önce emeklilik işlemleri için gerekli olan ve zaman alacak bürokratik işlemleri başlatmak üzere kendisine en yakın Sosyal Güvenlik Kurumu birimine başvurması gerekmektedir. Belçika dışında başka ülkelerde de çalışılmış ise, bu çalışmaların da hesaba katılması gerekmektedir. Emekli aylıkları, doğrudan bireylerin banka hesaplarına yatırılmaktadır. Belirli seviyenin üzerinde emekli aylığı alabilmek için, 65 yaşından sonra da çalışmaya devam edilebilmektedir.

Belçika’da bir sağlık sigortası programına katılmış olan herkes, son altı ay içerisinde en az 130 gün çalışmış olmak koşuluyla, otomatik olarak hastalık/maluliyet koruması kapsamına alınmaktadır.

Elektronik Ortamda Erişim

Ulusal Emeklilik Kurumu, e-devlet ile işbirliği yapmaktadır. E-devlet portalına <http://www.belgium.be> adresi üzerinden dört dilde ulaşılabilmektedir. Vatandaşların emeklilik işlemleri sorgulaması da, bu site üzerindeki ilgili bağlantıdan yapılabilir.

Tercihen elektronik ortam olmak üzere, pek çok ortamda bilgi alışverişi yapılabilmesi ile emeklilik dosyasının proaktif yönetimi sağlanmıştır.

55 yaşına gelenlere çalışma detayları ile tahmini emeklilik yaşı önceden bildirilmektedir. Böylece vatandaşa bir emeklilik planlaması yapması ve işlemleri başlatması için önceden zaman tanınmaktadır. Bu süreç içerisinde kişiler hizmetleri, eğitimleri, askerlik süreleri ile ilgili bilgileri önceden görüp doğruluğunu teyit edebilmektedirler. Bu sürelerde bir uyuşmazlık olması halinde, Emeklilik Kurumu ile temasa geçilerek, emeklilik öncesinde düzeltmelerin yapılması mümkündür.

Ulusal Hastalık ve Maluliyet Kurumu (INAMI)

INAMI, Belçika’da vatandaşların zorunlu sağlık sigortasını ve yardım sigortasını yöneten ve denetleyen kamusal bir sosyal güvenlik kurumudur.

INAMI’nin ana görevleri:

- Sağlık sigortasını düzenleme ve yönetme
- Yardım sigortasını düzenleme ve yönetme
- Sağlık personelinin zorunlu sigorta kuralları hakkında bilgilendirme
- Kuralların doğru uygulanmasını denetleme

INAMI, farklı ve özel görevleri yerine getiren yaklaşık 1400 personelden oluşmuştur. (doktorlar, sosyal müfettişler, eczacılar, sosyal uzmanlar, hukukçular, çevirmenler, bilgisayar uzmanları, aktörler, ekonomistler, hemşireler, teknisyenler, yöneticiler vs.)

INAMI, vatandaşlara sağlık alanında sosyal güvenlik hizmetleri sunmaktadır. Bununla birlikte, sağlık suistimallerini de denetlemekle yükümlü bir kurumdur. INAMI ayrıca, Özel Yaşamı Koruma Yasası kapsamında kalmak şartıyla, Belçika dahilinde tüm hastane ve hastane dışı kayıtlara erişime yetkisi olan bir kurumdur.

Faturalarla ilgili bütün bilgilere talepte bulunmak şartıyla ulaşma imkanına sahiptir. (örneğin özellikle kardiyoloji bölümü ya da belirli bir doktora ilişkin fatura bilgileri)

Böylece belirli bölgelerde ya da hastanelerde/eczanelerde normal dışı hareketlerin saptanması mümkün olabilmektedir. Örneğin bir hastanede normal dışı bir tıbbi malzeme alımı ya da belirli bir bölgedeki eczanelerde bir ilaç türünün aşırı talep ediliyor olması gibi eylemlerin arkasında bir suiistimal olma riski oldukça yüksektir.

Toplanan bilgiler, büro ortamında, ilgili uzmanlardan oluşan gruplarla birlikte risk analizi yöntemleri uygulanarak değerlendirilmektedir. Belirlenen muhtemel suiistimaller, denetimler yardımıyla netleştirilmektedir. Suiistimalde bulunduğu saptanan kuruluşlar hakkında yasal işlemler başlatılmaktadır.

