T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖNLENMESİ YÖNÜNDEN SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Hilmi ERCAN

Tez Danışmanı
Yard. Doç. Dr. Suat UĞUR

Çanakkale – 2011

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Tezi/ olarak sunduğum "Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

30/06/2011

Hilmi ERCAN



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Hilmi ERCAN'a ait "Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu" adlı çalışma, jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği ile kabul edilmiştir.

Başkan Yrd. Doç. Dr. Suat UĞUR
(Danışman)

Üye Yrd. Doç. Dr. Yusuf YİĞİT

Üye Yrd. Doç. Dr. Sabri Sami TAN

Tez No : 404600
Tez Savunma Tarihi: 02/06/2011

O N A Y

Doç. Dr. Hamit PALABIYIK
Enstitü Müdürü
06./07./2011.

ÖZET

Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu

Sosyal güvenlik çağdaş toplumların vazgeçilmez bir unsurudur. Sosyal güvenlik toplumu oluşturan bireylerin karşılaşabilecekleri sosyo-ekonomik risklere karşı çalışıp kazanç sağlayabildikleri dönemde prim ödeyerek kendilerini önceden güvence altına almalarına dayanan bir sistemdir. Toplumsal barışın sağlanmasında ve yoksulluğun önlenmesinde sosyal güvenliğin önemli bir rolü bulunmaktadır. Toplumda düşük gelir düzeyindeki ve işsiz fertler daha çabuk suç işlemeye yönelebilmektedir. Gelir kaybı ve işsizlik gibi riskler karşısında ise sosyal güvenliğin koruyucu rolü ön plana çıkmaktadır.

Bu rolün sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmesi ancak sosyal güvenliğin toplumu oluşturan tüm kesimlere yaygınlaştırılabilmesiyle mümkün olabilecektir. Bazı kesimlerin bu güvenceden yoksun kalması toplumsal huzuru ve barışı da olumsuz yönde etkileyecektir. Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve kayıt dışı istihdam sorunun çözümü konusu da bu nedenle oldukça önemlidir.

Yeni sosyal güvenlik reformunda Türkiye'deki kayıt dışı istihdam sorununun çözümü hususunda bazı tedbirler alınmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları ve bankalar tarafından kayıt dışı çalışanlar konusunda bilgi verilmesinin sağlanması, kayıt dışı çalıştırılanlar için ihbar hattının oluşturulması bu tedbirlerden bazılarıdır. Reformun yürürlüğü girmesinden sonra geçen kısa süreçte alınan bu ve benzeri tedbirler sorunun çözümüne belirli bir ivme kazandırmıştır. Ancak kayıt dışı istihdam sorununun toplumun tüm kesimlerinin ortaya koyacağı topyekûn bir iradeyle çözülebileceği de bir gerçektir.

ABSTRACT

Informal Employment From The Point Of Prevention Of Social Security Reform

Social Security is an indispensable element of contemporary societies. Social security is a system on which is based the fact that individuals forming the society should quarantee themselves beforehand by paying premiums during the periods which they can work and gain profits against the socio-economic risks that they will be able to come across. Social security has an important role in preventing of social peace and poverty. The individuals whose income levels are low and who are unemployed may tend to commit crime sooner in society. In the face of the risks such as loss of income and unemployment, the protective role of social security comes to the forefront.

The fact that this role should be fulfilled soundly will only be able to make it possible by being generalized the social security to all fractions forming the society. The fact that some fractions deprive of this assurance will affect social easiness, comfort and peace negatively. Generalization of social security and the solution matter of the unregistered employment problem is quite important on that occount.

Some precautions have been taken about the solution of the unregistered employment problem in the new social security reform in our country. Obtaining information about those who work informally by state institutions and organizations and banks and forming crime report line for those who are made to work informally are some precautions that are taken. Such and similar precautions have given acceleration about the solution of the issue within the short process after the reform has come into force. However, the problem of unregistered employment is a fact to be solved by all the fractions of society by putting forth the effort totally.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
İÇİNDEKİLER ..... **iii**
KISALTMALAR ..... **ix**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **ix**

GİRİŞ **1**

BÖLÜM I
İSTİHDAM, KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE SOSYALGÜVENLİK KAVRAMLARI

1.1 İstihdam Kavramı 4
1.1.1 Dünyada İstihdam 5
1.1.2 Türkiye'de İstihdam 9
1.1.2.1 Türkiye'de Kadın İstihdamı 14
1.1.2.2 Türkiye'de Çocuk İstihdamı 16
1.1.2.3 Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı 18
1.2 Kayıt Dışı İstihdam Kavramı 21
1.2.1 Dünyada Kayıt Dışı İstihdam Sorunu 21
1.2.2 Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Sorunu 22
1.2.2.1 Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdamın Özellikleri 24
1.2.2.2 Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri 26
1.2.2.2.1 Ekonomik Aktörlere Etkisi 27
1.2.2.2.2 İşgücü Piyasasına Etkisi 28
1.2.2.2.3 Rekabet Piyasasına Etkisi 29
1.2.2.2.4 Topluma Etkisi 29
1.2.2.2.5 Bireylere Etkisi 30
1.3 Sosyal Güvenlik Kavramı 30
1.3.1 Dar Anlamda Sosyal Güvenlik 33
1.3.2 Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik 33

1.4 Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi 34
1.4.1 Dünya'da Tarihsel Gelişimi 36
1.4.2 Türkiye'de Tarihsel Gelişimi 40

BÖLÜM II
TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

2.1 Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Sorunları 45
2.1.1 Finansman Sorunu 45
2.1.1.1 Aktif-Pasif Oranının Yüksekliği 46
2.1.1.2 Kayıt Dışı İstihdamın Yüksekliği 47
2.1.1.3 Prim Tahsilât Oranının Düşük Olması 47
2.1.1.4 Primsiz Ödemeler 48
2.1.1.5 Ortalama Emeklilik Yaşının Düşük Olması 48
2.1.1.6 Prim Gelirlerinin Düşmesi 50
2.1.1.6.1 Prime Esas Kazanç Sınırlarının Düşüklüğü 50
2.1.1.6.2 Primine Esas Kazançların Eksik Bildirilmesi 52
2.1.1.6.3 Prim Ödeme Gün Sayısının Düşük Olması 54
2.1.1.6.4 Ödenmeyen Primlere Uygulanan Aflar 54
2.1.1.7 Ortalama Ömrün Uzaması 54
2.1.1.8 Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Dengesizliği 55
2.1.2 Kapsam Sorunu 56
2.1.3 Kayıt Dışı İstihdam Sorunu 56
2.1.4 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri 59
2.1.4.1 Ekonomik Nedenler 59
2.1.4.1.1 Ekonomik İstikrarsızlıklar 59
2.1.4.1.2 İşsizlik 61
2.1.4.1.3 Yabancı Kaçak İşçiler 63
2.1.4.1.4 Kadın İşçiler 63
2.1.4.1.5 Çocuk İşçiler 63
2.1.4.2 Sosyal Nedenler 64
2.1.4.2.1 Bireysel Eğilimler 64

2.1.4.2.2 Toplumsal Nedenler 64
2.1.4.3 İdare ve Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler 65
2.1.4.3.1 İşveren Üzerindeki Mali ve Sosyal Yükümlülükler 66
2.1.4.3.2 Kayıt ve Tescil İşlemlerinde Karşılaşılan Zorluklar 67
2.1.4.3.3 Çalışma Yasaları 68
2.1.4.3.4 Denetimin Yetersiz Olması 71
2.2 Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Tartışmaları 71

BÖLÜM III
SOSYAL GÜVENLİK REFORMUYLA KAYIT DIŞI İSTİHDAM'IN ETKİLEŞİMİ

3.1 Sosyal Güvenlik Reformu 80
3.1.1 Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kurulması 81
3.1.2 Sosyal Güvenlik Mevzuatının Yeniden Yapılandırılması 83
3.2 Kayıt Dışı İstihdam Yönüyle Sosyal Güvenlik Reformu 85
3.2.1 Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Oluşturulması 85
3.2.2 Sosyal Güvenlik Mevzuatının Yapılandırılması 86
3.2.2.1 Emeklilik Sistemi 86
3.2.2.2 Genel Sağlık Sigortası Uygulaması 90
3.2.2.3 Primsiz Ödemeler Sistemi 91
3.3 Kayıt Dışı İstihdam 94
3.3.1 Çalışanların Bildirimi ve Tescilleri 97
3.3.1.1 Hizmet Akdine İstinaden Çalışanlar 98
3.3.1.2 Bağımsız Çalışanlar ve İşverenler 99
3.3.1.3 Kamu Çalışanları 102
3.3.2 Çalışanların Hizmet ve Kazançlarının Bildirimi 104
3.3.3 Kayıt Dışı İstihdamın Tespiti 109
3.3.3.1 Denetimler Yoluyla 110
3.3.3.2 Bankalar ve Kamu Kurum ve Kuruluşları Yoluyla 112
3.3.4 Sosyal Güvenlik Reformu Açısından Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele 115
3.3.4.1 Cezalandırılma 115
3.3.4.2 Sosyal Güvenliğe Erişimin Kolaylaştırılması, Yaygınlaştırılması 117
3.3.4.3 Bürokrasinin Azaltılması 118

3.3.4.4 İletişim Kaynaklarının Etkin Kullanılması 118
3.3.4.5 Aktif İstihdam Programlarının Geliştirilmesi 119
3.3.4.6 Sosyal Diyalog Mekanizmasının Oluşturulması 119
3.3.4.7 Sosyal Transferlerin Yeniden Yapılandırılması 120

SONUÇ 122
KAYNAKÇA 126

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
BAĞ-KUR:	Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DİE:	Devlet İstatistik Enstitüsü
ES:	Emekli Sandığı
GSMH:	Gayri Safi Milli Hasıla
GSS:	Genel Sağlık Sigortası
GSYİH:	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İİBF:	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İKO:	İş Gücüne Katılma Oranı
ILO:	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF:	International Money Fon (Uluslararası Para Fonu)
ASMMMO:	Ankara Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası
İMKB:	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İSMMMO:	İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası
İZSMMMO:	İzmir Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası
İŞKUR:	İş ve İşçi Bulma Kurumu
İTO:	İstanbul Ticaret Odası
KADİM:	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KİTUP:	Kayıt İçi İstihdamı Teşvik Uygulama Projesi
M.Ö.	Milattan Önce
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)

SSGSS:	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası
SSK:	Sosyal Sigortalar Kurumu
SGDP:	Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK:	Sosyal Güvenlik Kurumu
SMMM:	Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESAR:	Toplum, Ekonomi, Siyaset Araştırma Merkezi
TİSK:	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
TÜRK-İŞ:	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UNICEF:	United Nations International Children's Emergency Fund (Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu)
VEDOP:	Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. Bölgeler ve Yıllara Göre Dünyada İşsiz Sayıları 7
Tablo 1.2. Yıllara Göre Türkiye'de İstihdam Edilenler ve İşsizlik 11
Tablo 1.3. Türkiye'de İşgücünün Sektörlere ve Yıllara Göre Oransal Dağılımı (%) 12
Tablo 1.4. Eğitim Durumu ve Kent-Kır Yönünden İşgücü Dağılımı (2009Yılı) 13
Tablo 1.5. Yıllara Göre Türkiye'de Kadın İstihdamı 14
Tablo 1.6. İstihdam Edilen Kadınların Sektörlere Göre Dağılımı 15
Tablo 1.7. 2009 Yılında İstihdam Edilenlerin Meslek Guruplarına Göre Dağılımı 16
Tablo 1.8. Türkiye'de Sektörlere Göre İstihdam Edilen Çocuklar (2006Yılı) 18
Tablo 1.9. Yıllara Göre Türkiye'de Yakalanan Yabancı Göçmen Sayıları 20
Tablo 2.1. 2009 Yılında Yapılan Primsiz Aylık Ödemeleri (TL) 48
Tablo 2.2. Türkiye'de Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler 49
Tablo 2.3. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanuna Göre Sigorta Primlerinin Alınmasında ve Ödeneklerin Verilmesinde Uygulanan Günlük ve Aylık Kazançların Alt ve Üst Sınırları 52
Tablo 2.4. Yıllara Göre Asgari Ücret ve Enflasyon Artış Oranları 53
Tablo 2.5. Asgari Ücretten Yapılan Kesintiler (01.01.2011-30.06.2011) 66
Tablo 2.6. Asgari Ücretin İşverene Maliyeti (01.01.2011-30.06.2011) 67
Tablo 3.1. Türkiye'de Emeklilik Sistemindeki Parametrelerin Karşılaştırılması 89
Tablo 3.2. Reform Öncesi Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı Çalışan Sayıları 95
Tablo 3.3. Reform Öncesi Tarım Sektöründe Kayıt Dışı Çalışan Sayıları (15 Yaş Üstü) 96
Tablo 3.4. Reform Sonrası Tarım Sektöründe Kayıt Dışı Çalışan Sayıları (15 Yaş ve Üstü) 102
Tablo 3.5. Uygulanan Prim Teşvikleri ve İşverenin Prim Maliyetine Etkisi 106
Tablo 3.6. Yıllar İtibariyle İşyeri Denetimleri ve Kayıt Altına Alınan İşçi Sayıları 111
Tablo 3.7. Bildirim Yapacak Kamu Kurumları ve Bildirim Süresi 113
Tablo 3.8. Reform Sonrası Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı Çalışan Sayısı (15Yaş ve Üstü) 114
Tablo 3.9. Reformdan Sonra Kayıt Altına Alma Durumu 115
Tablo 3.10. Türkiye'de Kayıt Dışı İşçi Çalıştıranlara Uygulanan Cezalar (2011 Ocak) 116

GİRİŞ

Sosyal güvenlik kavramı insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. İnsanoğlunun yaşamını sürdürürken geleceğini güvence altına alabilme kaygısı tarihin hemen her döneminde var olmuştur. Bu kaygının giderilmesine yönelik politikaların belli bir sistem içinde ele alınması ise yirminci yüzyılı bulmuştur. Ancak geleneksel yapı içinde bakıma muhtaç, yaşlı, çocuk veya engellilere yönelik yardımlaşma olgusu tarihin her döneminde varlığını korumuş, 1950'li yıllarda gönüllü kuruluşlar, sendikalar ve devletin organize ettiği yardım kuruluşları kurulmuştur.

Sonrasında refah devleti felsefesinin özellikle Batı Avrupa'da benimsenmesi ile birlikte yeni bir aşamaya girilmiştir. Bu dönemde özellikle kamu hizmetleri sosyal devlet anlayışı içersinde şekillenmiştir. 1970'li yıllarda dünya ekonomisinde yaşanan kriz ve ardından ekonomik ve siyasi alanda neo-liberal politikaların egemen hale gelmesiyle birlikte sosyal devlet anlayışında dönüşüm yaşanmıştır.

Yaşanan bu dönüşüme rağmen toplumda fertlerin insan onuruna yakışır bir şekilde; başkalarına muhtaç olmadan yaşamlarını sürdürebilmeleri ihtiyacı sosyal güvenliğin varlığını her dönemde korumasına neden olmuştur. Öte yandan sosyal güvenliğin toplumlardaki yoksulluğun ve gelir dağılımındaki eşitsizliklerin önlemesi, huzur ve barışın sağlaması konusundaki rolü de bugün dünyanın bütün ülkelerinin bir sosyal güvenlik sisteminin benimsemelerine neden olmuştur.

Yine sosyal devlet ilkesinde yaşanan dönüşüm doğrultusunda çalışanların haklarının sağlanması; işsizlerin, işsiz kaldıkları süre içindeki sosyal ve ekonomik alacaklarının düzenlenmesi konusu sosyal güvenlik sistemlerinin önemli bir unsuru haline gelmiştir. İstihdam yaratılması ve işsizliğin önlenmesi konusu aslında makro ekonomi politikalarının içinde ele alınması gereken bir konudur.

Ancak günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerin makro ekonomi politikalarının kayıt dışı ekonomi sorununu ortaya çıkardığı görülmektedir. Kayıt dışı ekonomi nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından oldukça karmaşık bir kavramdır. Bu nedenledir ki kayıt

dışı ekonomi sorunu hem gelişmekte olan ülkeler için hem de gelişmiş ülkeler için çözülmesi gereken ciddi bir sorun konumundadır[1].

Kayıt dışı ekonominin var olduğu ülkelerde üretim veya ticarete yönelik çeşitli faaliyetler devletin resmi organlarının bilgisi dışında gerçekleştirildiğinden o ülkenin gayri safi milli hâsılası gerçekte olduğundan daha düşük tahmin edilmektedir[2].

Kayıt dışı ekonomi; ülke ekonomileri üzerinde vergi kaybından, olumsuz makro ekonomik tablolara ve istihdama kadar birçok alanı etkilemektedir. İstihdam ve işgücü piyasası üzerindeki etkisi ise genellikle kayıt dışı istihdam olarak karşımıza çıkmaktadır. İstihdam edilenler; resmi makamlara bildirilmemekte ve bu nedenle sosyal güvenlik hakkından yoksun çalışmaktadırlar. Gerçektekinden daha az prim toplayan sosyal güvenlik sistemlerinin finansal yapısı da bozulmakta ve sistemin işleyişinde sorunlar ortaya çıkmaya başlamaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunları nedeniyle Türkiye'de sosyal güvenlik alanında reform ve düzenleme yapılması sürekli gündemde olmuştur. 1990'lı yıllarda artan ekonomik kriz süreçleri ve sosyal güvenlik sisteminin bir türlü hafifletilemeyen ağır yükü, yeni reform çabalarını da beraberinde getirmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ve sosyal güvenlik mevzuatının yeniden revize edilmesiyle birlikte 2008 yılında nihayete erdirilen bir reform gerçekleştirilmiştir.

16 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilen 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunuyla[3]; Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağımsız Çalışanlar Kurumu, Emekli Sandığı ve banka sandıkları tek çatı altında birleştirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu kurumuştur. 31 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilen 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik mevzuatımız yeniden oluşturulmuştur. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun yayınlanmasının ardından Cumhurbaşkanı ile ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Parti'li 118 milletvekili genellikle memurlar ve emeklilikle ilgili kanunun bazı maddelerini iptali için 31.05.2006 günü Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Açılan dava sonucunda kanunun 19 maddesinin tamamı ile 4

[1] Nevzat Erdağ, *Kayıt dışı: Karapara-Yolsuzluk*, Cinius Yayını, İstanbul, 2007 s.17.
[2] Gülay Akgül Yılmaz, *Kayıtdışı Ekonomi ve Çözüm Yolları*, İSMMMO Yayını, İstanbul, 2006, s. 26.
[3] "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (5502 S.K.)", *Resmi Gazete*, 26173, 20 Mayıs 2006.

maddesinin bazı bentleri iptal edilmiştir[4]. 5510 Sayılı Kanun son haliyle ancak 01 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir.

Bu çalışmada gelişmekte olan bir ülke olarak ülkemiz ekonomisinin kemikleşmiş bir sorunu durumundaki kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda sosyal güvenlik reformunun ne kadar etkili olabileceği değerlendirilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde istihdam, kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik kavramları tanımsal boyutta ele alınmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin finans sorunlarına değinilmekte, daha sonra kayıt dışı istihdam sorunu ön plana çıkarılarak neden-sonuç ilişkileriyle değerlendirtmektedir. Kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik reform öncesi yapılan çalışmalara değinilerek ikinci bölüm tamamlanmaktadır.

Çalışmanın son bölümde; sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe konan 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda ne gibi tedbirlerin alındığı incelenmektedir. Yapılan inceleme neticesinde kanunda alınan tedbirlerin bu güne kadarki sonuçları ve gelecekte bu sorunun ortadan kaldırılması ya da en aza indirgenmesinde yeterli olup olamayacağı değerlendirilmektedir. Elde edilecek sonuçlarla sosyal güvenlik reformunun kayıt dışı istihdamla ilgili yönüne ışık tutmak ve literatüre katkı sağlamak hedeflenmektedir.

[4] Acar Alp Kızılkuş, Ahmet yılmaz (der.), *Bir Reformun Anatomisi*, SGK Yayını, Ankara, 2009, ss. 119-120.

BÖLÜM I

İSTİHDAM, KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE SOSYALGÜVENLİK KAVRAMLARI

1.1 İstihdam Kavramı

İstihdam; iş piyasasında emek arzında bulunan toplam insan sayısından emek unsuru olarak iktisadi faaliyete fiilen katılabilen insan sayısını ifade eden bir kavramdır. Daha yalın bir ifadeyle istihdam; insanların çalıştırılmaları ve işe kabul edilmeleridir[5]. İstihdam kavramının buna benzer birçok tanımı yapılabilir.

İktisat bilimi açısından istihdam kavramı, çok daha geniş bir perspektifte ele alınmakta; "çalışma ve gelir elde etme kararında olan bireylerin hizmetlerinden faydalanılmak üzere iradi ve ihtiyari olarak çalıştırılmaları" şeklinde tanımlanmaktadır[6].

İstihdam kavramı; girişimci ve emek açısından farklı anlamlar taşımaktadır. Girişimci açısından istihdam, tıpkı sermaye ve doğal kaynaklar gibi bir üretim unsuru olan emeğin üretim sürecinde belli bir amaç doğrultusunda kullanımını ifade etmektedir. Emek açısından ise çok daha farklı bir anlama gelmektedir. Emek için istihdam; kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerinin ihtiyaçlarını karşılamak için tek araç ve refahlarını sağlayan tek unsur olmak gibi yaşamsal bir öneme sahiptir[7].

İstihdamı teknik olarak geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamak mümkündür. Geniş anlamda istihdam, tüm üretim faktörlerinin üretim sürecinde kullanılmasını ifade etmekte ilken, dar anlamda emeğin üretim sürecinde girdi olarak kullanılmasını ifade etmektedir[8].