Ulusal İstihdam Kurumu (ONEM)

Ulusal İstihdam Kurumu (ONEM), Belçika sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan Federal Devlet tarafından görevlendirilmek suretiyle tüm ülke genelinde yetkili olan bir kurumdur. ONEM, esas olarak kendi isteği dışında işsiz kalanlara gelir sağlanması ile ilgilenmektedir. ONEM, bir merkez birimi ve 30 istihdam ofisiyle ülke genelinde hizmet veren bir kurumdur.

Ortaya çıkabilecek çalışmaya ara verme, süre borçlanma, ebeveyn izni gibi durumlarda işçi ve işveren arasındaki sözleşme ilişkisi devam etmektedir. Ulusal İstihdam Kurumu, işe ara verme durumunda olan çalışana işsizlik ödeneği vermektedir. Bunu sağlamak için ONEM önleyici tedbirler almak, işsizlik ödeneği vermek ve mesleki uyuma ulaşılmasını sağlamak gibi faaliyetlerde bulunmaktadır.

ONEM, kişinin işsizlik ödeneği alma hakkına sahip olup olmadığını belirlemektedir ve ödenecek miktarı belirlemek üzere özel faktörlerin mevcudiyetini saptamaya çalışmaktadır.

Bu kurum, erken emekliliğin sisteme getireceği yükleri de karşılamaktan sorumludur. Şu anda Belçika'da yaklaşık 1 milyon kişi Kurumdan aylık olarak işsizlik ödeneği almaktadır.

Geçici işsizlik kriterleri bölgeden bölgeye değişiklik göstermekle, birlikte genellikle şu iki neden öne çıkmaktadır:

- Geçici işsizliğe inşaat sektöründe sıklıkla karşılaşılmaktadır ve hava şartlarına ya da karşılaşılabilecek diğer olumsuz durumlara bağlı olabilmektedir.

- Çalışanlar işlerine son vermeden çalışmalarına ara vermek isteyebilmektedir. (örneğin bir süre çocukları ile ilgilenmek isteyebilmektedirler). Bu durumda bir suiistimal olup olmadığı kontrol edilmektedir. Bu kişiler böyle zamanlarda belirli şartlara bağlı olarak da çalışabilmektedir. Ayrıca bu gibi dönemlerde, maaş ölçüsünde olmamakla birlikte Kurum belli miktar ödeme yapmaktadır.

Geçici işsizlik çeşitli suiistimallere de neden olmaktadır. Suiistimallerin denetlenmesi şu aşamalarla gerçekleştirilmektedir:

- İlgili Bakanlar Hükümet ile birlikte Yıllık Eylem Planı hazırlamaktadır.
- Yıllık Eylem Planı çerçevesinde, adli temsilciler, mali temsilciler sosyal tarafların temsilcilerinden oluşan Yolsuzlukla Mücadele Komitesi tarafından da Yıllık Strateji Planı oluşturulmaktadır.
- Strateji Planında üç temel kriter vardır: Kontrol sırasında adaletli davranmak, önleyici faaliyetlere ağırlık vermek ve denetimleri kontrol edilebilir yöntemlerle yapmak.
- İstihdam Kurumunun öncelikleri de ele alınarak, Stratejik Planda belirlenen amaçlara uygun hareket edilmektedir.
- Komşu ülkelerin teftiş birimleri ile de iş birliği yapılmaktadır. (Örneğin Belçika'da işsizlik maaşı alan birisi Hollanda'da çalışıyor olabilmektedir.)
- Veriler, diğer kurumların verileriyle birlikte kontrol edilmektedir.
- Kurumlar CBSS ile doğrudan ilişki halindedir.
- Kurumlar, kendi veri tabanlarından kişilerin banka hesapları ve adres bilgilerini de inceleyebilmektedir. Çünkü işsizlik maaşı kişinin yalnız ya da başkalarıyla birlikte yaşıyor olmalarına göre farklılık arz edebilmektedir. Banka hesabının ya da adresin ortak kullanımının ortaya çıkarılması kişilerin yalnız yaşamadıklarını göstermektedir.
- Hizmet Çekleri sektöründe de olabilecek yolsuzluklar araştırılabilmektedir. Bu sistemin etik olarak işleyip işlemediğinin denetimi yapılmaktadır.
- Teftiş için GENESIS adında bir sistem kullanılmaktadır.

Hizmet Çekleri

İşverenler, geçici çalıştıracakları işçi için İstihdam Kurumundan çek satın almaktadır. (Örneğin bir ailenin evlerinin temizliğini yaptıracığı bir kişi olarak

düşünülebilir). Çalışana çalışması karşılığında söz konusu çek verilmektedir ve çalışan, İstihdam Kurumu veznesinden bu çekle parasını almaktadır. Böylece çalışan, hem kayıtlı çalışmış, hem sosyal sigorta primi ödenmiş, hem de vergisini ödemiş olmaktadır.

Sadece ev hizmetleri için (temizlik, bakım, ütü vs.) özel şahıslara sağlanan bu hizmet “Komşuluk Hizmetleri” olarak adlandırılmaktadır ve Hizmet Çeki bedeli Devlet tarafından sübvansede edilmektedir. Bu çek bedeli içerisinde, kullanıcının ödediği meblağ ile çoğunluğu devlet tarafından karşılanan sigorta primi ve vergi bulunmaktadır.

Ayda yaklaşık olarak 10 milyon avro tutarında Hizmet Çeki alınmaktadır. Çalışanlar, aracı kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Böylece, işveren, çalışan ve müşteriden oluşan bir zincir kurulmaktadır. Müşteri çeki satın alırken, işçiyi çalıştıracak her saat için 7.5 avro ödemektedir ve devlet de bu tutarın üzerine 12.5 avro eklemektedir. Çalışan çekini kendisine iş sağlayan aracı kurumdan da bozdurabilmektedir. Bu durumda aracı kurum komisyon almaktadır. Böylece çalışan sigortalı olarak çalışmış olmaktadır.

2.4. Konu: Belçika’da Yaşayan Türk Göçmenlerin Durumu

Kurum: Türkiye Cumhuriyeti Brüksel Büyükelçiliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği

Türkiye Cumhuriyeti Brüksel Büyükelçiliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliğine bir ziyaret gerçekleştirilmiştir. Bu ziyarette, Belçika’da yaşayan Türk göçmenlerin durumu ele alınmıştır.

Türk Göçmenleri

Belçika nüfusunun %10’dan fazlası yabancı kökenlilerden oluşmaktadır. Belçika’da 125.000 Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı veya Türk asıllı Belçika vatandaşı yaşamaktadır. Yirminci yüzyıl başlarından beri hızla endüstrileşen Belçika, önemli bir maden havzasıdır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra çok sayıda İtalyan kömür işçisi Belçika’ya çağırılmıştır. Bugün Belçika’daki İtalyan asıllıların sayısı 300.000’i aşmaktadır. 1960 başlarında Belçika’yı yeniden etkisi altına alan işçi göçleri, bu kez Türk ve Faslı göçmenleri içermektedir ve hem Belçika’da hem de göçmenlerin anavatanlarında önemli sosyoekonomik ve kültürel değişimlere neden olmuştur.

Kaçak Yabancı İşçiler

Yabancı kaçak işçi eğer üç aydan fazla bir süredir izinsiz olarak Belçika'da çalışmaktaysa, işçi için hapis cezası ve idari yaptırım uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra, kaçak işçi çalıştıran işyeri de sürekli ya da geçici olarak kapatılmaktadır. Ayrıca, işyerindeki mallar haczedilmektedir. Ticaret Mahkemesi kararıyla yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenin faaliyetleri de durdurulmaktadır. İşveren, işçinin yakalandıktan sonra ülkesine gönderilmesi ile ilgili tüm masrafları karşılamak zorundadır. Belçika'da çalıştırılma amacıyla bir yabancıyı ülkeye getiren kişiye, yabancıyı izinsiz olarak çalıştıranla aynı ceza verilmektedir.