İstihdamın üretim sürecinin bir girdisi olması; o ülkede üretilen mal ve hizmet miktarının toplamını ifade eden gayrisafi yurt içi hasıla ile de ilişkilendirilmesine neden olmaktadır. Milli gelirle o ülkenin işe yerleştirip çalıştırabildiği üretim faktörleri sayısı

---

[5] Sebahattin Zaim, *Çalışma Ekonomisi*, 9.Basım, Filiz Kitabevi Yayını, , İstanbul, 1992, s.102.
[6] Berker Yaman, *Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu ve Çözüm Yolları*, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Bursa, 1977, s. 25.
[7] Berker Yaman, *Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu ve Çözüm Yolları*, ss. 26-49.
[8] Recep Kapar, *Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar*, İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları 48. Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2004, s.25.

arasında doğru orantılı söz konusudur. Klasik ve neo-klasik iktisatçıların ekonomide kendiliğinden işleyen otomatik bir denge mekanizmanın var olduğu ve ekonomik dengenin ancak tüm üretim faktörlerinin kullanıldığı bir düzeyde gerçekleşeceğini kabul etmeleri de istihdamın milli gelir açısından önemi ortaya çıkarmaktadır.

Talep yetersizliğinden dolayı üretim faktörlerinin bir kısmının üretime katılmaması da eksik istihdam sorunu ortaya çıkarmaktadır. Tam tersi üretim faktörlerinden tamamı üretim sürecine katılmış olduğu ancak kayıtlı ekonomik faaliyetlerinin içinde yer verilmediği durumda ise kayıt dışı istihdam sorunu oluşmaktadır[9].

1.1.1 Dünyada İstihdam

Dünyada özellikle seksenli yıllardan itibaren ortaya çıkan küreselleşme trendinin olumlu ya da olumsuz birçok yansıması olmuştur. Küreselleşmenin getirdiği değişim ve dönüşümler pek çok fırsat sunarken, aynı zamanda pek çok sorunları da beraberinde getirmiştir[10].

Küreselleşme süreciyle birlikte ortaya çıkan olumlu sayılabilecek başlıca gelişmeler, dünya hâsılasının iki katı hızla dünya ticaretinin artması, mali piyasalarda yaşanan bütünleşmelerdir. Ayrıca bilgi teknolojilerinin dünya çapında büyük, kapsamlı ve hızlı yayılışı, iletişim ve koordinasyon hizmetlerinde gözlenen artışlar, uluslararası sermaye hareketlerinde gözlenen artışlar, uluslararası kuruluşların norm ve standartlarının artması küreselleşme süreciyle ortaya çıkan diğer olumlu gelişmeler olarak görülmektedir.

Küreselleşme sürecinin olumlu yansımalarına karşılık, bu süreçte sosyal politikalara önem azalmış, sosyal devlet ilkesi arka plana itilmiş ve dayatmacı uygulamalar artmıştır. Bunun sonucu olarak istihdam azalmış, eşitsizlik, işsizlik gibi sosyal sorunlar artmıştır[11]. Daha da kötüsü küresel ekonomilerde istihdam uzun yıllar ulusal bir sorun olarak görülmüş, ticari dengesizliklerin önlenmesi üzerinde durulurken küresel bir istihdam sorunundan hiç bahsedilmemiştir[12].

Oysa küreselleşmeyle birlikte hızla değişen üretim sistemleri, istihdam açısından yeni sorunları beraberinde getirmiştir. Bu sorunların başında da işsizlik sorunu

---

[9] İstihdam Kavramı.<http://www.mesiad.org.tr/makaleler-15-istihdam.html>(Erişim Tarihi:22.10.2009)
[10] Özlem Işığıçok, *21. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş,*1.Basım, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2005, s. 75.
[11] Zeki Erdut**,** *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, 2. Basım, Dokuz Eylül ÜniversitesiYayını,İzmir, 2003, s. 29.
[12] Naci Önsal, *Ders Notları,* Kamu-iş Yayını, Ankara, 2003, s. 1.

gelmektedir. Piyasa rekabet koşullarında, tüm dünyada iş çevrelerinin, yeni teknolojilere, yeni rakiplere ve hızlı finans akımlarına karşı her zamankinden daha hızlı cevap vermek zorunda olduklarında teknoloji kullanımı artmış, emek faktörü daha az kullanılmaya başlamıştır[13].

Özellikle küresel değişime ayak uyduramayan ülkelerde ekonomik krizlerin çıkması ithal ikameci ekonomik modeli terk etmeye başlamalarına neden olmuştur. Bir başka ifadeyle verimsiz sermaye piyasadan çekilmiş, yerine rekabete dayalı bir anlayış benimsenerek üretkenlik arttırılmaya çalışılmıştır. Fakat bu süreçte iktisadi uyum problemleri ortaya çıkmıştır[14].

Uyum problemlerinin en çarpıcı örneği; piyasalarının gerektirdiği verimlilik hedeflerini gerçekleştirilmek ve dünya kalite standartlarına ulaşmak çabasıyla sermaye yoğun sistemlere başvurunun artmasıdır. Sermaye yoğun sektörlerdeki artış ise istihdamda daralmayı arttırmıştır. İstihdamdaki bu daralma işsizlik sorununun dünya ülkelerinin ekonomilerinde çok ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur[15]. Dünya ülkelerinin gelişmişlik düzeylerine ve bölgelere göre işsiz sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1.1 incelediğinde dünya genelinde işsizliğin 2007–2009 arasındaki global ekonomik kriz nedeniyle artış gösterdiği görülmektedir. Dünyada işsizliğin az gelişmiş ülkelerin bulunduğu Afrika ülkelerinde yoğunlaştığı; dünya genelinde en düşük işsizliğin ise Doğu Asya ülkelerinde görüldüğü anlaşılmaktadır. Doğu Asya ülkeleri arasında hızla büyüyen bir ekonomi olan Çin'in; dünyanın en gelişmiş ekonomilerinden birisi olan Japonya'nın yer aldığı göz önüne alındığında işsizlik sorunun ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle alakalı olarak baş gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

[13] ILO,"Decent Work", *International Labour Conferance Report of the Director General*, Genova, 1999,s.36.
[14] Zeki Erdut, *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*,s. 183.
[15] Nusret Ekin, *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İTO Yayını, İstanbul, 2000, s. 35.

Tablo 1.1. Bölgeler ve Yıllara Göre Dünyada İşsiz Sayıları

Bölge	**2007**		**2008**		**2009 (Beklenen En Fazla)**	
	Milyon Kişi	Oran %	Milyon Kişi	Oran %	Milyon Kişi	Oran %
Gelişmiş Ülkeler ve Avrupa Birliği Ülkeleri	29,0	5,7	30,8	6,0	43,3	8,5
AB Üyesi Olmayan Merkez ve Güneydoğu Avrupa Ülkeleri ve (CIS)	14,6	8,3	14,7	8,3	18,8	10,6
Doğu Asya Ülkeleri	31,4	3,8	35,6	4,3	39,6	4,8
Güney Doğu Asya ve Pasifik Ülkeleri	15,6	5,4	15,5	5,3	17,5	5,9
Güney Asya Ülkeleri	30,8	5,0	30,4	4,8	35,3	5,5
Latin Amerika ve Karayipler	18,4	7,0	18,9	7,0	23,3	8,5
Orta Doğu Ülkeleri	6,2	9,3	6,3	9,2	7,1	10,0
Kuzey Afrika Ülkeleri	7,1	10,1	7,2	10,0	8,2	11,1
Sahra Altı Afrika Ülkeleri	24,7	8,0	25,5	8,0	28,0	8,5
Dünya	177,7	5,7	184,9	5,8	221,2	6,9

Kaynak: ILO, *International Labour Office Global Employment Trends:* January 2009 / Geneva: ILO, 2010.

İşsizlik sorunu dünya ülkelerini zorlarken Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 2007 yılı verilerine göre dünyadaki iş gücü sayısı ise 3.2 milyara ulaşmıştır. Dünyadaki iş gücü genellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşmaktadır. İş gücüne katılıma baktığımızda gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ve yüksek gelirli ülkelere göre daha fazla iş gücüne katılım olduğunu görmekteyiz. Dünya iş gücü piyasasının çarpıcı bir başka yapısal göstergesi ise gelişmiş ülkelerde kadın istihdamı %16 civarlarında kalır iken gelişmekte olan ülkelerde bu oranın % 71'e çıkmasıdır[16].

Kadınlar; birçok ülkede asıl sorumlulukları olan ev işleriyle uğraşmaktır. Ancak özellikle gelir düzeyi düşük ülkelerde ev işlerinin aile refah düzeyine katkısının düşük olması yoksulluk kadınların da bir iş bularak kazanç elde etme zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Toplumların gelir düzeyi yükseldikçe buna bağlı olarak da hane halkının geliri arttıkça ev işlerinin refah değeri de artmakta ve buda kadın istihdamı azaltmaktadır[17].

Dünyadaki istihdamın sektörsel dağılımına bakıldığında gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde tarım veya küçük ölçekli işletmelerde ya da aile işletmelerinde istihdamın yoğunlaştığı; gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerde istihdamın daha çok

[16] Ajit K. Ghose, Nomaan Majid, Christoph Ernst, *Küresel İstihdam Sorunu,* (çev.Ömer Faruk Çolak), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, s. 9.
[17] Ajit K. Ghose, Nomaan Majid, Christoph Ernst, *Küresel İstihdam Sorunu,* ss.. 10-15.

hizmetler sektörüne kaydığı görülmektedir[18]. Teknolojik gelişmelerle birlikte üretim sektöründe teknolojinin yoğun olarak kullanılmaya başlaması istihdamın daha çok hizmetler sektöründe yoğunlaşmaya başlamasına neden olmuştur[19].

Hizmetler sektöründe genellikle üst düzey bilgi ve beceriye sahip "bilgi işçisi" veya "altın yakalı işçi" olarak adlandırılan işçiler istihdam edilmeye başlanmış, vasıfsız ya da yarı vasıflı emek daha çok üretim süreci dışında kalmıştır[20].

Dünya iş gücü piyasasındaki iş gücünün %23'nün hiç eğitim almamış çalışanlardan oluşmaktadır. Vasfın eğitim seviyesiyle doğru orantılı olduğu kabul edildiğinde dünyadaki iş gücünün %23'ünün vasıfsız iş gücü olduğu kabul edilebilir. Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki eğitim düzeyi açısından makas da oldukça açıktır. Gelişmiş ülkelerde işgücünün yalnızca %2'si eğitimsizken az gelişmiş ülkelerde bu oran %51'e çıkmaktadır. Yine gelişmiş ülkelerde iş gücünün %31'i yüksek eğitimli iken az gelişmiş ülkelerde bu oran %2'de kalmaktadır[21].

Vasıfsız iş gücü; küreselleşmeyle birlikte oluşan piyasa rekabet koşulları içersinde maliyet baskısı gibi gerekçeler öne sürülerek, düşük ücretle, sosyal güvencesiz olarak çalıştırılmaya başlanmıştır. Vasıfsız işçi sayısının artması, geçici, günlük, saatlik gibi yeni çalışma biçimleri ortaya çıkararak kayıt dışı çalışmayı arttırmıştır[22].

Yeni çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasının en büyük nedeni; yoksul ülkelerdeki hane halkının düşük gelir düzeyi nedeniyle refahlarını arttırmak için eğitimlerine devam etmeden iş gücüne katılması ve niteliksiz iş gücü sayısını arttırmasıdır[23].

İş gücü piyasalarında vasıfsız işçilerin yanında düşük ücrete çalışmaya genellikle çocuklar ve gençler razı olmaktadır. Özellikle denge ücret düzeyi düşük olan orta gelir düzeyindeki veya az gelişmiş yoksul ülkelerde 15–24 yaşları arasındaki genç işçilerin tüm istihdam edilenlere oranı % 80'e çıkmaktadır[24].

---

[18] Naci Önsal, *Ders Notları,s*s.10-15.
[19] Nusret Ekin, *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, s. 43.
[20] Nusret Ekin, *Türkiye'de İş Gücü Piyasasının Yeniden Yapılandırılması: Özel İstihdam Büroları*, İTO Yayını, İstanbul, 2001, s. 15.
[21] Ajit K. Ghose, Nomaan Majid, Christoph Ernst*, Küresel İstihdam Sorunu*, ss. 21-22.
[22] ILO,"Decent Work", s.21.
[23] Hayriye Erbaş, "Küresel Kriz ve Marjinalleşme Sürecinde Göç ve Göçmenler", *Doğu Batı Dergisi*, Cilt: 2, Sayı:18, 2002, s.175-194.
[24] Ajit K. Ghose, Nomaan Majid, Christoph Ernst*, Küresel İstihdam Sorunu,* s. 17.

1.1.2 Türkiye'de İstihdam

Toplumların ekonomik açıdan en genel amacı, bireylerin refah seviyesini yükseltmek için gerekli olan ekonomik politikaları uygulamaktır. Hükümetler tarafından uygulanan politikalar içinde istihdam konusunun; üretim faktörlerinden biri olan emeğin iktisadi olduğu kadar beşeri boyutu nedeniyle de ayrı bir önemi vardır. İstihdam kavramından çoğu kez sadece emek faktörünün çalışıp çalışmama sorunları anlaşılmaktadır. Bunun nedeni, istihdam sorununun kilit noktasını bizzat emek faktörünün oluşturmasıdır.

Diğer üretim faktörlerinin atıl kalması halinde ortaya çıkan sorunların ekonomik açıdan ele alınırken; emek faktörünün işsizlik sorununun ekonomik nedenlere ek olarak sosyal ve politik nedenlerle birlikte ele alınması gerekmektedir.

Piyasa ekonomisinin çok boyutlu yapısı içinde gelişim gösteren istihdam olgusu, üretim, gelir ve sosyal statü açılarından incelemiştir. İnceleme sonucu kimlerin istihdam edileceği sorununun bu ölçütler kullanılarak belirlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Örneğin gelir açısından istihdam ediliyor gözüken bir kişinin, üretim açısından işsiz olabilmektedir. Üretim ve gelir perspektifinin dışında bireyin işsiz olup olmadığına kendisini inandırması hakkındaki görüşü, istihdam kavramının sosyal boyutunu oluşturmaktadır. Buna göre istihdam kavramının, ülkelerarası olduğu kadar bir ülkenin bölgelerarası sosyal ve ekonomik farklılıkları da dikkate alınarak incelenmesi gerekmektedir[25].

Bir ülkenin istihdamını etkileyen en önemli unsurlar, esas olarak gelişmişlik seviyesi, nüfus ve doğal kaynakları ile ekonomik koşullarıdır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında işsizlik, dönemler itibarıyla azalıp çoğalmasına rağmen tüm ekonomilerin ortak problemi niteliğindedir. Ülkelerin kültürel geçmiş, politik felsefe, ekonomik ve sosyal yapılarının birbirinden farklılık göstermesi, her ülkenin kendi koşullarına uygun istihdam politikası oluşturup, bu doğrultuda önlemler almasına neden olmaktadır[26].

Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye'nin genç nüfusa sahip bir ülke olması Türkiye'de işsizliğin yapısal nitelikli bir sorun olduğunu göstermektedir. Yaratılan iş

---

[25] Orhan Türkay, *İktisada Giriş*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir, 2001 ss.234-235.

[26] Rebii Savaşır, *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1999, s.81.

arzına oranla iş talebinin fazla olması işsizlik sorununu ortaya çıkarmaktadır. Planlı kalkınma dönemleriyle beraber Türkiye'de doğurganlık oranı düşmeye başlamasına rağmen halen binde 2'ler seviyesindedir. Nüfus artış hızı Avrupa Birliği (AB) ve gelişmiş ülkelerde %1 ve altındayken Türkiye'de %2 civarındadır[27].

Nüfus artışı, çalışabilir nüfusu ve özellikle genç yaş grubu nüfusu artırmakta ve her yıl bir önceki döneme göre daha fazla istihdam yaratılmasını zorunlu kılmaktadır. Ekonomimizin istihdam yaratma kapasitesi düşüktür. İstihdam artışlarının, yatırım ve büyümenin oldukça gerisinde kalması, bunun en temel göstergesidir[28].

Son yıllarda yaşanan ekonomik istikrara rağmen Türkiye'de istihdam düzeyi düşüktür. 2001 yılından bu yana enflasyonun düşürülmesi, kamu harcamalarının iyileştirilmesi ve ihracatla doğrudan yabancı yatırımlarının arttırılması gibi yapılan reformlar ekonomide büyüme ivmesi yaratmıştır. Ancak bu reformlara rağmen beklenen istihdam seviyesi gerçekleşmemiştir[29].

Bu durumun en büyük nedeni nüfus ile ekonomi arasındaki ilişkiye, genellikle 1940'lı yıllardan sonra önem verilmeye başlanmasıdır. Oysa nüfus ile ekonomi arasındaki ilişki, iktisat tarihi boyunca farkedilmiştir. Merkantilist dönemde, kolonilerdeki bakır torağın işlenmesi, güçlü ordu oluşturularak sömürgeciliğin arttırılması ve dış ticarette avantaj sağlaması amacıyla için nüfus artışının gerekli olduğuna inanılmıştır. Özellikle 1960'lı yıllarda insan faktörü beşeri sermaye unsuru olarak görülmeye başlanmış, bu doğrultuda nüfus kavramı da ekonomide daha dikkat çekici hale gelmiştir[30].

Türkiye geneli nüfus, işgücü, istihdam ve işsizlik üzerine anket araştırması, TUİK tarafından yapılmakta ve "Hane Halkı İş Gücü Anketi" adı altında yayınlanmaktadır. Bu anketler, ILO standartlarına uygun ve düzenli olarak 1988-1999 döneminde yılda iki kez (Nisan ve Ekim), 2000 yılından başlayarak ise yılda dört kez (üçer aylık dönemler itibariyle) yapılmaktadır. Söz konusu veriler, tanım, gruplandırma ve istatistikî açıdan tartışılmakla ancak işsizlik verileri Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nin

---

[27] Ercan Tatlıdil, Yota Xanthacou, Türk İş Gücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları. <http://eab.ege.edu.tr/pdf/2_2/C2-S2-M1.pdf>(Erişim Tarihi:3.11.2010)

[28] Şeyma İpek Köstekli, İstidam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2005, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, s.300.

[29] Dünya Bankası, Türk İş Gücü Piyasası Raporu Özet. <http://www.mature-project.eu / materials / Overview.pdf> (Erişim Tarihi:03.11.2009)

[30] Rebii Savaşır, , *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından* İstihdam Politikaları, ss. 82-83.

standart işsizlik tablolarında yer almamaktadır. Yine de ülkemiz işgücü piyasasına ilişkin elde olan tek ve en kapsamlı verilerdir[31].

Tablo 1.2.Yıllara Göre Türkiye'de İstihdam Edilenler ve İşsizlik

Yıllar	15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus	İş Gücü	İş Gücüne Katılım Oranı (%)	İstihdam Edilenler	İşsiz Sayısı	İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
2004	47.544.000.	22.016.000.	46,3	19.632.000.	2.385.000.	10,8	41,3
2005	48.359.000.	22.455.000.	46,4	20.067.000.	2.388.000.	10,6	41,5
2006	49.174.000.	22.751.000.	46,3	20.423.000.	2.328.000.	10,2	41,5
2007	49.994.000.	23.114.000.	46,2	20.738.000.	2.376.000.	10,3	41.5
2008	50.772.000.	23.805.000.	46,9	21.194.000.	2.611.000.	11,0	40,0
2009	51.686.000.	24.748.000.	47,9	21.277.000.	3.471.000.	14,0	41,2
2010 (Kasım)	52.860.000.	25.665.000.	48,6	22.854.000.	2.811.000.	11,0	43,2

Kaynak: TÜİK, Hane halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi: 12.01.2010)

Türkiye'de yıllar itibariyle istihdam edilenleri ve işsiz sayılarını gösteren hane halkı işgücü anketi sonuçları yukarıdaki tabloda verilmiştir. Sonuçlara göre Türkiye'de iş gücünün 2004 yılı ile 2010 yılı Kasım ayı arasında 3.649.000. kişi arttığı anlaşılmaktadır. Ancak aynı dönemde istihdam edilen kişi sayısındaki artış 3.222.000. kişide kalmıştır. Bu duruma paralel olarak işsizliğin 427.000 kişi arttığı anlaşılmaktadır.

Bir ülkedeki işsiz sayısının işgücü sayısına oranı işsizlik oranını vermektedir. İstihdam oranına tesir eden unsurlar ise emek talebi ve üretime katılan diğer unsurlardır. Emek talebi değiştikçe istihdam seviyesi de değişeceğinden insan sayısı olarak iktisadi manada emek arzı da değişecektir. Potansiyel emek arzını tayin eden unsurlardan birisi de işgücüne katılım oranıdır. Ülkelerin iktisadi gelişmesinde üretim unsurlarından biri olan emeğin tamamen üretime iştirak edebilmesi için istihdam seviyesinin işgücü seviyesine yaklaştırılması gayesi güdülmektedir[32].

Türkiye'de işgücüne katılıma bakıldığında özellikle kentsel alanlarda kadınlar giderek artan ölçüde işgücüne katılmamaya başladıkları görülmektedir. Bu durumun en büyük nedeni kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen kadınların; kente göç ettiklerinde mevcut eğitim durumları ve sahip oldukları becerilerle kentsel alanda talep

[31] Şeyma İpek Köstekli, İstidam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, ss.123-125.
[32] Sebahattin Zaim, *Çalışma Ekonomisi*, 9. Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 103.

görmemeleridir. Kentte ancak sınırlı olarak ev işlerinde gündelikçi veya çocuk bakıcısı gibi işlerde çalışabilmektedirler.

İşgücüne dahil olmayan bir başka kesim ise gençlerdir. Ancak eğitim düzeyindeki gelişmeler işgücüne katılım oranına özellikle yüksekokul ve üniversite eğitim kademesinde olumlu yansımıştır. Gençler arasında işgücüne katılım üretken yaş grubu sayılan 24-44 yaş aralığında yoğunlaşmaktadır[33].