2.5. Konu: Kayıt Dışı İstihdamda Sektörel Durum

Kurum: Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (NSSO/RSZ)

Sosyal Taraflar ile Görüşmeler

Çalışma ziyaretinin bu bölümünde, inşaat sektörü, tarım sektörü ve taşımacılık sektörü işveren ve işçi temsilcilerinden, bu sektörlerdeki kayıt dışı istihdama ilişkin bilgi alınmıştır.

İnşaat Sektörü

Kayıt dışı ekonominin inşaat sektöründe oldukça yaygın olduğu ve bu sektörde pek çok kayıt dışılık yönteminin bulunduğu Konfederasyon temsilcisi tarafından beyan edilmiştir. Şöyle ki:

- Özellikle yenileme ve tadilat gibi çalışmalarda düşük faturalamanın oldukça yaygın olduğu belirtilmektedir.
- Fazla mesailerin çoğunlukla bildirilmediği ifade edilmektedir.
- Çalışan, geçici işsizlik sigortası gibi sosyal haklardan yararlanması durumlarında (ek gelir için) kaçak çalışma yoluna başvurabilmektedir.
- İnşaatlarda yasa dışı yollarla ucuza sağlanan ve bildirim yapılmayan işçiler sıklıkla çalıştırılabilmektedir.

Toplamı 38 milyar avro kadar bir hacme sahip olan bu sektörün yaklaşık %20'si (yaklaşık 7.6 milyar avro) kayıt dışıdır. Bunun nedenleri:

- Vergi baskısı. Değişik yapılarda farklı vergi oranlarının uygulanması ve vergi miktarlarının çok yüksek olması maliyetlere yansımaktadır.
- Alt yüklenicilerin kayıt dışı çalıştırma riski.

- “Nasıl olsa cezalandırılmam” duygusunun yaygın olması. (Çok fazla inşaat vardır. Bu nedenle sık sık yer değiştirmektedirler. Sonuçta denetim zorlaşmaktadır.)

- Düzenlemelerin çok fazla olması.

Bütün bunlara rağmen, inşaat sektöründe düzenli olarak faaliyet göstermekte olan pek çok firma bulunmaktadır. Bu firmaları da kayıt dışı çalışanlar ile aynı kategoride değerlendirmemek gerektiği, iyi ve kötü uygulamalarda bulunan şirketlerin birbirinden ayrılması gerektiği sektör temsilcisi tarafından ifade edilmiş ve denetimlerde bu hususun da göz önüne alınması gerektiği belirtilmiştir.

Bazı sosyal fonlar (geçici işsizlik gibi), inşaat sektöründe çalışanlarda kayıt dışılığa karşı eğilime neden olabilmektedir. Bu fonlar, kendi veri bankasını kullanarak geçici işsizlik bilgilerine ilişkin uyarı gönderebilmektedir. Böyle durumlarda veriler otomatik olarak ilgili Sosyal Güvenlik Kurumlarına gönderilmektedir.

25.000 avroyu aşan işlerde bütün şantiyelerin bildirilme zorunluluğu vardır. Bu sınırın yeniden değerlendirilmesinin yararlı olacağı öngörülmektedir.

Tarım Sektörü

Kayıt dışılığa yatkın olan gıda, tarım, restoran/kafe sektörü ve yeşil sektör (tarım, çiçekçilik, bahçecilik, teknik gibi) gibi sektörlerde yaklaşık 5.500 işveren ile 18.000 çalışan vardır.

Denetimlerin yanı sıra bazı alınabilecek tedbirlerle de kaçak çalışmanın sorun olmaktan çıkarılabileceği ifade edilmektedir. Bu amaca yönelik olarak bir sosyal danışma grubu çalışması yapılmaktadır. Bu çalışmanın çıktılarını işveren ve sendika ortak olarak her iki taraf için de etkili hale getirmek gerekmektedir. Sistem geliştirilirken çok temkinli yaklaşmak gerekmektedir. Kolay kullanılan ve kontrol edilebilir bir sistem geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca fazla mesai yapmaktan vazgeçirici önlemler alınması gerekmektedir.

Taşımacılık Sektörü

Bu sektörde bireysel çalışmaya yatkınlığın yüksek olması, kayıt dışılık açısından yüksek risk oluşturmaktadır. Taşımacılık şirketleri araç ve taşıma personeli bulundurmamaktadır. Bağımsız çalışanlarla kayıt dışı çalışmak üzere anlaşabilmektedirler. Şoförler sürekli hareket halinde oldukları için, izlenmesi mümkün olmayabilmektedir. Herhangi bir firmaya bağlı olmadan çalışılmakta ve ya bir firma ile anlaşılarak kısa süreli işlerde çalışmaları beyan edilmemektedir.

2.6. Konu: Bildirimlerde Kullanılan DIMONA Sistemi ve İşleyişi

Kurum: Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (NSSO/RSZ)

Çalışma ziyaretinin bu bölümünde, NSSO/RSZ’de DIMONA sistemi hakkında bilgi alınmıştır.

DIMONA (Déclaration IMMédiate/ONmiddellijke Aangifte)

DIMONA, işverenlerin yeni işe başlayan çalışanlarını Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumuna (NSSO/RSZ) kaydetmekte kullandıkları elektronik bir sistemdir. Bu yol-
la işe alınan veya işten ayrılan çalışanlarla ilgili elektronik bildirimler, bütün sosyal güvenlik kurumlarına gönderilmektedir.

Arka Plan

DIMONA, işverenlerin yeni işe başlayan çalışanlarını işe başladıklarında Sosyal Güvenlik Sistemi’ne elektronik olarak kaydettikleri sisteme verilen addır. İşe alınan veya işten ayrılan çalışanlarla ilgili elektronik bildirimlerin bütün sosyal güvenlik kuruluşlarına gönderilmesini sağlamaktadır.

Sistem ilk olarak, inşaat sektöründeki işyerleriyle test edilmiştir. Sistem, toplu taşıma sektörleri ve inşaat sektörleri gibi birçok sektörde, 2003 yılı Ocak ayından itibaren faaliyette olmasına rağmen, işe başlama ve işten ayrılma anlık beyanı 1 Ocak 1999 tarihinden beri uygulanmaktadır. DIMONA, işverenlerin çalışanlarını Sosyal Güvenlik Kurumuna beyan etmesinde büyük kolaylık sağlamaktadır.

Sistem sayesinde mevcut personel dosyasına elektronik ortamda ulaşılacak-
leri için, işverenler genel personel kaydı tutmak zorunda kalmamaktadır. Bu, onlara beyanlarını doğru yapmaları konusunda büyük bir avantaj sağlamaktadır. DIMONA, sosyal güvenlik yönetimiyle ilgili dokümanların basitleştirilmesine imkan sağla-
mıştır. Ayrıca, bu sistem işveren ve çalışan arasındaki ilişkiyi belgelendirmiş olup, işveren ile devlet arasındaki çalışanlarla ilgili etkili veri alış verişi için de bir geçiş sağlamıştır.

DIMONA, idari işlerin basitleştirilmesi ve sosyal güvenlik kontrollerinin artırılması için kurulmuştur. Bu sistem, Crossroads Bank ve ona bağlı sosyal güvenlik kurumları arasında bir köprü niteliği taşımaktadır. DIMONA, istihdamdaki değişim-
lere ek olarak, örneğin ücretlerle ilgili veriler gibi diğer bilgileri de kaydetmektedir. Sisteme veri sağlayan işverenler aynı zamanda çalışanları hakkında bilgi talep edebilmektedir, bu da onları kayıtlı istihdamı korumak durumunda bırakmaktadır.

Hedefler

DIMONA'nın ana hedefi, işverenlerin işe başlayan ve işten ayrılan personellerini NSSO/RSZ'ye elektronik olarak bildirmelerini sağlamaktır.