Ayrıca Türkiye'de istihdam düzeyini etkileyen başka nedenler de söz konusudur. Sektörel istihdam dağılımına bakıldığında Türkiye'de hizmetler sektörü ve tarım sektörü ön plana çıkmaktadır. Özellikle tarım sektörünün istihdamdaki payının yüksek olması, ülkemiz işgücü piyasasının etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü tarımda ücretli ve maaşlı statüde çalışanlar az sayıdadır. Tarım sektöründe çalışanların çoğunu ücretsiz aile işçileri ve kayıt dışı çalışanlar oluşturmaktadır. Bu çalışanlar toplam istihdamın içinde görünmediklerinden Türkiye'deki istihdam seviyesi olduğundan düşük kaydedilmektedir.

TÜİK'in 2009 yılı verilerine göre Türkiye'de istihdam edilenlerin yaklaşık %50,07'si hizmetler sektöründe, %24,63'ünün tarım sektöründe, %6,13'le inşaat sektöründe ve %19,17 ile sanayi sektöründe istihdam edilmektedir.

Tablo 1.3.Türkiye'de İşgücünün Sektörlere ve Yıllara Göre Oransal Dağılımı (%)

Sektörler	1996	2000	2004	2007	2009
Tarım	44,20	36,00	29,10	23,47	24,63
Sanayi	16,13	17,65	19,96	20,80	19,17
İnşaat	6,44	6,32	4,92	5,93	6,13
Hizmetler	33,23	40,03	46,02	49,78	50,07

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi:12.1.2010)

Tablo 1.3'e bakıldığında 1996 yılında en fazla iş gücü %44,2 ile tarım sektöründe çalışmaktayken 2009 yılında en çok iş gücü %50 ile hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Tarım sektöründe iş gücü yıllar itibariyle sürekli iniş eğilimi göstererek hizmetler sektörünün altına düşmüştür. 1996-2009 yılları arasında iş gücünün sektörel dağılımı incelendiğinde tarım sektöründeki iş gücünün başta hizmetler sektörü olmak üzere diğer sektörlere kaydığı anlaşılmaktadır.

[33] Şeyma İpek Köstekli, İstidam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, s.300.

Sektörler arasındaki iş gücü transferinin en önemli nedeni olarak kırdan kente göçler gösterilebilir. 1950' li yıllardan itibaren Türkiye'deki bölgeler arası ve kırdan kente göçler, kent nüfusunu ve özellikle de büyük kentlerin nüfusunu etkilemiştir. Büyük kentlerde endüstri ve hizmetler sektörünün gelişerek istihdam yaratmaya başlaması kırdan kente göçü tetiklemiştir. Bilgi ve teknolojideki gelişmelere ayak uyduramayan bu kesimin genellikle vasıfsız işlerde düşük ücretle ve güvencesiz çalışmaya razı olduğundan işverenlerce tercih edilmektedir[34]. Türkiyede iş gücünün kent-kır ve eğitim düzeyi yönünden dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1.4.Eğitim Durumu ve Kent-Kır Yönünden İşgücü Dağılımı (2009Yılı)

Eğitim Durumu	Kent		Kır	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Okur Yazar Olmayanlar	139.000.	166.000.	573.000.	186.000.
Lise Altı Eğitimliler	1.569.000.	7.116.000.	1.857.000.	3.625.000.
Lise Mezunu	439.000.	1.608.000.	89.000.	380.000.
Mesleki Veya Teknik Lise	350.000.	1.352.000.	66.000.	359.000.
Yükseköğretim	1.093.	1.854.000.	104.000.	269.000.

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi:12.1.2010)

Tablo 1.4 incelendiğinde; Türkiye'de kentsel alanlardaki işgücünün eğitim düzeyinin, kırsal alanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak kentteki işgücünün çoğunluğu da lise ve daha altı eğitim düzeyindedir. Bu durum kentsel alandaki işgücünün de çok fazla eğitimli ve vasıflı olmadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye'deki işgücünün çoğunluğu genç yaş grubu ağırlıklıdır ve istihdam edilen genç yaş gurubunun eğitim seviyesi son derece düşüktür. İstihdam edilen gençlerin yaklaşık yarısı ilkokul mezunlarından oluşmaktadır. Bu grubun fiili çalışma süreleri (haftalık ve/veya yıllık) uzun olup, bu süreler de giderek uzama eğilimindedir. Kayıt dışı istihdam giderek yaygınlaşmaktadır. İstihdam edilen gençlerin yaklaşık yarısı kayıt dışıdır. Ayrıca kayıt dışılık kadınlar ve kırsal alan açısından ciddi boyutlardadır. Kayıt dışı çalışanların iş arama nedenlerinin başında gelir azlığı gelmektedir[35].

[34] Ercan Tatlıdil, Yota Xanthacou, Türk İş Gücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları. <http://eab.ege.edu.tr/pdf/2_2/C2-S2-M1.pdf>(Erişim Tarihi:03.11.2010)
[35] Şeyma İpek Köstekli, İstidam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, ss. 300-301.

1.1.2.1 Türkiye'de Kadın İstihdamı

Türkiye'de kadın, 1950'li yıllardan sonra kırdan kente yönelik göçün beraberinde getirdiği kentleşme sonucunda işgücü piyasasının içinde yer almaya başlamıştır. Türkiye'de kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranları gelişmiş ülkelere göre düşüktür.

Tablo 1.5.Yıllara Göre Türkiye'de Kadın İstihdamı

Yıl	Toplam İstihdam	Kadın	İstihdama Oranı (%)
1988	17.754.000.	5.234.000.	29,48
1991	19.209.000.	5.882.000.	30,62
1994	20.026.000.	5.601.000.	27,96
1997	21.082.000.	5.495.000.	26,06
2000	21.581.000.	5.801.000.	26,88
2003	21.147.000.	5.891.000.	27,85
2006	20.423.000.	5.258.000.	25.74
2009	21.277.000.	5.871.000.	27.59
2010 (Kasım)	22.854.000.	6.460.000.	28.26

Kaynak: TÜİK,Halkı İş Gücü Anketi.www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi: 12.1.2010)

Türkiye'de 1988 ile 2010 yılı kasım ayları arasındaki kadın istihdamının %25 ila %30 arasında değiştiği yukarıdaki tablodan görülmektedir. Türk kültüründe kadınların asıl yeri evi kabul edilmekte, toplumsal yaşamda temel rolü eş ve anne olarak kabul edilmektedir[36].

Geçim sıkıntısı ve benzer nedenlerle çalışma hayatına giren kadınların işteki konumlarını da genellikle bu rolleri belirlemektedir. Kadınlar; ev işleri, çocuk bakımı, hasta, yaşlı ve özürlü bakımı, ücretsiz aile işçiliği gibi işlerde çalışmaktadırlar. Bu durum kadınların eş ve anne rollerini çalışma hayatında da üstlendiklerini göstermektedir[37].

Ekonomik olmayan bu tür işlerde çalıştırılan kadınlar ücretsiz, çok düşük ücretle ve sigortasız çalışmaktadırlar. Kadınların ekonomik olmayan işler haricinde bazen ekonomik faaliyetler içinde de yer aldığını görmekteyiz. Başta tarım ve hayvancılık sektörü olmak

[36] Ayhan Kurt, *Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Güvenlik*, SGK Yayını, Ankara, 2009, s.15.
[37] Ayhan Kurt, *Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Güvenlik*, s.15.

üzere; özellikle nitelik gerektirmeyen imalat, hizmetler gibi sektörlerde çoğunlukla kadınlar çalışmaktadır[38].

Tablo 1.6.İstihdam Edilen Kadınların Sektörlere Göre Dağılımı (2010)

Sektör	Faaliyet Alanı	Kadın	Toplam Kadın İstihdamına Oranı (%)
Tarım	Tarım, Ormancılık, Avcılık, Balıkçılık	2.697.000.	41,74
Sanayi	Madencilik ve Taş Ocakçılığı	6.000.	15,45
	İmalat Sanayi	980.000.	
	Elektrik, Gaz, Buhar, Su ve Kanalizasyon	10.000.	
İnşaat	İnşaat ve Bayındırlık İşleri	57.000.	0,88
Hizmetler	Toptan ve Perakende Ticaret	654.000.	41,93
	Ulaştırma ve Depolama Hizmetleri	67.000.	
	Konaklama ve Yiyecek Hizmeti Faaliyetleri	159.000.	
	Bilgi ve İletişim Hizmetleri	55.000.	
	Finans ve Sigorta Faaliyetleri	114.000.	
	Gayrimenkul Faaliyetleri	13.000.	
	Mesleki Bilimsel ve Teknik Faaliyetler	136.000.	
	İdari ve Destek Hizmetleri	166.000.	
	Kamu Yönetimi ve Savunma	189.000.	
	Eğitim	500.000.	
	İnsan Sağlığı ve Sosyal Hizmetler	319.000.	
	Kültür, Sanat, Eğlence, Dinlence ve Spor	16.000	
	Diğer Toplumsal Hizmetler	321.000	

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi:12.1.2010)

İstihdam edilen kadınların çok büyük bir kısmının hizmetler ve tarım sektöründe istihdam edildiği yukarıdaki tabloda görülmektedir. Hizmetler ve imalat sektörlerinde kadın istihdamını ise daha çok nitelik gerektirmeyen işlerde yoğunlaşmaktadır.

Kadın ve erkeklerin yaptıkları mesleklerin ayrıştığı, kadınların çoğunlukla tarım işlerinde veya nitelik gerektirmeyen işlerde çalıştıkları yukarıdaki tablodan da anlaşılmaktadır. Kadınların niteliksiz işlerde çalışması olumsuz çalışma koşullarına daha çok maruz kalmaları anlamına gelmektedir. Beraberinde kadınlar düşük statüde, düşük ücretle ve sosyal güvenceden yoksun olarak sınırlı kariyer olanaklarıyla çalışmaktadırlar. Erkeklere göre oldukça sınırlı iş alanlarda çalışma imkânı bulan kadınlardan eğitim almış

[38] Gülay Toksöz, *Türkiye'de Kadın İstihdamı'nın Durumu*, Kasum Yayını, Ankara, 2007, s.42.

olanlar çoğunlukla hemşirelik, öğretmelik gibi mesleklerde; düşük eğitim seviyesinde olan kadınlar ise daha çok sekreterlik, garsonluk, tezgâhtarlık, kuaförlük, hizmetçilik gibi işlerde istihdam edilmektedirler[39].

Tablo 1.7. 2009 Yılında İstihdam Edilenlerin Meslek Guruplarına Göre Dağılımı

Meslekteki Statüsü	Kadın	Yüzde	Erkek	Yüzde
Kanun yapıcı, üst düzey yönetici ve müdürler	189	3,2	1.661	10,8
Profesyonel meslek grupları	595	10,1	885	5,7
Yardımcı profesyonel meslek grupları	437	7,4	919	6,0
Büro ve müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar	601	10,2	804	5,2
Hizmet ve satış elemanları	594	10,1	2.054	13,3
Nitelikli tarım, hayvancılık, avcılık, ormancılık, su ürünleri çalışanları	1.852	31,6	2.453	16,0
Sanatkârlarla ilgili işlerde çalışanlar	338	5,8	2.547	16,5
Tesis ve makine operatörleri, montajcılar	183	3,2	1.875	12,2
Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar	1.083	18,4	2.208	14,3
Toplam	5.872	100,0	15.406	100,0

Kaynak: TÜİK,Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi:12.1.2010)

Yukarıdaki tabloda kadınların daha çok tarım, hayvancılık sektöründe ve nitelik gerektirmeyen işlerde istihdam edildikleri görülmektedir.

1.1.2.2 Türkiye'de Çocuk İstihdamı

Türkiye'deki istihdam yapısında öne çıkan bir başka husus çocuk işçi istihdamıdır. Genel olarak çocuk istihdamın nedenleri aşağıda maddeler halinde sıralanmaktadır.

- Yoksulluk ve adaletsiz gelir dağılımı,
- Eğitim imkânlarından yoksunluk,
- Nüfus artışı, çarpık kentleşme ve göç,

[39] Ayhan Kurt, *Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Güvenlik*, s.29.

- Ucuz ve kayıt dışı iş gücü niteliği,
- Esnek üretim,
- Denetim eksikliği,
- Çocukların yasa dışı faaliyetlerde kullanımlarının kolay olması,
- Kültürel faktörler,
- Ücretsiz aile işçiliği,
- Çocukların bağımsız birey niteliğinin gelişmemiş olması.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'deki istihdam modeli de hızla daha düzensiz, devamsız ve güvenceden yoksun, adil olmayan bir yapıya bürünmüştür. Yalnızca aile reisinin sürekli aynı işte çalışarak elde ettiği gelirle aile fertlerinin yaşamlarını idame ettirebildiği, çocukların eğitimlerini tamamlayabildiği istihdam modeli ortadan kalkmıştır. Bunun yerine özellikle nitelikli iş gücü olmayan ailelerde tüm bireylerin düşük ücretlerle geçici işlerde çalıştığı bir model egemen olmaya başlamıştır.

Bu modelin egemen olmasına neden olarak ise gelir dağılımındaki eşitsizliğin dolayısıyla yoksulluğun artması gösterilebilir. Yoksullaşan ailelerin çocuklar dâhil tüm fertlerin işgücü arzına katılmaya başlamıştır. Yoksulluk ve başka nedenlerle eğitim imkânlarından yoksun kalan çocuklar; okullarına devam etmeleri gerekirken çalışma hayatına dâhil olmuşlardır. Dahil oldukları hayatın sosyo-ekonomik sınırların dışına çıkmakta zorlanan bu çocuklar genellikle kendilerini kayıt dışı sektörün içinde bulmuşlardır.

Türkiye gibi kırsal nüfusu fazla olan ülkelerde özellikle tarım sektöründe çocuk istihdamı yüksek olmaktadır. Tarım sektöründe çocuk emeğine olan ihtiyacın fazla oluşu tarımda çalıştırılan çocuk sayısını arttıran etmenlerden biridir. Bu durumu aşağıdaki tablo da ortaya koymaktadır.

Geleneksel aile yapılarının varlığını devam ettirdiği toplumlarda, çocukların ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmeleri sık rastlanan bir durumdur. Tarım sektöründe çocuk istihdamının bu denli yüksek olmasının temel nedeni aile yapısının ve üretim sürecinin geleneksel karakteridir.

Tablo 1.8.Türkiye'de Sektörlere Göre İstihdam Edilen Çocuklar (2006Yılı)

Sektör	Çocuk Sayısı (6-17 Yaş)	Toplam Çocuk İstihdamına Oranı (%)
Tarım	361.000.	72,2
Sanayi	60.000.	12,0
Ticaret	54.000.	10,8
Hizmet	25.000.	5,0
Toplam	500.000.	100,0

Kaynak: TÜİK,Hane Halkı İş Gücü Anketi, <www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587> (Erişim Tarihi:12.01.2010)

Türkiye'de çalışan çocukların %72'si gibi büyük çoğunluğunun tarım sektöründe çalıştığı yukarıdaki tabloda görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerle teknoloji, bilgi ve beşeri sermaye konusunda rekabet etme şansı bulamayan gelişmekte olan ülkeler iş gücü maliyetlerini düşürmeye çalışmışlardır. Gelişmekte olan ülkelerin kamu otoriteleri yüksek büyüme performansı sergileyebilmek için çalışma hayatındaki her türlü düzenlemeyi etkisizleştirmişler, işverenler de bu imkândan yararlanarak işgücü maliyetlerini düşürmek için kayıt dışına ve çocuk istihdamına yönelmişlerdir. Bu yönelme kırdan kentlere göç eden yoksul ailelerin çocuklarına iş bulma imkânı sağlamış, iş bulan çocukların da büyük kısmı küçük veya orta büyüklükteki işletmelerde istihdam edilmiştir[40].

Ayrıca günümüzde güçlenen bir ekonomik model olarak ortaya çıkan esnek çalışma modeli, işverenlerin çalıştıracakları iş gücünü ikiye ayırmalarına neden olmuştur. Yüksek nitelikli, vasıflı iş gücünün çalışma koşullarını sürekli ve kalıcı kadro şekilde tasarlarken, düşük nitelikli veya vasıfsız iş gücünü geçici kadro olarak öngörmüşlerdir. Geçici kadrolar işverenlere rahatlıkla işe alıp çıkarma, kayıt dışı işçi çalıştırma ve gerekirse çocuk işçi çalıştırma imkânı vermiştir.

1.1.2.3 Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı

Türkiye'de yabancı kaçak işçilik konusu özellikle 1963 yılından sonra Türk işçilerinin çalışmak için yurt dışına çıkmaya başlamalarıyla gündeme gelmeye başlamıştır. Türkiye; son yarım asırda işçi gücü veren bir ülke konumundayken ve işsizlik sorunuyla

[40] Seçkin Sunal, Elçin Aykaç Alp, Türkiye'de Çocuk İstihdamı. < http://www.ikt.yildiz.edu.tr /sempozyum / metin/5.pdf> (Erişim Tarihi:12.01.2010)

uğraşırken, 1990'lı yıllardan itibaren yabancı kaçak işçi sorunuyla karşılaşmaya başlamış; işçi göçü alan bir ülke konumuna gelmiştir[41].

Yabancı kaçak işçiler, tıpkı kayıt dışı çalışan diğer işçiler gibi düşük ücretle çalışmayı kabul etmekte ve aynı zamanda diğer kayıt dışı çalışan işçilere göre daha ağır ve daha tehlikeli işlerde çalışabilmektedirler. Türkiye'de çalışan yabancı kaçak işçileri beş statüye ayırmak mümkündür. Bunlar;

- Türkiye'ye yasal olarak giriş yapıp yasa dışı kaçak çalışanlar,
- Türkiye'ye yasa dışı yollardan giriş yapıp yasa dışı kaçak çalışanlar,
- Türkiye'ye yasal olarak giriş yapıp, Türk vatandaşlığına geçmek için müracaat edip cevap beklerken kaçak çalışanlar,
- Türkiye'ye yasal olarak giriş yapıp bir başka ülkeye sığınmak isteyenlerin kısa sürede olsa çalışanlar,
- Türkiye'de mülteci olarak yaşayanlar ve çalışanlar.

Türkiye'deki yabancı kaçak işçiliğin temelinde çevre ülkelerde meydana gelen siyasi ve politik olaylar, savaşlar ve ekonomik krizler yatmaktadır. Bunun yanında Türkiye'nin Avrupa ülkelerine karadan ve denizden geçiş[42] güzergâhı üzerinde yer alması yabancı kaçak işçiliği tetikleyen diğer etmendir[43].

Yabancı kaçak işçiliğin Türkiye'de bu kadar yüksek olmasını sağlayan en önemli unsur Dünyadaki göçmen nüfusun fazla olmasıdır. Dünyada he 35 kişiden biri göçmen durumundadır.

ILO'ya göre dünyada göçmen işçi ve aile sayısı 120 milyon civarındadır. Bu nedenle göç olgusu ve özellikle yasadışı göç ile bu göçlerin yol açtığı kaçak işçilik sorununun ulusal bir sorun olmaktan çok uluslararası bir sorun olarak görülmesi gerekmektedir.

---

[41] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Ankara, 2004, s.35.

[42] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, (Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), 2007, T.İş Kurumu, Ankara, ss. 66-67.

[43] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri,.ss. 64 -65.

Tablo 1.9.Yıllara Göre Türkiye'de Yakalanan Yabancı Göçmen Sayıları

Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Yakalanan Yabancı Sayısı	94.514	92.365	82.825	56.219	61.228	57.428	51.983	64.290	62.459

Kaynak: Yakalanan Yabancılar. <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp> (Erişim Tarihi: 18.3.2010)

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere Türkiye'de 2000–2008 yılları arasında toplam 623.311 yasadışı göçmen yakalanmıştır. Ülkemize kaçak yollardan gelen ve çoğunluğu Kafkasya ve Orta Asya Cumhuriyetlerinden olan göçmenler özellikle yaz aylarında turizm bölgelerimizdeki otel, pansiyon ve eğlence yerlerinde temizlikçi, canlandırıcı ve kat işçisi olarak çalıştırılmaktadırlar.

Doğu Karadeniz bölgesinde çalışan göçmen kaçak işçiler ise genellikle inşaat, tarım, pazarcılık ve tezgâhtarlık işlerinde çalışırlarken, büyük şehirlerimizde çalışan kaçak göçmenlerin çoğu inşaatlarda duvarcılık ve marangozluk işlerinde, tekstil, hazır giyim, dericilik, bulaşıkçılık, akaryakıt pompacılığı, çöpçülük, asfalt dökümcülüğü, tezgâhtarlık ve rehberlik gibi çok çeşitli alanlarda çalışmaktadır.

Bazı resmi olmayan tahminlere göre Türkiye'de istihdam edilen yabancı kaçak işlerin sayısının yaklaşık bir milyonu bulduğu ifade edilmektedir. Bu rakam Türkiye'deki aktif iş gücümüzün yaklaşık %5'ini oluşturmaktadır[44].

ILO'ya göre Dünyada göçmen işçi ve aile sayısı 120 milyona ulaşmıştır. Dünya nüfusunun neredeyse yarısının günde 2 dolardan az bir ücretle çalışmaktadır. Bunun yanında savaşlar, dinsel, siyasi ve kültürel çalkantılar dünyada göçü arttıran unsurlardır. Göç eden insanlar tercihlerini genellikle ekonomik olarak kendilerinden üstün olan ülkelerden yana kullanmaktadırlar. Türkiye ve gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere göç verirken kendilerinden az gelişmiş ülkelerden göç almaktadırlar[45].

[44] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, s. 66.
[45] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, s. 67.

1.2 Kayıt Dışı İstihdam Kavramı

Çalışanların çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti gibi çalışma standartlarına işyerinin uymadan sosyal güvenlik, vergi ve diğer ödemelerin hiç ödenmediği, ya da eksik ödendiği istihdam türüne kayıt dışı istihdam denilmektedir[46].

Ayrıca kayıt dışı istihdam AB komisyonu tarafından "niteliği itibariyle yasal olan fakat Kamu Makamlarına bildirilmemiş ücretli faaliyet" olarak da tanımlanmıştır. Bir başka ifadeyle istihdam faaliyetlerinin resmi belgelere dayandırılmaması, resmi kayıtlara girmemesi ve bunun sonucu olarak vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerinin dışında kalmasıdır[47].

1.2.1 Dünyada Kayıt Dışı İstihdam Sorunu

Uluslararası Çalışma Örgütü kentsel iktisadi faaliyetleri, formel ve enformel iktisadi faaliyetler olarak ikiye ayırmıştır. Formel iktisadi faaliyetler; daha çok ithal ve sermaye yoğun teknoloji kullanan, yabancı işletmelerin de yer aldığı piyasaya girişin bürokratik prosedür gerektirdiği piyasalarda faaliyet gösteren nispeten büyük ölçekli firmalar tarafından gerçekleştirilmektedir[48].

Enformel iktisadi faaliyetler kavramı ise ilk defa 1970'li yılların başında Keith HART tarafından kullanılmış, ILO'nun Dünya İstihdam Programı ve bu program kapsamında yayınlanan Kenya raporunda yer almıştır [49].

Kayıt dışı istihdam sorunun ilk defa Kenya gibi az gelişmiş bir ülkede dile getirilse de; giderek gelişmekte olan ülkelerin ve hatta son on yılda gelişmiş ülkelerin ekonomik politika gündemine kadar yükselmiştir. Artık gelişmiş ülkelerde mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin yanında, vergi, sosyal güvenlik ve iş hukuku açısından oldukça önem arz eden kayıt dışı hususunu da göz önünde bulundurmak zorunda kalmışlardır. Gelişmiş

---

[46] Yılmaz Ilgın, Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları. <http://ekutup.dpt.gov.tr / planlama / 42nciyil/ilginy/kayitdis.pdf> (Erişim Tarihi:25.05.2010).

[47] TİSK, AB Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Azaltılması İçin Uygulanan Yöntemler. <http://www. tisk.org.tr/*yayinlar.asp ?sbj=ic&id=796*> (Erişim Tarihi:25.05.2010).

[48] Colin C. Williams, School of Management, University of Sheffield the Edition, Sheffield, UK, 2006, s. 36.

[49] Ömer Faruk Çolak, Kayıt Dışı Sektörü Büyüten Faktörler, Ekonomiye ve Çalışma Hayatına Etkileri ve Çözüm Önerileri.< http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=216>(Erişim Tarihi:25.05.2010).

ülkelerin kamu politika yapıcıları ve akademisyenleri bu soruna ilgi göstermeye başlamışlardır[50].

Gelişmiş ülkelerde karşımıza çıkan kayıt dışı istihdam genellikle; geçici iş ilişkisiyle çalışanlar, evde çalışanlar, kısmi süreli çalışanlar ve yabancı kaçak işçilerden oluşmaktadır. 2004 yılı verilerine göre AB ülkelerinde kayıt dışı istihdam oranı yaklaşık %16,5'dir. Birlik ülkelerinden kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu ülkeler %27,2 ile İtalya ve %23 ile İspanya'dır[51].

Dünyadaki diğer bölgelere baktığımızda örneğin Afrika'da tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın %80'ler civarında olduğu, kentsel istihdamın %60'nın ve işe yeni başlayanların %90'nın kayıt dışı olduğu görmekteyiz. Latin Amerika ülkelerinde kayıt dışı istihdam ortalama %58 civarlarında iken El Salvador'da aktif nüfusun sadece %26'sının sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı olduğuna dikkat çekmek gerekir. Yine bir başka Latin Amerika ülkesi Brezilya'da istihdam edilen 64 milyon kişiden %62'si kayıt dışı çalışmaktadır.

Asya kıtasında dünya nüfusunun %60'ı yaşamasına karşılık Güney Asya nüfusunun yaklaşık %5 ila %10'u sosyal güvenlik kapsamındadır. Hindistan'da kayıtlı çalışanların oranı %13 iken, örneğin Çin'de kayıt dışı çalışan oranı %25 civarındadır[52].

1.2.2 Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Sorunu

Türkiye'de kayıt dışı istihdam olgusu hemen her dönemde varlığını sürdürmüş olmasına rağmen, konunun sistematik biçimde ortaya çıkışı ve ekonomi için bir yük olmaya başlamasından itibaren bir başka deyişle 1980 sonrası dönemde belirginleşmiştir. 24 Ocak 1980 kararları ve sonrasındaki dönemden günümüze gelen, hızla artan kamu açıkları sonucunda bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranı giderek azalmaya başlamıştır. Bu gelişmeler sonucunda ekonomiyi canlandıracak yeni kaynak arayışları gündeme gelmiş ve ekonomide kendini hissettirir biçimde gösteren kayıt dışı kesimin vergilendirilmesi ve kayda alınması yönünde araştırmalar başlamıştır.

---

[50] Colin C. Williams, School of Management, s. 36.
[51] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, ss. 25-26.
[52] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, ss. 25-26.

Kamu finansman dengesinin kurulabilmesi adına sürekli kayıtlı mükelleflere başvurularak ek vergiler alınması ve yeni vergiler ihdas edilmesi geçici rahatlama sağlasa da uzun vadeli çözümler getirememiştir. Kayıtlı mükelleflerin vergi yüklerinin ağırlaştırılması, kendisiyle rekabet içerisinde olan kayıt dışı kesimi daha da güçlenmesine ve hızla büyümesine neden olmuştur. Ağır vergi yükü gerçek usulde vergilendirilen mükellefleri vergiden kaçınmaya veya vergi kaçırmaya sevk etmiş, kayıtlı kesimden kayıt dışılığa kaçışı da hızlandırmıştır [53].

Kayıt dışı ekonominin en büyük özelliği haksız rekabet sağlamasıdır. Haksız rekabetten kurtulmak isteyen kurumsallaşmış ve kayıtlı işçi çalıştıran işletmeler de rekabet güçlerini arttırabilmek amacıyla taşeronluk sisteminin ortaya çıkarmışlardır. Taşeronluk sistemi istihdam yüklerinin ve sorumluluklarının devri olarak görülebilir. Yapılan devir kurumsal ve büyük işletmelerin kendi namlarına kayıt dışılığa çıkamamaları nedeniyle emek faktörünü kurumsal olmayan daha küçük işletmelere devrederek kayıt dışına çıkmaları anlamına gelmektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesini de bu nedene bağlanabilir. Kayıt dışına çıkabilme gibi bir tasarrufu olmayan KİT'ler zaman içinde özel sektörle rekabet edemeyerek özelleştirilmek zorunda kalınmıştır[54].

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak Türkiye'de kayıt dışı ekonominin hacmi giderek artmıştır. Ancak bu hacim hakkında tek bir oran verilmesi teknik açıdan mümkün değildir. Değişik ölçme yöntemlerine göre değişik oranlardan söz edilmekle ancak sağlıklı veri elde edilememektedir. Tam anlamıyla doğru kabul edilebilecek bir rakama ulaşılamamaktadır. Kayıt dışı ekonomisinin en fazla büyüdüğü ülkeler; enflasyonun sürekli olduğu, haksız ve spekülatif kazançların arttığı, gelirin adaletsiz dağıtıldığı, ekonominin denetim dışı kaldığı ülkelerdir.

Türkiye'de, 1980'li yılların ortasından başlayarak, günümüze kadar yaşanan kronik enflasyon, spekülatif kazançların yoğun olması, gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlikler ve ekonomik faaliyetlerin denetim dışında kalması kayıt dışı ekonominin boyutunun genişlemesine neden olmuştur. Bazı ekonomik faaliyetlerin niteliği aynı faaliyetlerin kayıt altına alınmasını güçleştirmektedir. Başta tarımsal faaliyetler gelmektedir. Tarıma dayalı hammadde kullanan sektörlerde de kayıt dışı istihdam daha büyüktür. Özellikle tarıma

[53] Osman Altuğ, *Kayıtdışı Ekonomi*, 1. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1999, s.22.
[54] Osman Altuğ , "Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam", *Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam Paneli*, İstanbul, 1994, ss.24-26.

dayalı hammadde kullanan tekstil sektöründe kayıt dışı ekonominin geniş boyutta olduğu tahmin edilmektedir[55].

1.2.2.1 Türkiye'deki Kayıt Dışı İstihdamın Özellikleri

Kayıt dışı ekonominin işgücü piyasasının etkin işleyişini önleyici olumsuz etkileri vardır. Kayıt dışı ekonominin varlığı parçalanmış bir istihdam yapısı getirmektedir. Bu durum sendikal örgütlenmeyi ve işçilerin pazarlık gücünü zayıflatmaktadır. Bunun yanı sıra kayıt dışı ekonomide istihdam edilenler için sigorta primi ödenmemesi, sosyal sigorta kuruluşlarının finansmanını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca kayıt dışı ekonomi kayıtlı ekonomi açısından haksız rekabet ortaya çıkarmakta, böylece kayıt dışı ekonomi cazip hale gelmekte ve büyümektedir.

Türkiye'de kayıt dışı sektör faaliyetlerinin oluşmasının en temel nedenlerinden biri de işgücü piyasasındaki aksaklıklar yatmaktadır. İşgücü maliyeti ve net ücret arasındaki fark nedeniyle ücretliler bordro dışına itilmiştir. Ücretlilerin bordro dışına itilmesi bir başka dinamik daha yaratmakta işverenler yapılan işlemlerin karşılanabilmesi için örneğin naylon fatura ya da naylon gider belgesi gibi belgeler kullanarak kayıt dışı işlemleri artırmaktadır. Bir başka ifade ile bordro dışı ücret ödemeleri kayıt dışı ekonomiyi yaygınlaştırmakta ve bir kısır döngü oluşturmaktadır[56].

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın özelliklerinden biri de her geçen gün ekonomi içindeki yükünün artmasıdır. Ekonomik sorunlar, ekonomik yapıdaki kırılganlıklar ve vergi yükleri nedeniyle kayıt dışı istihdam bir tür tepki şekline gelmiştir. Emek maliyetinin yüksek oluşu, emek kısıdı (kalite veya miktar olarak) ve emek piyasasının esnek olmaması kayıt dışı istihdam için genişleme olanağı sağlamaktadır. Türkiye Portekiz' den sonra dünyanın en katı mevzuatına sahip olan ülkedir[57].

Emek piyasasının katılığı özellikle kadınları etkilemektedir. Asıl işlerinin evde çocuk bakmak ve ev işleri ile meşgul olmak olduğunu düşünen çoğu kadın, esnek çalışma saatleri ile çekici hale gelen kayıt dışı sektörde yer almayı seçmektedir. Türkiye'de kayıtlı emek piyasasındaki aksaklıklar nedeniyle kayıt dışı istihdam için geniş bir yayılma alanı

---

[55] Cihan Dura, "Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri"**,** *Maliye Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 124, 1997, s. 6.

[56] Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.*< *http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf*>(3.6.2010)

[57] Şükrü Kızılot, *Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları,* 7. Basım, Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2004, s. 144.

mevcuttur. Daha önce de ifade edildiği üzere kayıt dışı istihdamın şaşırtıcı olmayan bir biçimde en çok tarım ve inşaat sektöründe bulunması işgücü piyasasının durumun ortaya koymaktadır. Bunun temel nedeni, bu sektörlerde emek yoğun bir üretim tarzının olması kayıt dışı istihdamın gelişmesi için uygun ortam sağlamaktadır[58].

TÜİK'in 2009 yılı Hane Halkı İşgücü Anketine göre; tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranı %89 iken, inşaat sektöründe %51, hizmetler sektöründe %22 ve imalat sektöründe %21'dir. Bu sektörlerde çalışanların ortak özellikleri, vasıfsız, eğitimsiz ve düşük verimlilikle çalışmalarıdır.

Kayıt dışı istihdamı oluşturan grupların büyük bir çoğunluğu emek piyasasının en savunmasız kesimini meydana getirmektedir. Çocuk işçiler, yasadışı göçmenler, mevsimsel işçiler, işsizler ve sokak satıcıları işgücü piyasasının en kırılgan gruplarıdır. Kayıt dışı ekonomi içinde yer almaları onları hayatlarının devam ettirebilmeleri için gereklidir[59].

Büyük bir çoğunluğu eğitimsiz ve vasıfsız bir konumdadır. Bu nedenle gelişen son trendlere uyum sağlayamamakta ve işgücü piyasasının talep ettiği emek tanımına uymamaktadırlar. Türkiye'de işsiz olmak, açlık tehlikesi ile karşı karşıya olmak demektir. Bu nedenle kişiler yaşamlarını devamı için eğitim durumları ne olursa olsun, kayıtlı bir iş buluncaya kadar mecburen kayıt dışı sektör içinde yer alırlar. İşsizler arasında eğitimli gençlerin olduğu gibi herhangi bir beceriye sahip olmadığı için işsiz olan kişiler de mevcuttur.

Türkiye'de son dönemlerde üniversite mezunu gençler arasında işsizlik yaygınlaşmıştır. Son yapılan Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre 2006 Temmuz ayında yüksek öğrenim mezunu kişiler arasında işsizlik oranı %13,6 iken bu oran Temmuz 2007' de %16.6 olmuştur. Ayrıca lise altı eğitim düzeyine sahip kişiler arasında işsizlik oranı % 54,8 düzeyindedir. 1999 Ekim ayı Çocuk İşgücü Anketine Göre, 6- 18 yaşları arası 1.635.000 çalışan mevcuttur. Bunların 942.000'i tarım, 357.000'i sanayi, 167.000'i ticaret sektöründe çalışmaktadırlar. Ayrıca 387.000'i maaşlı yevmiyeli, 257.000'i yevmiyeli, 31.000'i kendi hesabına çalışırken, 961.000'i ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır[60].

---

[58] Ayhan Kurt, Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Güvenlik, s.17.
[59] Ayhan Kurt, Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Güvenlik, ss..18-23.
[60] TUİK,Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(12.11.2009)

Bununla beraber, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre[61]; çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocukları sigortalı saymamaktadır. İşverenler 18 yaşın altındaki çocukları çıraklık sözleşmesi ile sosyal güvencesiz çalıştırabilmektedirler. Milli Eğitim Bakanlığının açtığı çıraklık okuluna gidenlerin sayısı 250.000 civarındadır. Bu okullara giden çocuklar kısmen (iş kazası, melek hastalığı, hastalık sigorta kolları açısından) sosyal güvenlik kapsamındadır[62].

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı' nın 2002 yılında yaptığı bir hesaplamaya göre, Türkiye'de 1 milyon yabancı kaçak işçi bulunmaktadır. Bunu yanında kaçak işçilerin çalışma alanı olarak, denetimlerin az olduğu ve kayıt dışı istihdamı besleyebilecek sektörler olan inşaat ve tekstil baştadır. Yabancıların Türkiye'yi bir çalışma alanı olarak görmelerinin birçok nedeni bulunmaktadır. Türkiye' de vize almanın ve kaçak yollardan girmenin kolaylığı, Türkiye'de kamu idaresinin şimdiye kadar hep işçi göçü veren bir konumda bulunması ve bu nedenle yeni koşullara uyum sağlayamamasından dolayı önemli eksikliklerinin olması gibi nedenler etkilidir[63].

Emekliler Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP) ödememek, işverenler ise daha düşük ücrette ve sigortasız çalıştırmak için kayıt dışı ekonomi içinde yer almayı seçerler. Özellikle son dönemlerde verilen iş ilanların birçoğunda çalışan kişinin emekli olması tercih konusudur. Serbest olarak çalışan her kişinin kayıt dışı ekonomi içinde yer alması söz konusu olamamakla birlikte, serbest olarak çalışan küçük ölçekli çiftçiler, küçük ölçekli satıcılar ve zanaatkârlar vergi yükümlülüklerinden kaçınma eğilimindedirler. Bir veya iki kişiden oluşan bir satıcı grubunun yasal yükümlülüklerden kaçınması çok karşılaşılan bir durumdur.

1.2.2.2 Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri

Kayıt dışı istihdam tek tek bireylerden çalışma hayatına ve ülke ekonomisine kadar yayılan pek çok alana etkileri olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın başlıca etkilerine aşağıda yer verilmektedir.

---

[61] "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510S.K.)", *Resmi Gazete*, 26200, 16 Haziran 2006.
[62] Özkan Bilgili, Sosyal Güvenlik Uygulaması, ASMMMO Yayını, 2008, Ankara, s.109.
[63] ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı. <http://www.csgb. gov.tr/sgb_web/ faaliyet /kayıtdisi-istihdam.pdf>(Erişim Tarihi:12.11.2009)

1.2.2.2.1 Ekonomik Aktörlere Etkisi

Kayıt dışı ekonomilerde kaynak dağılımı rasyonellikten uzaklaşır. Kayıt dışı istihdamın vergi yükü kayıtlı istihdama göre düşüktür. Bu durum sermayenin makro-ekonomik hedeflere uygun olmayan alanlara kaymasını ve orta ve uzun vadeli istihdam planlarının işlevini büyük ölçüde yitirmesi anlamına gelmektedir.

Kayıtlı bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirenler, kayıt dışı olarak çalışanlara göre cezalandırılmış olurlar. Çünkü kayıt dışı faaliyetler içinde bulunanlar maliyetlerini azalttıkları için daha ucuz bir fiyattan mallarını satabilmekte ve satış miktarlarını arttırabilmektedirler.

Sosyal Güvenlik Sistemine ve kamuya olan güveni sarsması bireylerin kayıt dışı olmayı seçtikleri durumlarda sosyal güvenlik primlerinin toplanmasında sorunlar yaşandığı için sosyal güvenlik sisteminde aksaklıklara neden olmaktadır.

Türkiye'de kayıt dışı ekonomiye yönelimin temel nedeni olarak istihdamdaki vergi yükleri gösterilmektedir. İşletmeler bu yolla kayıt dışılığa yönelirken kayıt dışı kesimlerin genişlemesi de vergilerin ağırlaşmasına neden olmaktadır. Kayıt dışı ekonominin varlığı mali açıdan büyük önem arz etmektedir. Zira kayıt dışı kesim aynı zamanda vergi dışıdır. Bir başka deyişle kayıt dışı ekonominin varlığı, kamu kesimi açısından aynı olmamakla beraber vergi kaybı anlamına gelmektedir. Çünkü vergi ve kayıt dışılık birbirlerini güçlendiren ve besleyen süreçlerdir. Bu şekilde pek çok çalışan, hiç prim ödemeden veya asgari ücret üzerinden prim ödemeyi yaygınlaştırarak sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin azalmasına yol açmıştır[64].

Kayıt dışı çalışma nedeniyle sosyal güvenlik primi, işsizlik fonu'nun primi ve Maliye'nin toplam vergi kaybı aylık 2 milyar 20,4 milyon TL.'yi bulmaktadır. Türkiye'de vergi ve sosyal güvenlik prim yüklerinin ağırlığı kayıtlı sektörde istihdam artışına fırsat vermemektedir. Türkiye istihdam vergilerinde dünya şampiyonu olma özelliğine sahip bir ülkedir. 30 OECD ülkesi içinde istihdam vergilerinin ağırlığı bakımından en üst sıradadır. Türkiye'de işçilik maliyetinin % 42'si istihdam vergilerine ayrılırken bu oran OECD genelinde % 24'tür. İşletmelerin prim yükünün net ücretin yarısına ulaşmış olması, işçi ve

---

[64] Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Bir Alan Araştırması.<http://www.tsrsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88ECA9BAD73C/2131057/070_070.pdf.>(Erişim Tarihi:14.11.2009)

işverenleri kayıt dışı kalmaya teşvik etmektedir. Bu olgulardan dolayı Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık yarısı kayıt dışıdır[65].

Esasen kayıt dışı istihdam sorunu, sosyal güvenliğin finansman yükünün kayıtlı çalışanlar ve devlet açısından ağırlaşmasına yol açmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının aktüeryal dengeleri bozulacağından artan sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak amacıyla prim oran veya tutarlarının artırılması gerekecektir. Prim oranlarının yüksekliği zaten kayıt dışı istihdamın temel nedenini oluşturduğundan birbirini besleyen süreç sistemi içinden çıkılamaz bir kısır döngüye sürükleyecektir[66].

1.2.2.2.2 İşgücü Piyasasına Etkisi

Kayıt dışı ekonominin varlığının diğer bir olumsuz etkisi ise, ülkenin yabancı kaçak işçilerin akınına uğramasına neden olmasıdır. Yabancı kaçak işçilerin işgücü piyasasına girmesi bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu isçilerin ucuz işgücü arz etmeleri, piyasadaki mevcut ücret seviyesini düşürmekte ve yerli işçilerin yerine yabancıların ikame edilmesi söz konusu olmaktadır. Böylece yerli işçiler işsiz kalmakta, işsizlik oranı artmakta ve yerli işçiler işsiz kalmamak için her türlü kötü çalışma koşullarını kabul etmek durumunda kalmaktadır[67].

Türkiye'de işletmeler, özellikle fiyat rekabeti için işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla kayıt dışı istihdama yönelmektedir. Bu da genellikle gerileyen sektörlerdeki firmaların ve küçük isletmelerin maliyetleri kısarak ayakta kalma çabalarından kaynaklanmaktadır. Fakat rekabet edecek güçte olan firmalar da emeğe değerinden düşük ücret ödeyip rekabet olanaklarının güçlendirmesini sağlayan yeniden yapılanma, teknolojik yeniliklerin uygulanması gibi daha kökten önlemlerden kaçınmaktadır. Düşük ücret ve düşük maliyetli işgücü için en uygun alan kayıt dışı istihdam olmaktadır. Öte yandan kayıt dışı sektörün varlığı, bir yandan kaçak (kayıt dışı) çalışanların kapsama alınmasını güçleştirirken, diğer yandan sosyal risklerin artmasına neden olmaktadır. Kaynakların yetersiz olması, kayıt dışı sektörün genişlemesinde temel unsur olarak karşımıza çıkmakta ve söz konusu sektörde daha çok, vasıfsız ve yarı vasıflı işçiler istihdam edilmektedir[68].Bu

---

[65] Ahmet Tıktık, "Kayıt dışı Ekonomi, İstihdam ve İşsizlik," *İşveren Dergisi***,** Cilt:1, Sayı: 8, 2004,ss. 21-22.
[66] Arif Temir, "Kayıt Dışı İstidam Önlenebilir mi?" ,*Çelik-İş Sendikası Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 24, 2008, s. 35.
[67] Ahmet Tıktık, "Kayıt dışı Ekonomi, İstihdam ve İşsizlik", ss. 21-22.
[68] Tuncay Güloğlu, Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış. <http://digitalcommons.ilr .cornell. edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf (Erişim Tarihi:17.11.2009)

tür bir istihdam yapısı ülkenin yabancı kaçak işçilerin akınına uğramasına neden olmaktadır.