Özel Önlemler

Belçika'daki işverenler, işçilerini DIMONA'ya bildirmekle kanunen yükümlüdür. Bu yükümlülük kamu idareleri için de geçerlidir. Sistem, mevcut işverenler ve aynı zamanda ilk çalışanını işe alan yeni işverenler için geçerlidir. DIMONA beyanamesi belli kategorideki işverenler için de zorunludur. (Örneğin gönüllü itfaiyeciler, stajyerler, kısa dönem sözleşmeli işçiler, mankenler, hostesler ve tur rehberleri)

DIMONA kullanma yetkisi almak suretiyle, yeni işçiler de işverenleri gibi NSSO/RSZ'ye rapor vererek hukuki yükümlülüklerini yerine getirmektedir. Bildirimlerde ihmal veya hatalı bildirim yapmak, sekiz gün ile bir yıl arasında değişen hapis cezasına ya da 2.500 ve 12.000 avro arasında değişen para cezasına neden olabilmektedir.

İşverenler DIMONA'ya bildirimlerini, bireysel bildirimler için olan on line bir araçla gönderebilmektedir. Alternatif olarak işverenler, eğer haftada bir düzineden fazla bildirim yapmak zorunda kalırlarsa, bildirimleri haftalık olarak yapabilmektedir.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede DIMONA

Kayıt dışı istihdamla mücadelede DIMONA aktif olarak kullanılmaktadır. Örneğin bir inşaat firması, bir yandan çok istihdam yapıyor, bir yandan da soğuk hava şartlarından dolayı işçi çıkartıyorsa burada bir risk sinyali var demektir. Buna benzer bilgiler DIMONA'dan elde edilebilmekte ve geçmişe yönelik araştırma yapılabilmektedir. DIMONA 2010 yılında yaklaşık 211 milyon defa sorgulanmıştır. Sorgulanan kişi/kurum, altı ay geçmişe kadar hangi kurum tarafından bilgisinin talep edildiğine ulaşabilmektedir.

KDV bilgileri, DIMONA'dan gelmektedir. Gelir bilgileri ise Maliye Bakanlıktan gelmektedir. Mali bilgiler, risk kriteri olarak kolayca ulaşılabilir ve kullanılabilir durumdadır.

İnşaat, otel, restoran, kafeterya, taşımacılık, çiçekçilik sektörleri kayıt dışı istihdam için en riskli sektörler olarak görülmektedir. Riskli bölgeler, haritada üzerinde belirlenebilmektedir.

Kayıt dışı istihdam, gayri safi milli hasılanın %6'sına, bu da yaklaşık 20 milyar avroya denk düşmektedir. Bütçe İdaresi fayda-maliyet analizi yapmaktadır. Teftiş edilecek yerler belirlenirken, maliyetinden on katı fazla getirisi olması ve bunun da göstergelerinin olması amaçlanmaktadır.

3. Çalışma Ziyaretinin Çıktısı/Etkisi

Çalışma ziyareti sırasında pek çok iyi uygulama gözlenmiştir. Söz konusu iyi uygulama örnekleri aşağıda sunulmaktadır:

- Tek Numarayla Kayıt: Kişilere ve iş yerlerine tek bir numara verilmektedir. Vatandaşlık, sosyal güvenlik, vergi gibi tüm kurumsal işlemlerde bu tek numara kullanılmakta ve ilgili kurumlar, bilgilere bu numara ile erişebilmektedir.

- Tek Noktadan Kayıt: Bir işyeri kurulduğunda kaydı tek bir yerden yapılmaktadır (Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumundan). İlgili bütün kurumlara bilgi, bu merkezden anında elektronik olarak gönderilmektedir.

- İlgili Noktalardan Bildirge Girişleri: Bildirgeler gereksiz sahalardan temizlenerek sadeleştirilmiş olup, kurumlar arasında bilgi tekrarı bulunmamaktadır. Aynı bilgi birden fazla kurumda tutulmamaktadır.

- Primler ve İşlemler İçin Aracı Kurum Uygulaması: Sosyal güvenlik alanında her türlü mevzuat konuları ve teknik konularla aracı danışman kurumlar ilgilenmektedir. Bu konulara ilişkin olarak söz konusu kurumlardan hizmet alan firmalar, daha çok kendi işlerine odaklanma imkanı bulmaktadır.

- Bilginin Gizliliği ve Güvenliği: Özel Yaşamı Koruma Yasası ile tüm özlük bilgileri koruma altına alınmış olup, bu tür bilgilere erişim belirli kural, izin ve onaylara bağlanmış durumdadır. Kişiler son altı ayda kendi bilgilerine hangi kurumun ulaşmış olduğunu öğrenme hakkına sahiptir.