Yabancı işçilerin ucuz işgücü arz etmeleri, piyasadaki mevcut ücret seviyesini düşürmekte ve yerli işçilerin yerine yabancıların ikame edilmesi sonucuna yol açabilmektedir. Bunun sonucu olarak yerli işçiler işsiz kalmakta veya işsiz kalmamak için her türlü kötü çalışma koşullarını, düşük maddi olanakları kabul etmek durumunda kalmaktadır[69].

1.2.2.2.3 Rekabet Piyasasına Etkisi

Kayıt dışı istihdamın diğer yandan serbest piyasa ekonomisinde firmalar arasındaki rekabeti de olumsuz etkilemektedir. Örneğin aynı sektörde faaliyet gösteren iki firmadan bir tanesinin elli işçisi olduğunu ve tamamının kayıtlı olduğunu; diğer firmanın da yine elli işçisi olduğunu ancak bunlardan otuzunun kayıtlı yirmi tanesinin ise kayıt dışı olduğunu varsayarsak kayıtsız işçilerden dolayı maliyetleri düşecek olan ikinci firma piyasada haksız rekabet oluşturacaktır[70].

1.2.2.2.4 Topluma Etkisi

Kayıt dışı faaliyetlerin artması, toplumun moral ve ahlaki değerlerinin bozulmasına ve yasadışı faaliyetlerin yaygınlaşmasına sebep olmaktadır. Kayıtlı faaliyette bulunanlar, yaygın kayıt dışılığı gördükçe kendileri de kayıt dışı çalışmakta, gelirlerini devletten gizlemektedirler. Kayıt dışı faaliyetler, kayıt dışılığın doğası gereği yasal düzenlemeler, genel ve açık kurallar dışında yürütülmektedir. Bütün bunlar, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin kaybolması, yeraltı ilişkilerinin buradan doğacak boşluğu doldurması ve toplumda suç ve suçlu sayısının artması anlamına gelmekte, sosyal açıdan sakıncalı durumlar yaratabilmektedir. Kayıt dışı faaliyetlerin yaygınlaşması, bireylerin devlet otoritesine olan güvenlerini azaltmaktadır. Devlete olan güvenin azalması, bireyleri sorunlarını yasadışı yollarla (rüşvet, suiistimal yoluyla veya mafya olarak bilinen yasadışı örgütler yoluyla) çözme yoluna gitmesine neden olabilir. Kayıt dışı ekonomi devlete karşı bir başkaldırı (ekonomik anarşi) yaratmakta ve moral değerlerini bozmaktadır[71].

---

[69] Osman Altuğ, "Kayıt dışı Ekonomi: Vergiye Karsı Başkaldırı," *Görüş Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 24, 1994, s.66.
[70] Arif Temir, "Kayıt Dışı İstidam Önlenebilir mi?", s. 35.
[71] Osman Altuğ, "Kayıt dışı Ekonomi: Vergiye Karsı Başkaldırı", s. 66.

Ahlaki değerler üzerinde ortaya çıkan bu yozlaşma, kişileri devlete ve topluma karşı suç işlemeye yönelmektedir. Kayıt dışılığın yasadışı faaliyet boyutunu oluşturan, toplumun zararlı ve ahlak dışı olarak gördüğü fuhuş, kumar ile çeşitli kaçakçılık, uyuşturucu satışı ve kullanımı vb. artması özellikle genç kuşakları olumsuz etkilemekte, toplumda ahlaki çöküntüye yol açmaktadır. Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren firmalar, sosyal güvenlik primi ödemedikleri için devletin vergi gelirlerini azaltarak, düşük gelir gruplarına devletçe sağlanan sosyal transferleri sınırlamasına yol açmaktadırlar. Azalan sosyal transferler, düşük gelirli grupların yaşam standartlarını daha da zorlaştırarak, sosyal ve siyasal huzursuzluklara neden olabilir[72].

1.2.2.2.5 Bireylere Etkisi

Kayıt dışı istihdamın bir diğer yönü de, kayıt dışı çalışanların sendikal haklardan yoksun olmasıdır. Çeşitli gerekçelerle kayıt dışı çalışma durumunda olanlar, sendikasız ve sosyal güvenlik kapsamı dışında olma, çalıştıkları işyerinin ruhsatsız olması gibi nedenlerle, sağlıksız ortamlarda, işyeri ve iş güvenliği olmadan, pazarlık gücünden yoksun ve korumasız, istismara açık ve sigortasız olarak çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve çalımsa ilişkilerinin ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kadın ve çocuk işçilere de talep olduğundan, bu kesimin de zor şartlarda çalışması söz konusu olmaktadır[73].

1.3 Sosyal Güvenlik Kavramı

ILO' nun sosyal güvenlikle ilgili 1944 yılındaki Philadelphiya Konferansı'nda yaptığı tanımlama şu şekildedir: "Halkın; hastalık, işsizlik, yaslılık, ölüm sebebiyle geçici veya sürekli olarak kazançtan mahrum kalması durumunda düşeceği fakirliğe karşı tıbbi bakımdan dolayı, çocuk sayısının artması ve analık halinde korunmasına yönelik umumi tedbirler sistemidir. Bireylerin sosyal yaşamda maruz kalabileceği risklere karşı sosyal varlığını korunmak amacıyla devletin bazı kurumları vasıtasıyla tedbirler alması sosyal güvenlik kavramıyla karşılanmaktadır. Sosyal bilimler alanında da önemli bir inceleme

[72] Osman Altuğ, "Kayıt dışı Ekonomi: Vergiye Karsı Başkaldırı", s.67.
[73] Halim Murat Bulut, Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları Etkileri ve Kayıt Dışı İle Mücadele Yöntemleri: Türkiye Örneği, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Kafkas Üniversitesi, Kars.

konusunu oluşturan sosyal güvenlik kavramının temeli kişinin sosyal varlığının korunması felsefesine dayanmaktadır[74].

Sosyal riskler ve sosyal varlık kavramının içeriği günümüze kadar hemen her dönemde tartışılmıştır. İnsanın sosyal hakları ve risklere karşı korunmasına farklı anlamlar yüklenilmiştir. Aslında sosyal güvenlik kavramı kendi başına bir sistem niteliği taşımaktadır. Sosyal güvenlik, insanların geleceğini güvence altına almaya yönelik kurallar bütünü olmaktan öte; bir sosyal program, sosyal politikanın bir parçasıdır. Söz konusu politikaya yönelik amaçlar, kurallar ve ilkeler de sosyal güvenliğin dinamik karakteriyle doğru orantılı bir biçimde sürekli olarak değişiklik göstermektedir[75].

Diğer taraftan sosyal güvelik kavramı sosyal devlet ilkesi ile yakından ilgilidir. Bu bağlamda, zaman içinde tanımsal farklılıklar da söz konusu olmuştur. Çünkü hemen her dönemde sosyal devlet ilkesinin içeriği o dönemin siyasal ve ekonomik koşullarınca belirlenmiştir. Ayrıca, kavramın içinde barındırdığı sosyal risklerin çeşitliliği nedeniyle, sosyal güvenlik kavramının tanımı da farklılıklar göstermektedir.

Kişilerin sosyal riskleri farklı şekillerde algılamaları, sosyal güvenliği tanımlamalarına da yansımaktadır. Ancak tüm tanımların ortak noktası "sosyal riskler" kavramı olmasının yanında, bu kavramın içeriği de pek çok tanımda farkı şekillerde ele alınmıştır. Örneğin, söz konusu riskleri hastalık, kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme olarak sıralayanlar olmuştur[76].

Sosyal güvenlik en genel anlamda; belirli sosyal risklerin iktisadi sonuçları karşısında (gelir kayıpları ve gider artışları gibi) kişilerin güvence altına alınması olarak tanımlanabilir[77].

Bazı tanımlar da ise sosyal riskler farklı kategorilendirmelere tabi tutulmuştur. Buradaki ayrım, fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler şeklinde yapılmıştır. Bu mantıktan hareketle sosyal güvenlik; fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler nedeniyle geliri sürekli veya geçici olarak kesilmiş fertlerin, asgari yaşamsal gereksinimlerinin karşılanmasını içermektedir. Başka bir tanımda ise, gelirlerine bakılmaksızın, bireylere belirli sosyal

---

[74] Ali Seyyar; Sosyal Güvenlik Nedir?. < http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sg.htm>(Erişim Tarihi 20.10.2009)
[75] A.Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 5. Basım, Beta Yayınevi, İstanbul, 1992, ss. 3-4.
[76] Sait Dilik, *Sosyal Güvenlik*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1991, s.10.
[77] Özkan Bilgili, *Sosyal Güvenlik Kılavuzu***,** İZSMMMO Yayını, İzmir, 2006, s.33.

riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip, kurum veya kurumlar topluluğu şeklinde ele alınmıştır[78].

Geniş açıdan sosyal güvenlik anlayışı dar anlamdaki sosyal güvenliğin kapsamına giren riskler haricinde zamanda aile, konut, şehircilik, eğitim, meslek seçmede yardım, yönetime katılma, istihdam, konjonktür, verimliliğin artırılması sağlık ve hijyen politikalarıyla ilgili önlemleri de kapsamına almaktadır[79].

Sosyal güvenliği toplumsal ya da genele yönelik etkilerini ele aldığımızda, sosyal güvenlik anlayışının daha çok toplumun refahının artırılması ve sosyo-ekonomik politikaların hayata geçirilmesi ve toplumsal yaşam standardının yükseltilmesi gibi konularla ilgili olduğu ortaya çıkmaktadır[80].

Sosyal güvenlik, temelinde bireylere ekonomik ve sosyal bir güvence sağlamak amacını taşımaktadır. Bu açıdan "bir toplumun bugününü olduğu kadar ve yarınını da güvence altına almayı amaçlayan faaliyetlerde bulunan kurumlar bütünü' biçiminde de tanımlanabilmektedir. Eğer sosyal güvenlik politikaları, bireyleri sosyal risklere karşı koruma çabaları etrafında birleşiyorsa, görünürde amaç bireye ekonomik bir güvence sağlamaktır. Bunun yanında sosyal güvenlik olgusu sadece maddi bir güvence olmayıp, aynı zamanda bireylere kişiliklerini geliştirme imkânı da sunmaktadır[81].

Bir başka yaklaşım ise, sosyal güvenlik olgusunu, bireylerin ekonomik ve sosyal risklerle karsılaşmaları halinde ihtiyaç duyacakları destek ve dayanışmanın, kamu programları aracılığıyla sağlanması olarak görmektedir. Bu kurumsallaştırılmış sistem ile yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına gelir transferi sağlanabildiği gibi nesiller arasında da gelir transferi şeklinde ele alınmaktadır. Sosyal güvenlik bir dizi kamu önlemi ile yakından ilgilidir. Bu nedenle ekonomik ve sosyal yaşam içindeki bireylerin hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, malullük, gibi durumlarda karşılaşacakları ekonomik ve sosyal sorunlara karşı, toplumun kendini korumasıdır[82].

Bu koruma neden gereklidir şeklinde bir soru akılları gelebilir, burada önemli olan konu kişilerin gelir kaybı yaşamasıdır. Analık ya da çeşitli hastalıklarda oluşan masraflar nedeniyle kişinin giderleri de artmaktadır. Bunun yanında risk sayılmamakla beraber

---

[78] Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi*, Sevinç Yayınevi, Ankara, 1979, s.320.
[79] Kenan Tunçomağ,*Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*,3.Basım,BetaYayınevi, İstanbul,1987,s.5.
[80] Ali Güzel, Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2004, s.23.
[81] Ali Güzel, Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, s.24.
[82] Ali Güzel, Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, s.25.

kişilerin giderlerini arttıran evlilik ve çocuk sahibi olma gibi etkenler de bireylerin bütçelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumlarla karşılaşan birey geçici ya da sürekli olarak gelirden yoksun kalmakta ya da gideri artmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmektedir. Bu nedenledir ki sosyal güvenlik politikalarının temeli; ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin bireyler üzerinde ki etkilerini giderme çabalarına dayanmaktadır. Bu durum; sosyal adalet olgusuyla da ilintili olarak kişilerin sosyal haklarını gündeme getirmektedir. Sosyal bir ilke olarak ve etiksel açıdan kişilerin sosyal güvenliğinin sağlamak önemlidir[83].

1.3.1 Dar Anlamda Sosyal Güvenlik

Dar anlamda sosyal güvenlik; fiziki ve mesleki sosyal risklere karşı toplumun geneline sosyal güvence dağıtmakta, bir başka deyişle sosyal güvenlik yeniden dağıtım hukukunu amaçlamaktadır. Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, tüm sosyal riskleri değil, bireyin yaşamını olumsuz etkileyip, bireyin ekonomik güvencelerini ilk anda sarsabilecek sosyal riskleri kapsama almayı hedeflemektedir[84].

İlk anda kapsama alınacak risklere örnek olarak; iş kazaları, meslek hastalıkları gibi mesleki riskler ile hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm gibi fizyolojik riskler sayılabilir.

1.3.2 Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik

Geniş anlamda sosyal güvenlik politikaları ile "sosyal güvenlik kavramı" arasında yakından bir ilişki vardır. Sosyal korumanın temel amaçları; toplumda yaşayan bireylere ekonomik destek sağlamak, toplumu genel olarak risk kabul edilen olgulara karşı korumak ve toplumda yaşayan herkesin kişiliğin gelişmesini sağlamak amacıyla genel bir sistem oluşturmaktır. Sosyal güvenlik politikaları ve sistemlerinin sosyal risk kapsamındaki olaylara karşı önlem alarak toplumda yaşayan herkese sosyal güvence sağlama amacını gütmektedir[85].

---

[83] Yüksel Akkaya, "Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 2, 2000, ss. 90-92.
[84] Refik Korkusuz, Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, 2.Basım, Ekin Yayınevi,Bursa,2010,ss.4-7.
[85] Refik Korkusuz, Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, ss.4-7.

1.4 Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi

İnsan yaşamında, sosyal güvenliğin anlamı ve önemine tarihsel bir perspektiften bakıldığında, insanların gelecekte karşılaşabilecekleri ekonomik ve sosyal risklere karşı korunma isteği ve güdüsünün her zaman varlığını koruduğu görülmektedir. Bireyler, yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal tehlikelerle sık sık karsılaşmakta; hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmak zorunda kalmaktadırlar[86].

Tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yardımlar ve çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma teknikleri ile bireylerin sosyal güvenlikleri sağlanmaya çalışılmıştır. Zamanla, kapitalist toplum yapısı yaygınlaştıkça, aile içi dayanışma azalmış, dünyada ve ülkemizde oldukça yaygın olan geleneksel koruma sistemi etkinliğini yitirmiştir. Bunun sonucunda, bireylerin kendilerinin ve ailelerinin karsılaşacakları sosyal tehlikeleri önlemek için bir güvence aramaları sosyal güvenlik kavramını doğurmuştur[87].

Günümüzde evrensel bir ilke haline dönüşen, çağdaş uygarlığın olmazsa olmazı haline gelen sosyal güvenlik kavramı; temelde, bireyin karşılaşabileceği ve yasamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Tarihin her döneminde insanlar, farklı biçimlerde sosyal güvenlik önlemlerini almaya çalışmışlardır. Önceleri kişisel, sonra karşılıklı yardım temeline dayanan bu sosyal güvelik önlemleri, çağdaş sosyal güvelik sistemlerinin temelini oluşturdukları kabul edilmektedir[88].

Bununla beraber modern anlamda sosyal güvenlik hizmetleri ortaya çıkana kadar geçen süreçte, riskten korunma işleminin gerek ahlaki gerek dini gerekçelerle toplumun gelir düzeyi yüksek kişilerince yapılan yardımlara bırakıldığı, bu yardımlarla da bu ihtiyacın belirli ölçülerde yerine getirildiği bilinmektedir. Ancak bu yardımlaşma sistemi, düzenli ve önceden belirlenmiş olmaması ve gönüllü olarak yapılması bakımından değerlendirildiğinde yaşam süreci içerisinde fertlere karşılaşabilecekleri riskler hususunda teminat olabilmede eksik kalmıştır. Bu noktada diğer dayanışma türlerinin aksine düzenli, önceden belirlenmiş ve zorunlu katılımlar öngören sosyal dayanışma sistemi ortaya çıkmıştır. Sosyal dayanışma yaşlılık, engellilik, hastalık, doğum, ölüm, işsizlik gibi

---

[86] Cemal Hüseyin Güvercin "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 57, 2004, ss. 90-91.
[87] Cemal Hüseyin Güvercin "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi",ss. 92.
[88] Cemal Hüseyin Güvercin "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", ss. 93.

risklerle karşılaşan insanların yaşam seviyelerini muhafaza edebilmek ve geliştirmek için gelirin yeniden dağıtımını sağlayan araçların bütünüdür[89].

İnsanoğlunun aslında tarih boyunca pek farklı saiklerle yerine getirdiği yardımlaşma kavramı, kurumsal bir yapıya kavuştuğunda sosyal dayanışma olarak adlandırılmıştır. İfade edilebilir ki, dünyada sosyal güvenlik sisteminin sistematik şekilde ele alınması, sanayi devrimi ile olmuştur. Çünkü endüstriyelleşme işçi sınıfını ve onların giderek artan taleplerini yaratmak yanında oluşan sanayi toplumunun zaman içinde gerekliliklerinden biri haline gelmiştir[90].

Endüstrileşme öncesi dönemde ekonomi büyük ölçüde tarıma ve buna bağlı ticari faaliyetler dayalı idi. Sosyal güvenlik ihtiyacı, başlıca üretim birimi olan aileye dayanmaktaydı. Bu sosyal yapı içinde birkaç kuşak bir arada yasamakta, aile içinde hastalananların, yaşlananların, dul ve yetim kalanların, başka sosyal tedbirlere gerek kalmaksızın bu tehlikelerin zararlarından aile desteği yoluyla korunması mümkün olmaktaydı. Akrabalar ve komsular arasındaki yardımlaşma da sosyal güvenlik açısından büyük önem taşımaktaydı. Ortaçağda ise yardım sandıkları ile dini nitelikli hayır kurumları sayesinde yoksul ve hastalara yardımda bulunulmuştur[91].

Sanayi devrimi ile birlikte, toplumsal yaşamı derinden etkileyen önemli değişikler söz konusu olmuştur. Bu değişikliklerden en önemlisi ve de en etkilisi her alanda seri üretimin gerçekleştirilebildiği fabrikalardır. Fabrikalar, toplumsal hayatta o kadar etkili olmuştur ki, çok kısa bir süre içinde küçük sanayinin çok yıkıcı darbeler almasına ve bunun sonucunda da küçük sanayinin temelini oluşturan usta-çırak ve kalfaların yok olmasına neden olmuştur[92].

Çalışma hayatındaki bu önemli değişikliklere bir de 1800'li yıllar da din işleriyle devlet işlerinin birbirinden ayrılması sürecinin başlaması eklenince bu döneme kadar yoksullara ve ihtiyacı olanlara yardım konusunda önemli bir görev üstlenen kiliselerin, bu işlevini yitirmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Böylece kiliseler yoksulluk ve sıkıntı içinde bulunan, yani sanayi işçilerine yardım edemez hale gelmiştir. Ayrıca sanayi devrimi ile birlikte, ortaçağın geleneksel ait yapısının zarar görmesi ve bunun sonucunda küçülmesi,

---

[89] Alain Euzeby, "Social Protection: Values to be Defended**",** *International Social Security Review*, Vol: 57, Issue: 2, 2004, ss. 107-117.
[90] Müjdat Şakar, *Sosyal Sigortalar Uygulaması,* Beta Yayınevi, İstanbul, 2006, s.17.
[91] Müjdat Şakar, *Sosyal Sigortalar Uygulaması,* s.17.
[92] Ali Çubuk, *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi. İİBF Yayını, Ankara, 1983, ss.17-18.

buna ek olarak da özellikle küçük yerleşim birimlerindeki bireylerin birlikte hareket etme ve dayanışma anlayışını koruyan köy birliklerinin çökmeye başlaması o dönemdeki mevcut sosyal güvenlik düzeninin yıkılmasına neden olmuştur. İşte mevcut sosyal güvenlik düzeninin yıkılıp, yerine içinde bulunulan şartlara uygun bir sosyal güvenlik düzenin oluşturulamadığı bu asır boyunca; sanayileşme sonrası dönemde ortaya çıkan ve çalışma hayatının temelini oluşturan işçiler, tam anlamıyla kaderlerine terk edilmişlerdir. Bu dönemde iş kazalarının kurbanları ya hiç tazminat alamamışlar ya da yok denecek kadar az tazminat alabilmişlerdir[93].

1.4.1 Dünya'da Tarihsel Gelişimi

İş kazalarının meydana getirdiği insan veya uzuv kayıpları ve sanayileşme ile birlikte işçilerin korunmasına yönelik ilk önlemlerin İngiltere'de alındığı görülmekle beraber, ilk modern uygulamaların Alman devlet adamı Bismarck tarafından Almanya'da başladığı bilinmektedir. Bismarck, muhtemel bir devrimi engellemek, isçileri sistemle bütünleştirmek için somut sosyal reform çabalarına girmiştir[94].

İngiltere'ye oranla daha geç sanayileşen Almanya'nın 1877'de yaşadığı ekonomik bunalım, sosyal reformlar yapılması ve sosyal sigortaların oluşturulmasında etken rol oynamıştır. Alman Bismarck tarafından sosyal sigortaların "Magna Carta" sı olarak kabul edilen ilk sosyal düzenlemeler olarak adlandırabileceğimiz 1883'de hastalık sigortası, 1884'de kaza sigortası, 1889'da yaşlılık ve sakatlık sigortaları oluşturulmuştur[95].

Bismarck'ın yaklaşımı başlangıçta diğer ülkeler tarafından tepkiyle karşılanmış olsa da ilerleyen zamanlarda sosyal güvenlik hakkının işçi sınıfının mücadelesini zayıflattığı görülünce bu sistem, diğer ülkeler tarafından da benimsenmeye başlanmıştır. Başkan Roosevelt, 1929 dünya ekonomik krizinin ABD ekonomisinde açtığı derin sarsıntı sonucu, işsizliğin ürkütücü boyutlar kazanması üzerine, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen ve kutsal sayılan "ekonomik liberalizm" ilkesi terk edilerek refah devleti anlayışını benimsemiştir. Beveridge, 1942 tarihli ünlü raporunda yoksulluğun

---

[93] Ali Çubuk, *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi. İİBF Yayını, s.18.
[94] A. Nazım Sözer*, Sosyal Devlet Uygulamaları*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayını, İzmir, 1997, s.5.
[95] Sait Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, 1992, s.38.

çağdaş bir toplumun yüz karası olduğunu vurgulayarak, geniş ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununun çözümlenebileceğini ifade etmiştir[96].

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'de devletin geçirdiği sosyal güvenlik süreci diğer ülkelerdeki gelişmelere benzer meydana gelmiştir. 1870 yılına kadar ülkede nüfusun büyük çoğunluğu tarımla uğraşırken sosyal güvenlik bilinci mevcut değildi. 1870'lerden sonra sanayileşme ile işçi ve bağımsız çalışanların sayısındaki yükselişle birlikte sosyal güvenlik ihtiyacı artmaya başlamıştır. 1929 bunalımı, devletin sosyal politikalarını yeterince geliştiremediği ve vatandaşlarına minimum bir yaşam standardı sağlamayı garanti etmekten uzak olduğu gerçeğinin anlaşılmasını sağlamıştır.

Bunalımın meydana getirmiş olduğu sosyal yaraları sarmak ve gelecekte doğabilecek benzeri sosyal sarsıntılara karsı halkı koruyabilmek amacıyla, ABD Başkanı Roosevelt (Social Securty Act) Sosyal Güvenlik Kanunu'nu çıkartmıştır. Bilim adamlarının bir kısmının bu düzenlemeyi liberal doktrinin "ölüm fermanı" olarak nitelendirdikleri görülmektedir. Yasa ile iş kazası dışında yaşlılık, sakatlık, ölüm ve işsizlik sigortaları düzenlemiştir[97].

Sosyal güvenlik kavramına, ilk defa 1935 yılında ABD'de kabul edilen 'Social Security Act' (Sosyal Güvenlik Yasası) adıyla çıkarılan kanunda yer verilmiştir. Bu yasada, işsizliğe ilişkin hükümler, yaşlılık yardımı, muhtaç çocuklara yardım ve ölüm sigortası ihtiyaç sorunu ele alınarak yardım esası kabul edilmiştir. Sosyal güvenliğin uluslararası belgelerde bir hak olarak kabulü ILO'nun 1944 yılında kabul ettiği Philedelphia Bildirgesi ile mümkün olmuştur. Bu bildirgenin 1. maddesinde "Her nerde olursa olsun fakirlik, bütün insanların refahı için bir tehlike oluşturur" demekte ve 3. maddesinde de "Korumaya muhtaç olan herkes için bir esas gelir sağlamak üzere, sosyal güvenlik tedbirlerinin, diğer taraftan tam sıhhi yardımlarının genişletilmesi" görevinden bahsetmektedir. ILO 1952 yılında da Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına ilişkin 102 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. Bu sözleşme, sosyal güvenlik ile ilgili riskleri; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükleri olarak belirlemiştir.

---

[96] Güneri Akalın, *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, TİSK Yayını, Ankara 2002, s.92.

[97] TOBB Özel İhtisas Komisyonu, *Sosyal Güvenlik*, Ankara, 1994, s.29-30.

Sözleşmeyi kabul eden devletler, kişileri belirtilen bu risklere karsı korumak için gerekli tedbirleri alacaktır. Sosyal güvenlik hakkının uluslararası belgelerde yer alması ile ilgili bir diğer önemli belge de 1948 yılında kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'dir. Sosyal güvenliğin bir hak olduğu bu belgenin 22. maddesinde (Herkesin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olması gerektiği) yer almıştır. Aynı belgenin 25. maddesi ise; bu hakkın kapsamını şu şekilde belirtmektedir; "Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes işsizlik, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir; anaların ve çocukların, özel bakım ve yardım görme hakları vardır.

Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar" denilmektedir. 18 Ekim 1961'de İtalya'nın Torino şehrinde imzalanan ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı da (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi) sosyal güvenlik hakkı ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Sözleşmenin 1. maddesi çalışma hakkını düzenlemektedir. Maddede çalışanların özgürce edindikleri bir işte yaşamlarını sürdürmelerinin bir hak olduğu, iş bulma, uygun mesleğe yöneltme, eğitim ve iyileştirme hizmetlerinin ücretsiz olması gerektiği yer almaktadır. Şartın 2. maddesi; ücretli hafta sonu ve yıllık izinlerin sağlanmasını, tehlikeli işlerde ücretin arttırılmasını ve çalışma saatlerinin azaltılmasını, adil çalışma koşullarını içermektedir.

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ise, Avrupa Konseyi'nin, sosyal güvenlik alanındaki ortaya koyduğu sözleşmelerden birisi olup, 1972 yılında Paris'te imzalanmıştır. İmzalanan bu sözleşmede, sosyal güvenlik alanındaki sözleşmeye dahil ülke vatandaşlarına eşit işlem yapılması, kişilerin bulundukları yerden bir başka yere gitmeleri, yerleşmeleri ya da bulunmaları halinde sosyal güvenlik bakımından kazanılmış hakların korunması, farklı ülkelerde geçen hizmetlerinin birleştirilmesine imkan sağlanması, diğer sosyal güvenliğe dair sözlemse hükümlerinin geçerliliğini etkileme gibi birçok madde kabul edilmiştir[98].

Ayrıca hastalık, analık, malullük, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik, aile yardımları, ölüm yardımları ödeneklerinin primli veya primsiz sosyal güvenlik sistemlerinde uygulanması öngörülmektedir. Türkiye bu sözleşmeyi 2023 sayılı kanun ile 1976 yılında kabul etmiştir. Sosyal güvenlik alanında yaşanan krizin nedenleri her ülkede

[98] Şemsettin Kral, *T.C. Anayasası Çalışma Hayatıyla İlgili Uluslararası Sözleşmeler*, Basisen Yayını, İstanbul, 1987, s. 286.

aynı değildir. 1973'ten sonra petrol fiyatlarındaki hızlı yükseliş, yatırımların azalması ve ekonomik büyümedeki yavaşlama sonucu işsizliğin gelişmiş ülkelerde ciddi oranlara ulaşması ekonomik verileri olumsuz yönde etkilemiştir.

Ekonomik yapıda başlayan bozulma sosyal güvenlik sistemleri üzerinde olumsuz bir etki yaratmıştır. Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi de ciddi bir kriz yaşamakta, bir çıkmaza doğru sürüklenmektedir. Bunda yüksek oranlı işsizliğin yanı sıra, ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmının kayıt dışında işlemesi ve istikrarlı bir ekonomik yapının olmayışı gibi faktörlerin etkisi ön plana çıkmaktadır[99].

1980'li yılların basından itibaren pek çok gelişmiş ülke ekonomisinde sosyal güvenlik harcamalarının önemli rol oynamaya başladığı gözlenmektedir. Sosyal harcamalarının ulusal gelir içindeki oranı artarak en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Son yıllarda ise sosyal harcamaların sabit kaldığı veya düşüş eğiliminde olduğu gözlenmektedir. 1960'lı yılların basında sosyal güvelik harcamalarının ulusal gelir içindeki oranı OECD ülkelerinde yüzde 3 ile yüzde 12 arasında değişirken, 1970'li yılların sonuna doğru bu oran yüzde 7 ile yüzde 23 arasında değişen düzeylere yükselmektedir. Günümüzde ise, bu oran yüzde 25 ile yüzde 35 arasında değişmektedir[100].

Ekonomik güçlükler, sosyal güvenlik harcamalarında aşırı büyüme, işgücü piyasasında değişimler ile yapısal bir sorun haline gelen sürekli issizlik, öte yandan Batı ülkelerinde demografik yapıda ve aile yapısında ortaya çıkan değişmeler gibi çeşitli faktörler sosyal güvenlik sistemlerinin gözden geçirilerek yeniden yapılandırılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bunda, küreselleşme sürecinin etkileri de bulunmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde, sosyal güvenlik sistemleri kriz içine girmiştir. 1970'li yıllara kadar istikrarlı bir ekonomik büyüme ile desteklenen sistemler, bu tarihten sonra bütün dünyada bir duraklama ve gerileme dönemi yaşamaya başlamıştır[101].

Sosyal güvenlik haklarının korunması için uluslararası bir sistem kurulması gerektiğine ilişkin 157 No'lu Sözleşme 21 Haziran 1982'de ILO tarafından kabul edilmiştir. Bu sözleşmenin en önemli özelliği, yeni sosyal güvenlik hakları getirmek yerine daha çok mevcut hakların bu sözleşmeyi kabul eden ülkelerce yerine getirilmesini sağlamaya yönelik olmasıdır. Sözleşme; hastalık, tedavi, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş

---

[99] Hasan Ejder Temiz, *Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri*, İzmir, 2004, s.150.
[100] Hasan Ejder Temiz, *Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri*, s.50.
[101] Güneri Akalın, *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, ss.93-94.

kazaları ve meslek hastalıkları gibi sosyal hakların belirtilen alanlarda uygulamaya geçirilmesini öngörmüştür. ILO tarafından ortaya konan sözleşme ve tavsiye kararları bu kadar değildir. Daha birçok sözleşme ve tavsiye kararı mevcuttur.

1989 yılında İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin kabul ettiği işçilerin temel sosyal haklarına dair Topluluk Şartı (Sosyal Şart), yasal olarak bağlayıcılığı olmamakla birlikte AB tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi hakkı tanımlamaktaydı. Maastricht Antlaşmasında; sosyal konular, İngiltere'nin onaylamadığı ek protokol ve onun bir parçası sayılan ayrı bir anlaşma biçiminde düzenlenmiştir. Bu anlaşma, Sosyal Şartta belirlenen hedeflerin yanı sıra istihdamın, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, daha iyi bir sosyal koruma, sosyal diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi konularını da kapsamaktadır. Söz konusu anlaşma, sosyal koruma alanını, oybirliği ile karar alınması gereken bir politika alanı olarak belirlemiştir[102].

Bunun yanında, Topluluk üyesi devletler sosyal politikalarını belirlerken AB'nin iç pazar dengesini bozacak düzenlemelerden kaçınacak ve ortaklaşa uygulamayı kolaylaştıran kuralları benimseyeceklerdir[103].

1.4.2 Türkiye'de Tarihsel Gelişimi

Batıda olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunda da sosyal güvenlik anlayışı sosyal yardımlar ile başlar. Ancak, Osmanlı İmparatorluğunda sanayileşme hareketi zamanında başlatılamadığından, modern anlamda sosyal güvenlik sistemleri kurulamamıştır. Ekonomik, sosyal ve siyasal yapının geleneksellikten kurtulamamış olması nedeniyle modern sosyal güvenlik sistemlerinin kurulamamış olması, toplumda yaşayan bireylerin sosyal tehlikelere karşı korunma ihtiyacı duymayacağı anlamına gelmemektedir.

Nitekim Osmanlı İmparatorluğu döneminde de insanların sosyal risklere karşı kendilerini güvence altına alma gereksinimi kendini göstermiş ve bu gereksinimlerin karşılanması "aile içi yardımlaşma", "meslek örgütleri" ve "dinsel temele dayalı öteki hayır kurumları" şeklinde olmuştur[104].

Modern sosyal güvenlik kurumları olarak adlandırılabilecek ilk kurumlar, Tanzimat sonrası dönemde sosyal güvenlik kapsamına en kolay alınabilen kamu kesimi çalışanları

[102] Seyhan Erdoğdu, "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika", *Genel İş-Emek Araştırma Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1 2005, ss. 21-23.
[103] ÇSGB, *Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, Ankara, 2000, s. 6.
[104] Ali Güzel, Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, s.27.

için oluşturulmuş, 1866 yılında "Askeri Tekaüt Sandığı" ve 1881 yılında "Sivil Memurlar Emekli Sandığı" kurulmuştur. Bu kurumların oluşturulmasından sonra genel olarak çalışma koşullarını düzenlemeyi amaçlayan, ancak sosyal güvenlikle ilgili hükümlere de yer verilen maden işçileri için çıkarılan 1865 tarihli "Dilaver Paşa Nizamnamesi" ve 1869 tarihli "Maadin Nizamnamesi" yayınlanmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının genel çizgileri Cumhuriyet döneminde şekillenmiştir[105].

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında sosyal güvenlik alanında dar kapsamlı düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kurulan yeni Cumhuriyetin, savaş sonrası kendisini toparlamasıyla açıklanabilecek bir durumdur. İlk sistemli düzenleme, 1936 tarihli 3008 sayılı Kanun kabul edilebilir. 3008 Sayılı kanunda sosyal sigortaların kurulmasına yer verilmiş ancak, örgütün kurulması ancak 1945 yılından sonra mümkün olmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan sosyal ve ekonomik sefaletin etkilerini hafifletmek için bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de hızlı değişimler yaşanmış, nitekim 1946 yılında Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasıyla Türkiye'de yeni oluşumun içinde yerini almıştır.

Bu süreçte, 16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı Kanun[106] ile " İşçi Sigortaları Kurumu" kurulmuş ve yasa 1 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sosyal sigorta kollarıyla ilk kanun ise 26 Haziran 1945 tarihinde kabul edilen 4772 sayılı İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu olmuştur. 2 Haziran 1949 tarihinde kabul edilen 5417 sayılı kanun ile İhtiyarlık Sigortası kurulmuştur. Daha sonra bu kanunun yerini, 4 Şubat 1957 tarihli ve 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu almıştır. Yine 4 Ocak 1950 tarih ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile 4772 sayılı kanundaki analık sigortaları hükümleri yürürlükten kalkmış ve hastalık ile analık sigortaları birlikte düzenlenmiştir. Aynı dönem içinde1952 tarihinde çıkarılan 5953 sayılı Basın İş Kanunu[107] ile gazeteciler, 1954 tarihinde çıkarılan 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile de deniz adamları sosyal sigorta kapsamına alınmıştır[108].

---

[105] Nusret Ekin, Yusuf Alper,Tekin Akgeyik, *Türk Soysal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İTO Yayını, İstanbul, 1999, s.121.

[106] "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu(4792)", *Resmi Gazete*, 6058, 16 Temmuz 1945.

[107] "Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun", *Resmi Gazete*, 8140, 13 Haziran 1952.

[108] Ali Güzel, Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, s.33.

İşçileri kapsamına alan bu kanunların yanında 8 Haziran 1949 tarihinde çıkarılan 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu[109] ile de o güne kadar çıkarılan dağınık haldeki tüm emekli kanun ve sandıkları birleştirilerek memurlarda sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiştir. 1961 Anayasasına kadarki devrede yapılan tüm yasal düzenlemelere rağmen, işçi ve memur olarak çalışan 2,5 milyon nüfusun yalnızca % 2'si sosyal güvenceye alınmış, kendi nam hesabına bağımsız çalışanlar için ise herhangi bir yasal düzenlemeye gidilmemiştir[110].

Türk Sosyal güvenlik sisteminde, sosyal güvenlik hakkının anayasal bir hak olduğu ancak 1961 Anayasası ile güvence altına alınmış; herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilerek, gerekli sosyal güvenlik teşkilatlarını kurma ve kurdurma görevi devlete verilmiştir[111]. Anayasada, herkese sosyal güvenlik hakkı tanınırken devleti bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alma ve teşkilatı kurmakla görevlendirmiştir[112].

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesindeki "her insan sosyal güvenlik hakkına sahiptir." ilkesi ile uyum gösteren bu düzenleme 1982 Anayasasında da aynen devam etmiştir. Farklı sosyal güvenlik mevzuatlarının ve kurumlarının birleştirilmesi, genel sağlık sigortasının oluşturulması ve sosyal yardım ve hizmetlerin birleştirilmesi ile ilgili yapılan çalışmalar son yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır. İMF zorlamasıyla başlayan reform çalışmalarının bir ürünü olan Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal sigorta hizmetlerinin tek bir kurum tarafından verilmesi öngörülmektedir[113].

Türkiye Büyük Millet Meclisin (TBMM)'de 13 Nisan 2006 tarihinde kabul edilen 5487 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu" ile 19 Nisan 2006 tarihinde kabul edilen "5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı veto gerekçelerinde "Sosyal güvenliği salt aktüeryal denge olgusu düşüncesiyle oluşturmanın sosyal devlet ilkesini savsaklamak anlamına geldiğini, devletin

---

[109] "Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu", *Resmi Gazete*, 7235, 17 Haziran 1949.
[110] Ömer Ekmekçi, A.Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005, s.71-72.
[111] Müjdat Şakar, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Üzerine Sosyal Güvenlikte Son Durum", *Yaklaşım Dergisi*, Cilt:15, Sayı: 170, 2007, s. 37.
[112] A.Murat Demircioğlu, Ali Güzel, *İşverenin Sosyal Sigorta Yükümlülükleri ve Sorumluluğu*, İTO Yayını İstanbul, 2001, s.17.
[113] Müjdat Şakar, "Sosyal Güvenlik Reformunun Siyasal Riski", *Yaklaşım Dergisi*, Cilt:13, Sayı: 159, 2006, s.15.

sosyal niteliğinin, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan açıkların devletçe karşılanmasının zorunlu kıldığını ifade etmiştir"[114].

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, TBMM tarafından veto gerekçeleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmiş ve 16 Mayıs 2006 tarihinde 5502 sayılı Kanun ile yasalaşmıştır. Bu kanunun 20 Mayıs 2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayınlanması ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuş, 24 Kasım 2006 tarihinde SGK Genel Kurulu yapılarak, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve T.C. Emekli Sandığı hukuken ortadan kalkmıştır[115].

5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu"nun Cumhurbaşkanı vetosu nedeniyle, yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmesi üzerine, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un tek çatı altında toplanmasının bir sonraki adımını oluşturan, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu TBMM'de kabul edilmiştir. 5510 sayılı kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 16 Haziran 2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış ve yürürlüğe girme tarihi 01 Ocak 2007 tarihi olarak öngörülmüştür.

Ancak 5510 sayılı Kanun'un bazı maddeleri Anayasa Mahkemesinin E.2006/11, K.2006/112 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bu gelişme üzerine 29 Aralık 2006 tarihli mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan 5565 sayılı, 2007 yılı Merkezi Bütçe Kanunu'nun 30/4.maddesi ile kanunun yürürlüğü 1 Temmuz 2007 tarihine ertelenmiştir. Sonrasında 20 Mayıs 2007 tarihli ve 26527 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5655 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 4 üncü maddesi ile bu sefer kanunun yürürlüğü 1 Ocak 2008 tarihine ertelenmiştir.

Kanunda öngörülen değişiklerin 1 Ocak 2008 tarihine kadar yetişmeyeceğinin anlaşılması üzerine 28 Aralık 2007 tarihli mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 28/16 ncı maddesi ile 5510 sayılı Kanun'un yürürlük tarihinde değişiklik yapılarak kanunun yürürlük tarihi 1 Haziran 2008 olarak öngörülmüştür.

---

[114] Cumhurbaşkanı Sezer, Emeklilik Yaşının İptali İçin Anayasa Mahkemesine Başvurdu. <http://www. <iskanunu.com / haberler/haberler / cumhurbaskanisezer – emeklilik – yasinin - iptali-icinanayasa-mahkemesine-basvurdu.html>(Erişim Tarihi: 27.10.2009)

[115] Müjdat Şakar, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Üzerine Sosyal Güvenlikte Son Durum", s.21.

Ancak kanunun bu tarihte de yürürlüğe girmesi mümkün olmamıştır. 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kanunun bazı maddelerinin 1 Ocak 2008 de, bazı maddelerinin 30 Nisan 2008 de yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Diğer maddelerinin ise 1 Temmuz 2008 ile 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe gireceği öngörülmüştür.

5510 Sayılı Kanun tüm maddeleriyle 2008 yılı Ekim ayı başından itibaren yürürlüğe girmiş olsa da üzerindeki tartışmalar sona erecek gibi görünmemektedir. Birçok kesim, kanunların hazırlanma aşamasında ilgili taraflar ve akademisyenlerden yardım alınmadığını, yasal düzenlemelerin bilimsellikten uzak olduğunu ve en önemlisi sosyal devlet ilkesinin gözetilmediğini bu nedenle de reformlardan istenen başarının elde edilemeyeceği görüşünü ileri sürmektedir[116].

[116] Müjdat Şakar, "Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Hakkında Görüşler", *Yaklaşım Dergisi*, Cilt:11**,** Sayı:143, 2004, s.37.

BÖLÜM II

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

2.1 Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Sorunları

Türkiye'deki sosyal güvelik sistemi, yıllarca çözülemeyen ve biriken sorunların da etkisi ile, 1990'lı yıllardan itibaren, en başta sigortalılar ve sendikalar olmak üzere, sistem ile doğrudan ilgili olan bütün tarafların şikayet ettiği, hiç kimseyi memnun etmeyen bir yapıya dönüşmüştür.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin sorunları benzerdir. Mevcut sosyal güvenlik sistemine yönelik eleştirilerden biri, prim ödeyen aktif sigortalılar ile sistemden aylık almakta olan pasif sigortalılara bağlanan aylıklar ve sunulan hizmetler bakımından sağladığı sosyal güvenlik garantisinin yetersiz olmasıdır. Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin genel sorunları aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir[117].