- Özel Yaşamı Koruma Komitesinden izin almadan özel bilgiler üzerinden inceleme yapılamamaktadır. Bu komite üç konuya önem vermektedir:

- Bilgi isteyen kurumun yasal dayanağı

- Bu bilginin ne amaçla kullanılacağı

- Bilgiyi isteyen kurumun bu bilgiye ulaşma zorunluluğu

- Zorunlu Yıllık Tatil: Çalışma süreleri ile dinlenme süreleri arasında sıkı bir denge kurulmuştur.

- Bütün kurumlar, istedikleri bilgiye sahada bulunan kurum müfettişleri aracılığıyla erişebilmektedir. Bir işyerine ilişkin yalnızca yerinde inceleme sonucunda elde edilebilecek türden bir bilgiye ihtiyaç duyulması halinde, o bölgede hangi kurumun müfettişi bulunduğu görülebilmektedir. Talep edilen bilgi sahadaki müfettişe ve bu talebe karşılık sahadaki müfettiş tarafından elde edilen bilgi talep edene, taşınabilir bilgisayar aracılığıyla elektronik yollardan gönderilebilmektedir.

- Her kurum kendi verisini oluşturmaktan, düzenlemekten ve depolamaktan sorumludur. Yine her kurum kendi bilgi güvenliğini sağlamak zorundadır. Kurumlar arasında doğrudan doğruya bilgi alışverişi yoktur. Kurumlar, ihtiyaç duydukları bilgiye, yapmış oldukları protokollerle belirlenen koşullar çerçevesinde, ortak veri bankası (CBSS) aracılığıyla ulaşmaktadır.

- Hizmet Çekleri Uygulaması: Fazla karmaşık olmayan geçici hizmet işlerinin gerek sosyal güvenlik, gerekse mali yönlerden kayıt altına alınmasını sağlayan, sosyal güvenlik primi ve ilgili vergilerinin ödenmesini basite indirgemiş olan pratik bir uygulamadır.

- DIMONA: İstihdamı kontrol altına almak, işyerlerinin personel kayıtlarına destek vermek ve bilginin ilgili tüm kurumlara tek noktadan dağıtımını sağlamak üzere geliştirilmiş olan bir yazılımdır.

- LIMOSA: DIMONA'ya benzeyen ancak, yabancı işçilerin kayıt altına alınmasını ve izlenmesini sağlayan bir yazılımdır.

- Çalışma ziyareti sırasında kurumların yapıları, işlevleri ve birbirleri ile olan ilişkileri incelenmiştir. Pek çok sosyal güvenlik sisteminin, Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemi ile benzerlikler taşıdığı gözlemlenmiştir. Verilerin ortak kullanımını sağlayan merkezi yapının, benzer uygulamalar için iyi bir örnek olabileceği gözlemlenmiştir.

- Ziyaret edilen ve görüşülen kurumlarda mühendislik çalışmaları sonucunda iş akışlarında iyileştirmeler, sadeleştirmeler sağlandığı ve bunun da büyük oranda zaman kazancı sağladığı öğrenilmiştir.

- Bunların yanı sıra, yapılan gözlemler ve Türkiye ile karşılaştırmalar sonucunda, Türkiye'nin de teknolojik açıdan oldukça iyi durumda olduğu anlaşılmıştır. Türkiye Sosyal Güvenlik Kurumunda yakın zamanda gerçekleştirilmiş olan Biyometrik Kimlik Tanıma Sisteminin, Belçika'da henüz düşünce aşamasında olduğu öğrenilmiştir.

- Türkiye’de sağlık sisteminde kullanılmakta olan MEDULA sisteminin, Belçika sistemi ile karşılaştırıldığında, MEDULA’nın pek çok güçlü yanının olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Belçika ile Türkiye sistemleri arasında büyük benzerlik bulunduğu tespit edilmiş, bu durumun bir avantaja dönüştürülebileceği görülmüş, bilgi ve deneyimin uluslararası paylaşımının her iki ülke kurumları açısından faydalı olabileceği kanaatine varılmıştır.