2.1.1 Finansman Sorunu

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sorununun sistemin en önemli sorunu olduğunu söyleyebiliriz. Sosyal güvenlik sistemi içindeki kurumlar, elde ettikleri gelirleri (tahvil, prim) özerk bir yapı içinde ve etkin şekilde değerlendirememişlerdir. Bunun yanında, Türkiye'de enflasyon sosyal güvenlik sistemini yıllarca olumsuz anlamda etkileyen sebeplerdendir. Türkiye'de kronik enflasyon nedeniyle 1980'li yıllardan itibaren mevcut fon değerlendirme sistemi yetersiz kalmış ve sosyal güvenlik fonları enflasyon nedeniyle erimiştir. Bu durum özellikle 1990'lı yıllardan itibaren sistemle ilgili artan şikâyetlerin en önemli nedenlerindendir. Enflasyon problemi; ülkemiz sosyal güvenlik sistemini de olumsuz etkilemiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin hemen her yurttaşa kaliteli ve etkin hizmet sunabilmesi için gerekli olan maddi olanaklar finansman sorunları nedeniyle sağlanamamaktadır.

---

[117] Nihat Yüksel, Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları ve Prim Artışlarının Kayıtlı Ekonomiye Etkileri.. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=717&id=43(Erişim Tarihi:29.10.2009)

Özellikle, 1990'lı yılların başına kadar bütçeleri hep fazla veren sosyal güvenlik kuruluşları, popülizm, yönetimde etkinsizlik ve bürokratik kısıtlar nedeniyle, bütçeleri sürekli ve artan şekilde açık veren ve devlete yük olan kurumlar haline gelmiştir. 1990'lı yıllara kadar devletin kaynak kapısı kullandığı sosyal güvenlik kuruluşları, bu yıllardan sonra bütçede bir kara delik haline dönüşmüştür. Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin finansal sorunları aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir.

2.1.1.1 Aktif-Pasif Oranının Yüksekliği

Genellikle 60 ya da 65 yaş olarak kabul edilen bağımlı yada emekli nüfusun; çalışan nüfusa (15-59 veya 20-64 yaşlar arası) oranı aktif-pasif oranını vermektedir[118]. Bir başka ifadeyle aktif-pasif oranı emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına bölümü neticesinde bulunmaktadır[119].

Dünyadaki gelişmiş ülkelerin genelinde son dönemlerde aktif-pasif oranlarının sürekli bir biçimde artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu artıştan dolayı aktif nüfustan elde edilen prim gelirlerinin yaşlılık sigortasını karşılama bakımından yetersiz kalmasının yanı sıra yaşlılık döneminin uzaması, refah artışına bağlı olarak sosyal talep ve ihtiyaçların çeşitliliği gibi nedenler kamu kaynaklarının önemli bir kısmının yaşlılığı finanse etmek için kullanılmasına neden olmaktadır[120].

Gelişmiş ülkelerde yaklaşık olarak bir emekliye dört çalışan düşerken Türkiye'de bir emekliye yaklaşık iki çalışan düşmektedir. Bu durumun anlamı gelişmiş ülkelerde dört çalışandan prim alınıp buna karşılık bir emekli aylığı ödenirken; Türkiyede iki çalışandan prim alınıp bir emekli aylığı ödenmektedir. Türkiye'de 2009 yılında 15.101.213 aktif çalışan olduğu 8.482.014 emekli bulunduğu göz önüne alındığında bu yılda bağımlılık oranın %1,78 olarak gerçekleştiği söylenebilir[121].

Ancak Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren aktif-pasif oranı AB ülkelerine göre daha yüksek seyretmiştir. Bunun en büyük nedeni 15 yaş altı nüfus grubunun

---

[118] İbrahim Atilla Acar ve İsmail Kitapcı, "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", *Maliye Dergisi*, Sayı: 154, Ocak-Haziran 2008, s.81.

[119] SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporu.<http://uygulamalar.sgk.gov.tr/2009FaaliyetRaporu.pdf>(Erişim Tarihi: 30.08.2010)

[120] İbrahim Atilla Acar, İsmail Kitapçı,"Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutları: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", s.81.

[121] SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporu.<http://uygulamalar.sgk.gov.tr/2009FaaliyetRaporu.pdf>(Erişim Tarihi: 30.08.2010)

büyüklüğüdür. Ancak, demografik değişim nedeniyle 2030'lu yıllardan itibaren bu oranının AB'ye göre oldukça düşük kalacağı tahmin edilmektedir.

Avrupa'da nüfusun yaşlanması aktif-pasif oranının giderek yükselmesine neden olmaktadır. OECD verileri, 2000 yılında AB ülkelerinde %43,3 (Çek Cumhuriyeti) ile %55,6 (İsveç) arasında değişen bağımlılık oranlarının 2030 yılında bazı ülkelerde %69,9 (Finlandiya) seviyesine kadar yükseleceğini göstermektedir. 2030 yılında Türkiye'de bağımlılık oranı AB'nin aksine düşecek ve AB'de %60'larda seyrederken Türkiye'de %40'lara gerileyeceği öngörülmektedir[122.]

2.1.1.2 Kayıt Dışı İstihdamın Yüksekliği

Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranın yüksek olması insanları sosyal güvenceden yoksun bıraktığı gibi sosyal güvenlik prim gelirlerinin toplanması gerekenden daha az toplanmasına neden olmakta ve sistemin finansmanını zorlaştırmaktadır. TUİK'ın son verilerine göre Türkiye'de yaklaşık on milyon kişinin kayıt dışı çalışmaktadır. Bu nedenle devletin toplayamadığı prim tutarının yaklaşık 20 katrilyon civarında olduğu tahmin edilmektedir[123].

Ekonomik sorunlar ve yetersiz istihdam politikaları nedeniyle, işsizlik sigortası ve benzeri sosyal güvenlik uygulamaları özel olarak sosyal güvenlik sistemi genel olarak ise makro ekonomi üzerinde bir yük haline gelmiştir. İşsizler, sisteme herhangi bir prim katkısında bulunmadan bir de üstüne üslük işsizlik sigortası imkânlarından yararlanarak kayıt dışı çalışmaları gelir kaybı ve giderler nedeniyle sistemin finansman krizine girmesi kaçınılmaz hale getirmiştir[124].

2.1.1.3 Prim Tahsilât Oranının Düşük Olması

Türkiye'de tahakkuk ettirilen primlerin tahsil edilme oranının düşük olması sosyal güvenlik prim gelirlerinin de düşmesine neden olmaktadır. 2009 yılı verilerine göre SGK tahakkuk eden yaklaşık 54.579 milyon TL tutarındaki primin yaklaşık 39.767 milyon TL'lik tutarı tahsil edilmiştir. Bu da prim tahsilat oranın % 72,86 civarında olduğunu

---

[122] TİSK, Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu.<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj= ic&id=1962>(Erişim Tarihi:30.8.2010)

[123] Şükrü Kızılot, Kayıt Dışı İstihdamın Kaybı 20 Katrilyon.<http://www.malihaber.com/modules.php?name =Encyclopedia&op=content&tid=28402>(Erişim Tarihi:30.8.2010)

[124] Yusuf Alper, Selahattin İmrahoroğlu, Serdar Sayan, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 2004, s.107.

göstermektedir. Ortaya çıkan tabloda tahsil edilemeyen primlerden dolayı sistemin % 27,14 oranında yaklaşık 14.813 milyon TL prim geliri kaybı olduğu anlaşılmaktadır[125].

Sosyal güvenliğin finansmanını zorlaştıran bu durumun en önemli nedenlerinden birinin kamuoyunda sürekli olarak gündeme getirilen prim affı beklentisinin olduğu söylenebilir. Prim ödeme mükellefleri ödeme aczinde olmamalarına rağmen nasıl olsa af çıkar beklentisi içinde ödemeleri gereken primleri ödememektedir.

2.1.1.4 Primsiz Ödemeler

Diğer bir sorun da prime dayalı sosyal güvenlik sistemi kapsamında prim dışında üstlenilen yükümlülükler sistemin mali disiplinlerinin zorlanmasına yol açmaktadır[126].

Tablo 2.1. 2009 Yılında Yapılan Primsiz Aylık Ödemeleri (TL)

65 Yaş Aylığı	%70 ve Üstü Özürlü Aylığı	%40-%69 Özürlü Aylığı (Sakatlık)	18 Yaş Altı Özürlü Yakını	Toplam
962.059.682.	480.006.829.	552.093.046.	80.771.700.	2.074.931.257.

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu 2009 yılı faaliyet raporu. <http://uygulamalar.sgk.gov.tr /2009 Faaliyet Raporu.pdf>(Erişim Tarihi:30.08.2010)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere 2009 yılında SGK tarafından yapılan primsiz aylık ödemeleri toplamı yaklaşık 2.075 milyon TL olmuştur. Bu tutar aynı yıl SGK toplam giderlerinin %1,96'sına tekabül ederken; SGK toplam gelirlerinin ise % 2,69'una denk gelmektedir. Bu oranların yalnızca primsiz aylık ödemleriyle alakalı olduğu göz önüne alındığında primsiz yapılan sağlık yardımlarıyla birlikte sosyal güvenlik sistemimizin mali yapısı içinde gider kalemi içinde primsiz ödemelerin oldukça önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır.

2.1.1.5 Ortalama Emeklilik Yaşının Düşük Olması

Yaşlı nüfusun yanında genel nüfusun da artması sistemin kapsamını yıllar içinde genişletmiştir. Sosyal devlet ilkesi ve etik değerler açısından bu kapsamın genişlemesi

---

[125] SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporu.<http://uygulamalar.sgk.gov.tr/2009FaaliyetRaporu.pdf.>(Erişim Tarihi: 30.8.2010).

[126] Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.< http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>*(Erişim Tarihi:3.6.2010)

olumlu şekilde karşılansa da, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kaynak yetersizliği düşünüldüğünde bu durum olumsuz bir finansal gelişmedir. Erken yaşta emeklilik, ise son yılların en fazla tartışılan konusu olarak sistem içinde pasif sigortalıları arttırmış ve gelir kaybı yaşanmıştır[127].

Erken emeklilik uygulaması sosyal güvenlikte yaşanan krizin başlıca nedenlerinden bir tanesidir. Emeklilik yaşı ile ilgili tartışmaların yoğun olarak sürdüğü Türkiye'de, emeklilik yaşındaki düşüklülük, SSK'nın aktüaryal dengesini olumsuz etkilemiştir. Yıllar itibariyle Sosyal Sigortalar Kanununda emeklilik koşullarında yapılan düzenlemeler tablo 2.2'de gösterilmiştir[128].

Tablo 2.2. Türkiye'de Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler

Kanun No	Yürürlük Tarihi	Emeklilik Yaşı	Hayatta Kalma Ümidi (*)	En Az Sigortalılık Süresi	En Az Prim Ödeme Gün Sayısı
5417	1.4.1954	Kadın 60 Erkek 60	41.04 38.82	25 25	Yılda Ort. en az 200 gün
6391	1.4.1954	Kadın 60 Erkek 60	46.10 42.90	25 25	5.000 5.000
6900	1.6.1957	Kadın 60 Erkek 60	48.80 45.60	25 25	5.000 5.000
506	1.3.1965	Kadın 55 Erkek 60	54.82 51.66	25 25	5.000 5.000
1186	1.3.1969	Kadın - Erkek -	57.00 53.90	25 25	5.000 5.000
1992	26.5.1976	Kadın - Erkek -	62.59 57.28	20 25	5.000 5.000
3246 (**)	10.1.1986	Kadın 55 Erkek 60	67.04 62.19	- -	5.000 5.000
3774	20.2.1992	Kadın - Erkek -	69.50 64.90	20 25	5.000 5.000
4447	8.9.1999	Kadın 58 Erkek 60			7.000 7.000

(*) Ortalamalar sıfır yaş grubundan başlanarak hesaplanmıştır.
(**) 20.2.1992 tarihli ve 3774 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

Kaynak: Gürol Banger, Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları.< http: //www.tisk.org.tr / isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43> (Erişim Tarihi: 30.04.2011)

[127] TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği Yayını, İstanbul, 2004. s.107.
[128] Gürol Banger, Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları.< http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43>(30.04.2011)

Tablo 2.2'de de görüldüğü gibi işçilerin emeklilik programlarındaki emeklilik yaşı, seçmenlerle kurulan politik istismar ve popülizme bağlı olarak 1969, 1976 ve 1992 yıllarında çıkarılan kanunlarla sosyal sigorta programları içinde herhangi bir minimum emeklilik yaşı belirlenmemiştir [129].

20.02.1994 tarih ve 3374 sayılı Kanunla emeklilik için yaş sınırı kaldırılmıştır. Bu durum erkeklerin 43, kadınların 38 yaşında emekli olmalarına imkan tanınmıştır. Hatta 1.4.1981 tarihinden itibaren 506 sayılı Kanunda 18 yaşından önceki hizmetlerin yıl olarak sayılmaması şeklinde yapılan değişiklikten önce sigortalı çalışması olan yukarıda belirtilen 3374 sayılı yasa hükmünden de yararlanarak 43 ve 38 yaşından da önce emekli olabileceklerdir[130].

Türkiye'de halen emeklilik yaşı bayanlar için 58 erkekler için 60 olsa da; emeklilik yaşındaki kademeli geçiş sistemi nedeniyle Türkiye'de ortalama emeklilik yaşının 55 yaşına düştüğü tahmin edilmektedir. Dünya genelinde ortalama emeklilik yaşının ise 60 olduğu göz önünde alındığında halen dünya geneline göre Türkiye'de emeklilik yaşının beş yaş daha düşük olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum halen sosyal güvenlik sistemimizin mali yapısı içinde fazladan bir yükün mevcut olduğu sonucunu doğurmaktadır[131].

2.1.1.6 Prim Gelirlerinin Düşmesi

Sosyal güvenlik sistemlerinde prim gelirlerinin düşmesinde birçok etkenden bahsedilebilir. Söz konusu etmenlerden en önemlilerini aşağıdaki şekilde incelemek mümkündür.

2.1.1.6.1 Prime Esas Kazanç Sınırlarının Düşüklüğü

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman kaynakları arasında en önemli kalem çalışanların ve işverenlerin ödediği primlerdir. Çalışanların ücret düzeyi ve prime esas

---

[129] İbrahim Atilla Acar ve İsmail Kitapcı, "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", s.89.

[130] Gürol Banger, Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları.< http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43>(Erişim Tarihi:30.04.2011)

[131] Sosyal Güvenlikte İstihdamı Arttırmak Kadar Emeklilik Yaşı Da Önemli, <http://www.exelect.com.tr /ik-dunyasi/yazilar/sosyal-guvenlikte-emeklilik-yasi-kadar-istihdami-artirmak-da-onemli.html>(Erişim Tarihi:27.07.2010)

kazanç düzeyi sosyal güvenlik kurumlarının toplayabileceği gelir düzeyinin belirleyicileridir[132].

Türkiye'de prim tabanları da zaman içinde hizmetlerin maliyetini karşılayacak seviyeye ulaşamamış bir başka deyişle yetersiz kalmıştır. Bu bağlamda, primden sağlanan gelirler ile ödenen aylıklar arasındaki makas giderek artmış ve prim gelirleri ödenen aylık giderlerini karşılayamaz hale gelmiştir[133].

Ülkenin mevcut ekonomik durumu da sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkilemektedir. Birçok ekonomik ve siyasal nedenden dolayı, ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde mali denge bozulmakta, sosyal güvenliğin finansman kaynakları da bundan olumsuz yönde etkilenmektedir. Örneğin, Türkiye'de ilaç fiyatlarının enflasyonun üzerinde bir artış göstermesi durumuna rağmen, ücretlerin aynı oranda artış göstermemesi nedeniyle primlerde nispi bir azalış yaşanmaktadır[134].

Tablo 2.3'de 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanuna göre sigorta primlerinin alınmasında ve ödeneklerin verilmesinde uygulanan günlük ve aylık kazançların alt ve üst sınırları verilmiştir.

Tablo 2,3 incelendiğinde prime esas kazanç üst sınırı 2000 yılında alt sınırın 3 katı iken, 2001 yılında alt sınırın 4 katına çıktığı, 2002 yılında da alt sınırın 5 katına çıktığı görülmektedir. 2004 yılında itibaren ise asgari ücret üzerinden belirlendiği belirtilen prime esas kazancın üst sınırının günlük asgari ücretin 6,5 katına ulaştığı ve o günden bugüne de alt ve üst sınır arasındaki 6,5 kat fark bulunduğu görülmektedir.

---

[132] Şerife Özsuca, "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 58, Sayı: 2, 2003, s.135.

[133] TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s.107.

[134] TOBB, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1993, s.77.

Tablo 2.3. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanuna Göre Sigorta Primlerinin Alınmasında ve Ödeneklerin Verilmesinde Uygulanan Günlük ve Aylık Kazançların Alt ve Üst Sınırları

YÜRÜRLÜK TARİHLERİ	ÜST SINIR	ÜST SINIRLAR (TL)	
		GÜNLÜK	AYLIK
01.01.2000-31.03.2000	Alt Sınır Miktarının 3 Katı:	12,00	360,00
01.04.2000-31.07.2000	Alt Sınır Miktarının 3 Katı:	15,00	450,00
01.08.2000-31.03.2001	Alt Sınır Miktarının 4 Katı:	20,00	600,00
01.04.2001-31.03.2002	Alt Sınır Miktarının 5 Katı:	35,00	1.050,00
04.07.2002-31.03.2002	Alt Sınır Miktarının 5 Katı:	46,31	1.389,36
01.07.2003-30.06.2003	Alt Sınır Miktarının 5 Katı:	54,60	1.637,92
01.04.2003-30.06.2003	Alt Sınır Miktarının 5 Katı:	65,52	1.965,50
01.07.2003-31.12.2003	Alt Sınır Miktarının 5 Katı:	76,34	2. 29,08
01.04.2004-30.06.2004	Alt Sınır Miktarının 5Katı:	91,61	2.748,15
01.07.2004-31.12.2004	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	105,89	2.886,98
01.01.2005-31.12.2005	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	105,89	3.176,55
01.01.2006-31.12.2006	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	115,05	3.451,50
01.01.2007-30.06.2007	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	121,75	3.656,25
01.07.2007-31.12.2007	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	126,75	3.802,50
01.01.2008-31.12.2008	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	131,82	3.954,60
01.07.2008-31.12.2008	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	138,39	4.151,55
01.01.2009-30.06.2009	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	144,30	4.329,00
01.07.2009-31.12.2009	Alt Sınır Miktarının 6,5 Katı:	150,15	4504,50

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, Ankara, 2010, s.148

Sonuç olarak yıllar itibariyle prime esas kazanç tabanıyla tavanı arasındaki makas gid gide açılmıştır. Prime esas kazanç alt sınırının düşük olması da doğal olarak sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirini düşürmektedir.

2.1.1.6.2 Primine Esas Kazançların Eksik Bildirilmesi

Özellikle bir veya birkaç işverene bağımlı çalışan sigortalıların yaklaşık %60'ı asgari ücret veya asgari ücrete yakın prime esas kazanç üzerinden prim ödemektedir. Ama gerçekte asgari ücretle çalışan sigortalı sayısı bu orandan çok daha az olduğu bilinmektedir. Prime esas kazançların olduğundan daha düşük bildirilmesi toplanan sosyal güvenlik primlerinin azalmasına ve sosyal güvenlik sisteminin açık vermesine neden olmaktadır[135].

Diğer taraftan çalışanlara çeşitli adlar altında yapılan ödemeler de prime esas kazancı etkilemektedir. Ölüm, doğum, evlenme ve diğer yardımlar, görev yollukları, tazminat mahiyetindeki ödemeler prime esas kazanca dahil edilmemektedir. Yemek, çocuk, aile

[135] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*, SGK Yayını, Ankara, 2009, s. 49.

zamları ile bireysel emeklilik sistemine yapılan ödemelerin ancak yıllara göre belirlenen tutarları prime esas kazanca dâhil edilmektedir. Prim matrahına dahil edilmeyen veya kısmen dahil edilen bu ödemeler de prim kaybı oluşturmaktadır[136].

Türkiye'deki genel ekonomik durum da belirlenen asgari ücreti dolayısıyla prime esas kazancı etkilemektedir. Bu yüzden yıllar itibariyle asgari ücrette yapılan artışların enflasyon artışıyla karşılaştırılması önem kazanmaktadır. Tablo 2.4'te yıllara göre asgari ücretin ve enflasyonun yıllara göre artış oranları verilmektedir.

Tablo 2.4. Yıllara Göre Asgari Ücret ve Enflasyon Artış Oranları

YÜRÜRLÜK TARİHLERİ	16 YAŞINI DOLDURANLAR		16 YAŞINI DOLDURMAYANLAR		Asgari Ücret Artış Oranı	Enflasyon Oranı
	GÜNLÜK	AYLIK	GÜNLÜK	AYLIK		
01.01.2003 - 31.12.2003	10.200.000	306.000.000	8.550.000	256.500.000	22.7	18,4
01.01.2004 - 30.06.2004	14.100.000	423.000.000	12.000.000	360.000.000	34.1	9,3
01.07.2004 -31.12.2004	14.805.000	444.150.000	12.600.000	378.000.000	5.0	
01.01.2005 - 31.12.2005	16,29	488,7	13,86	415,8	10.0	7,7
01.01.2006 -31.12.2006	17,7	531	15	450,00	8.7	9,7
01.01.2007-30.06.2007	18,75	562,5	15,89	476,7	5.9	8,4
01.07.2007 -31.12.2007	19,5	585	16,38	491,4	4.0	
01.01.2008 -30.06.2008	20,28	608,4	17,18	515,4	14.9	10,1
01.07.2008 -31.12.2008	21,29	638,70	18,02	540,60	4.5	
01.01.2009 -30.06.2009	22,20	666,00	18,90	567,00	4.7	6,4
01.07.2009 -31.12.2009	23,10	693,00	19.65	589,50	3.7	
01.01.2010 -30.06.2010	24,30	729,00	20,70	621,00	5.5.	6,5

Kaynak:<http://www.hazine.org.tr/ekonomi/enflasyon.phphttp://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/dosyalar/istatistikler/onalti_yasi_dolduran sitelerindeki bilgilerden faydalanılarak oluşturulmuştur>(Erişim Tarihi:30.4.2011)

Tablo 2.4 değerlendirildiğinde asgari ücretin enflasyon oranından daha fazla arttırıldığı görülmektedir. Bu artış çalışanlar için olumlu olarak değerlendirilse de işveren açısından bazı sakıncaları olabilir. Çalışanlara ödenen ücret artarken, İşverenlerin gelirlerinin beklenildiği düzeyde artmaması işverenlerin prime esaslı kazançlarını eksik göstermesine neden olmaktadır.

136 SGK Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, " Görevde Yükselme Eğitimi Prim Tahakkuk Tahsilat Ders Notları ", Fotokopiyle Çoğaltma, Ankara, 2010, ss..37-39.

2.1.1.6.3 Prim Ödeme Gün Sayısının Düşük Olması

1999 yılına kadar SSK kapsamında çalışan sigortalılar için yaşlılık sigortasında aranan asgari 5000 olan pirim ödeme gün sayısı, 4447 sayılı Kanunla[137]; 7000'e ve son reformla birlikte 7200 güne çıkarılmıştır. Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kapsamındaki sigortalılar için ise 9000 gün olarak uygulanmaktadır. Ancak bazı Avrupa ülkelerine baktığımızda İtalya, Avusturya, Portekiz ve Norveç'te 14.400 gün İspanya'da 11.600, İngiltere'de ise 14.000-16.000 gün olarak uygulandığı görülmektedir[138].

2.1.1.6.4 Ödenmeyen Primlere Uygulanan Aflar

Dünya tarihine baktığımızda M.Ö. 200 yılında Mısır medeniyetinde vergi isyancılarını bastırmak için af çıkarıldığını görmekteyiz. Türkiye'de ise 1924 yılından bu güne kadar 30 kez vergi, 17 kez de sigorta primi affı uygulandığını görmekteyiz. Af uygulamalarının ilk etapta birikmiş kamu alacaklarından en azından bir kısmının ödenerek ek gelir sağlaması açısından yararı olsa da; dürüst mükelleflerin adil vergi ve sosyal güvenlik sistemi beklentisi açısından oldukça tahripkardır[139].

Ancak yapılandırılmış prim alacaklarına önceki yıllarda uygulanan afların prim tahsilâtı açısından çokta işe yaramadığı bilinmektedir. Öyle ki yıllara göre prim tahsilât oranlarının düşmesi söz konusu afların mükelleflerin prim ödeme kabiliyetlerini arttırmak yerine düzenli prim ödememeye sevk etmiştir.

2.1.1.7 Ortalama Ömrün Uzaması

Nüfus yapısı yıllar içinde giderek değişmektedir. Tıp biliminin gelişmesine bağlı olarak ortalama yaşam süresinin uzaması ve yaşlı nüfusun artmaya başlaması sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen unsurlardan olacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin giderek aksaması ülke nüfusunun giderek yaşlanmasıyla da doğru orantılıdır. Tıpta yaşanan gelişmelerin ortalama insan ömrünü uzatması, çocuk

---

137 "İşsizlik Sigortası Kanunu" Resmi Gazete, 23810, 8 Eylül 1999.

138 Mehmet Tunç, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri, (Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), 2007, Türkiye İş Kurumu, Ankara.

139 Erdoğan Süzer, Vergide 31. Sigortada 18. Af Yola Çıktı.<http://www.bugun.com.tr/kose-yazisi/116435-vergide-31-inci-sigortada-18-inci-af-yola-cikti-makalesi.aspx>(Erişim Tarihi:18.08.2010)

ölümlerinin azalması, görece beslenme ve yaşam kalitesinin artması ile nüfus giderek yaşlanmaktadır[140].

UNDP 2010 İnsani Gelişme Raporu'na göre Türkiye'de ortalama yaşam ömrü 72 yıl 2 aya yükselmiştir[141]. Ancak yaşanan bu gelişme Türkiye'nin AB ülkelerindeki uzun yaşam süresini yakalamasına yeterli olmamıştır. Avrupa Birliği üyesi Almanya, Avusturya ve Belçika gibi ülkelerde ortalama yaşam süresinin 77 yıldır[142].

Bu durum, sosyal güvenlik kuruluşlarının verdiği hizmetin maliyetini giderek yükseltmiştir. Nüfus yaşlandıkça hastalıkların artması, maliyetli ve zahmetli bakım ve tedavi süreçlerinin artması nedeniyle daha fazla hizmet vermek gerekmiştir. Bunun yanında, sosyal güvenlik sistemi içinde yaşlıların artması ve bunların büyük bölümünün emekli bir başka deyişle prim ödemeyen kişiler olması sistemin gelir gider dengesini olumsuz etkilemiştir[143].

2.1.1.8 Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Dengesizliği

İktisadi ve sosyal sistemin bir alt sistemi olan sosyal güvenlik sisteminin yapılanmasında ve işleyişinde üst sistemlerin belirleyici etkilerinin olması muhakkaktır. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi üst sistemlerden kaynaklanan sebeplerle kuruluş ve gelişme safhalarında önemli problemlerle karşılaşmıştır. Bu alandaki ilk problem, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların yetersizliğinden ortaya çıkmıştır. Hangi yönetim benimsenmiş olursa olsun, bir sosyal güvenlik sisteminin yeterli sosyal güvenlik garantisi sağlaması, öncelikle bu amacı gerçekleştirmesine imkan verecek yeterli kaynak transferinin yapılması ile mümkün olabilir. Sosyal güvenlik için tahsis edilecek kaynakların hacmini belirleyen de iktisadi gelişme seviyesidir[144].

Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde finansman kaynaklarının yetersizliği 1994 yılından itibaren hazine yardımına gereksinim duymayı getirmiştir[145]. Tespit edilen 1994-2004 dönemindeki toplam bütçe açığı ve kurum giderleri dahil olmak üzere sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin miktarı 475 milyar Türk

---

[140] TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, s.107.
[141] İnsani Gelişme Raporu. < http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=2730> (Erişim Tarihi: 30.04.2011)
[142] AB üyesi 27 Ülkenin Profili.<*http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/288891.asp*> (Erişim Tarihi:18.08.2010).
[143] TÜSİAD, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejile,* s.107.
[144] TOBB, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s.77.
[145] Murat Demircioğlu, *Yeni Sosyal Güvenlik Rehberi*, İTO Yayını, İstanbul, 2000, s.13.

Lirasını bulmuştur. Bu tutar milli gelirin %11'una tekabül ettiği anlamına gelmektedir. Bu da sosyal güvenlik alanında radikal bir reformu zorunlu hale getirmiştir[146].

2.1.2 Kapsam Sorunu

Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin sisteme dâhil olup prim ödeyen sigortalı sayısının arttırılmasıyla oluşturulabileceği uzmanlar tarafından ifade edilmektedir. Türkiye'de yıllarca yürütülen sosyal güvenlik politikalarında, sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi bir yana dursun daraltılmasına yönelik bir strateji izlenmiştir.

Türkiye'de dağınık bir yapıda olan sosyal güvenlik sisteminde çalışanlar çalışma statülerine göre ayrı yasalarla sosyal güvenlik kapsamına alınırken; bu yasalara göre ayrı norm ve standartlarda hizmet almaktaydılar. Ayrıca tarım sektöründe çalışanlarla, ücretsiz aile işçisi tabir edilen kesim ve günlük ev hizmetçilerinin zorunlu sigorta kapsamında tutulmaları sosyal güvenlik sistemimizdeki bir kapsam sorunun göstergesi niteliğindedir[147].

2009 Yılı verilerine göre Türkiye'de 59.492.740 kişinin sosyal güvenlik kapsamındadır. Aynı yıl itibariyle Türkiye nüfusu 71.517.100 kişi olduğuna göre sosyal güvenlik kapsamının nüfusa oranı % 83 civarındadır. Buna göre ülkemiz nüfusunun % 17'sinin bir başka deyişle yaklaşık 12.157.907 kişinin halen sosyal güvenlik kapsamı dışında bulunmaktadır. Bu da sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından prim kaybı anlamına gelmektedir[148].

2.1.3 Kayıt Dışı İstihdam Sorunu

Kayıt dışı istihdam'ın boyutunun tam olarak belirlenmesi zordur. Türkiye'de geçmişte kayıt dışı istihdam konusuyla ilgili birçok çalışma yapılmıştır. Ancak yapılan çalışmalar sonucunda çok farklı sonuçlara varılmıştır. Seçilen zaman, veri yetersizlikleri ve kullanılan modellerin farklı oluşu gibi nedenler farklı sonuçları ortaya çıkarmıştır. Kayıt dışı istihdamın ölçülmesinde en çok kullanılan yöntemlerden biri de anket yöntemidir[149].

TÜİK'in anket verilerine göre, Kasım 2008 itibariyle toplam çalışanlar içersinde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların oranı, % 44,5

---

[146] Tekin Akgayik, Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, *En Büyük Karadelik: Soysal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, TSEV Yayını, İstanbul, 2007, ss. 201-202.

[147] SGK, *506. 2925, 2926, 1479, 2829 Sayılı Kanun Kitabı***,** SGK Yayını, Ankara, 2009, s.3.

[148] SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporu.<http://uygulamalar.sgk.gov.tr/2009FaaliyetRaporu.pdf > (22.08.2010)

[149] Gülşen Şen, Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam ve Etkileri, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Gazi Üniversitesi Ankara, s. 63.

düzeyinde bulunmaktadır. Son yıllarda birkaç puanlık düşüşler görülse de kayıt dışı istihdam % 40'ın altına düşmemiştir. Ancak ILO'nun verilerine göre Türkiye'de Kayıt dışı istihdam oranı, %15 görülmektedir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamın daha çok sanayinin gelişmediği kırsal alanlarda ve küçük yerleşim yerlerinde yaygın olmasının ILO verilerinin düşük çıkmasına neden olduğu anlaşılmaktadır[150].

Türkiye'de kayıt dışı istihdamla ilgili boyutta ilk dikkati çeken tarım sektörüdür. Çünkü Cumhuriyetin ilk yıllarında istihdamın önemli bir bölümü tarım sektöründe kendisine yer bulmuştur. Sanayi ve hizmetler sektörü ise, 1950'li yıllardan itibaren giderek artmıştır. 1950 yılından itibaren, tarımdaki makineleşmenin artması ile birlikte, kırsaldan kente göç artmış ve hizmet ve sanayinin istihdam içindeki yapı giderek hızlanmıştır[151].

Ancak yıllar içinde giderek artan göç hareketleri ve tarımdan kopup kentlere yığılan kitleler işgücü piyasasına katılamamıştır. Kentlerdeki sanayileşme göç eden iş gücüne yeterli istihdam yaratacak büyüklükte olmaması iş gücüne katılımı engellemiştir. Kentlerde atıl duran ve oranları giderek artan işsizler ise, geçimlerini üretken olmayan faaliyetler içinde sağlamaya başlamıştır. Kentleşmenin sanayileşmenin önünde gitmesi yer altı ekonomisinin yavaş yavaş oluşmasına neden olmuştur. Sanayi sektörü tarafından emilemeyen nüfus, geçimini sağlamak için, marjinal-verimsiz faaliyet biçimlerini üretecek faaliyetlere yönelmişlerdir. Sanayi sektörü yanında, hizmetler sektörü ise yapısı gereği kayıt ve belge düzenine uyulması zor bir sektördür. Ancak hizmet sektörünün yeterince gelişmemesi, sektördeki istihdamın marjinal verimsiz faaliyetlerde yoğunlaşmasına (Dolmuş kahyalığı, işportacılık, hizmetçilik, pazarcılık vb) neden olmuş ve bu durum da kayıt altına alınabilmesini engellemiştir[152].

Kayıtdışı ekonominin aynı anda vergi-dışı olma özelliği, ekonomik dengeler açısından ikili bir yapıyı gündeme getirir. İkili yapının varlığının ekonomik ve mali dengeler açısından önemli bir sakınca oluşturması, sadece böyle bir yapının varoluş dönemlerinde ortaya çıkan yanlış kaynak dağılımına bağlı bulunmamaktadır. Fakat böyle bir yapılanma ve bu yapılanmanın oluşturduğu statik denge durumu, enformel ekonomi ile mücadeleyi de güçleştirmektedir. Zira, kayıtdışı ekonomi ile mücadele, kurulu ekonomik dengeleri bozacağından dolayı, sadece bozulan çıkarlar

---

[150] Selda Demir, Mahmut Yıldız ve Durdu Benli , "Kayıt Dışı İstihdam", *Sosyal Güvenlik Dergisi,* Cilt:1, Sayı:2, 2009, s. 11

[151] Ülker Toptaş, *Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri*, TESAR Yayını, Ankara, 1998, ss.20.

[152] Ülker Toptaş, *Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri*, ss.21.

nedeni ile güçlükle karşılaşmaz, fakat aynı zamanda, yeniden oluşacak kaynak dağılımı açısından da dikkatle izlenmesi gereken bir politikayı gerektirir[153].

Türkiye'deki sektörel ve ekonomik gelişmeler günümüze kadar gelen kayıt dışı istihdamın boyutları hakkında bilgi vermektedir. Kayıt dışı sektörün boyutunu tahmin etmenin çeşitli yolları bulunmaktadır. Castells, M. ve A. Portes (1989) Informal Economy adlı çalışmalarında kayıt dışı istihdamı 'kendi hesabına çalışanlar', 'işverenler' ve 'ücretsiz aile işçileri' toplamı olarak hesaplamaktadırlar. Bu tanıma göre Türkiye'de tarım dışı sektörde kayıt dışı sektörün kentsel işgücünde payı 1988 senesinde yüzde 34,05 iken bu oran 1999 senesinde yüzde 31,04'e olarak gerçekleşmiştir[154].

Ancak tarım sektörü kayıt dışı tahmini kapsamı dışında tutmaktadır. Hâlbuki tarım sektörü kayıt dışı çalışmanın en yaygın olduğu sektördür. Tarım sektöründe işçilerin pek çoğu ücretsiz aile işçisi, kendi hesabına çalışanlar ve işverenlerden oluşmaktadır. 1999 yılında tarım sektöründeki tüm işçilerin yüzde 94,9'unu, 'ücretli ve yevmiyeliler ise tarım sektöründeki tüm işçilerin yüzde 5,1'ini oluşturmaktadır. Sektörde çok sayıda küçük işletme bulunmakta ve birçok işgücü mevzuatını uygulamamaktadırlar. Ayrıca tarım kesimi büyük ölçüde vergi dışında tutulmaktadır. Sektörde kayıt dışı çalışma kaide, kayıtlı çalışma ise istisna olduğundan sektörün kayıt dışı istihdam hesaplamalarına dahil edilmesi uygun olabilir. Böylece kayıt dışı istihdamın toplam istihdam içindeki payının 1988 senesinde yüzde 54,89 iken 1999 senesinde yüzde 54,71 olarak gerçekleştiği görülecektir. Tarım sektörünün kapsama alınması durumunda benzer sonuçlara Ragui (1997) ve Bulutay'ın (1999) yaklaşımları çerçevesinde de ulaşılmaktadır[155].

Devletin sosyal güvenlik harcamalarına katılmayıp, bunları işveren ve işçilere yüklemesi, çok işçi çalıştıran işyerlerinin maliyetlerini arttırmaktadır. Ayrıca, düşük ücret düzeyi ile sosyal haklardan yararlanmadan, kaçak işçi çalıştırma oranı da yükselmektedir. Kayıt dışı uygulamaların türevi sayılabilecek bir diğer örnek ise asgari ücret üzerinden prim ödemenin neredeyse alışkanlık haline gelmesidir. Genellikle küçük işletmelerde çalışanların sigorta primleri gerçek ücret değil, asgari ücret üzerinden yatırılmaktadır[156].

---

[153] İzzettin Önder, Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergileme. < http://www.istanbul.edu.tr/siyasal / derg i/ say i23-24/19.htm>(Erişim Tarihi:30.8.2010)

[154] Sübidey Togan,"Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Boyutları, Temel Sebepleri ve Çözüm Önerileri", *İşveren Dergisi*, Cilt:1, Sayı: 2, 2001, s. 18.

[155] Sübidey Togan,"Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Boyutları, Temel Sebepleri ve Çözüm Önerileri", s. 18.

[156] Ülker Toptaş, *Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri*, s.21-22.

Türkiye'de kayıt dışı ekonomiyi oluşturan nedenlerin başında kayıt dışı istihdam gelmektedir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamla ilgili olarak; işverenin maliyetini yükseltici uygulamalar; sosyal güvenlik primleri, iş ve işçi sağlığı ile ilgili yasal düzenlemeler, çevrenin korunması için alınması gereken tedbirler vb. işverenleri kayıt dışılığa ittiği söylenmektedir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamın; tamamen bildirilmeyenler, kısmen bildirilenler, eksik prim bildiriminden kaynaklanan kayıt dışılık şeklinde ayırmak yanış olmayacaktır.

2.1.4 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın ekonomik, sosyal, idari, politik ve hukuki birçok nedeni olduğu bilinmektedir. Kayıt dışı istihdamın nedenlerini önceliklerine göre ekonomik, sosyal, idare ve hukuk sisteminden kaynaklanan nedenler olmak üzere üç ana başlık altında incelemek mümkündür.

2.1.4.1 Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı istihdamın kayıt dışı ekonomi içinde değerlendirilen bir kavram olduğu düşünüldüğünde; kayıt dışı istihdamın ekonomik bir sorun olduğunu ve bu sorunun ortaya çıkmasının ekonomik problemlerle yakından alakalı olduğu olduğunu anlamak zor olmayacaktır. Kayıt dışı istihdama yol açan belli başlı ekonomik problemleri aşağıdaki gibi inceleyebiliriz.

2.1.4.1.1 Ekonomik İstikrarsızlıklar

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın çeşitli nedenlerinin belki de en başta geleni ekonominin geri kalmışlığı ve yapısı gelmektedir. Sanayi sektörünün yanında tarım sektörünün içinde büyük oranda işgücünü barındırması ve kırsal-kent arasındaki ücret farklılığı işsizlik ve sektörsel istihdamı etkilemektedir. Kentlerde oluşan geçim sıkıntısı ve işsizliğin neredeyse tüm sektörlerde kronikleşmesi, kişileri marjinal sektöre yöneltmektedir. Bunun yanında, işsiz kişilerin, gelirlerinin enformel ekonomide yüksek işgücü maliyeti ile üretilen ürünleri almaya yetmemesinin de talep cephesinden enformel ekonomiyi ve istihdamı beslemektedir[157].

[157] Güneri Akalın, *Türkiye' de Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Ekonomik Kriz,* s. 223.

1980 sonrasında izlenen iktisat politikaları ile birlikte, ihracata dayalı büyüme modeli benimsenmiştir. İhracata yönelik faaliyet gösteren uluslararası firmalarla rekabet edebilmek için fiyatları düşürme yoluna gitmişlerdir. Fiyatları düşürmek için ise ucuz hammadde kullanmaları kaliteyi düşüreceğinden ve uluslar arası rekabet gücünü zayıflatacağından işgücü maliyetlerini düşürme yoluna gitmişlerdir. İş gücü maliyetleri düşürmenin en kolay yolu da kayıt dışı işçi çalıştırmaktır. Kayıt dışına çıkmaları kolay olmayan büyük işletmeler ise üretim süreçlerini parçalara bölerek enformel sektörde yer alan küçük ve orta boy işletmelere fason yada merdiven altı denen üretim yaptırmak suretiyle maliyetleri azaltabilmişlerdir. Küçük sanayi sitelerinde bulunan bu işletmeler büyük işletmelerden iş kapabilmek için fiyat rekabetine girmişler, işgücü maliyetinin düşürülmesi işgücünün sigortasız çalıştırılması ile mümkün olmuştur[158].

Türkiye'de işverenler diğer OCED ülkeleriyle kıyaslandığında Fransa'dan sonra en yüksek sosyal güvenlik primi ödemek zorundadırlar. Yüksek prim oranları iş gücü verimliliği düşük, geniş bir enformel sektörün oluşmuş olduğu riskli bir ekonomik yapıyı beraberinde getirmektedir[159].

Kayıt dışı istihdamı, tetikleyen bir diğer unsur, yüksek enflasyondur. Ekonomik yaşam içinde paranın değerinin giderek düşmesi ve işçi ücretlerinin enflasyon karşısında erimesi, vergiden kaçma isteğini arttırmaktadır. Zaten enflasyon karşısında eriyen para nedeniyle işletmelerin karlarının azalması durumu yaşandığı için işletmeler bir de vergi yüküne girmemek için kayıt-dışılığı geliştirmektedirler[160].

Yüksek enflasyon ayrıca gelir dağılımının maaş ve ücretler aleyhine bozulmasına neden olmaktadır. Gelirinin yetmediği öne süren maaşlı ve ücretli kesim kendisine ek iş bulma eğilimine yönelmekte ya da aile bütçesine katkı sağlamak isteyen ev kadınları ve çocuklar çalışmak zorunda kalmaktadır. Bunlar genellikle de kayıt dışı çalışmaktadırlar[161].

Kayıt dışı istihdam faaliyeti işletme ve bireylere belli faydalar da sağlamaktadır. Çünkü kayıtlı ekonomi içinde işletmeler ve bireyler için ekonomik faaliyetler

---

[158] Gülay Toksöz ve Şerife Özşuca, "Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri",*İktisat Dergisi* Cilt:35, Sayı:430, 2002, s. 29.

[159] Tekin Akgayik, Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, *En Büyük Karadelik: Soysal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, s. 201-202.

[160] Şinasi Aydemir, *Türkiye'de Kayıt dışı Ekonomi***,** Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1995 s.50.

[161] Rüştü Meydanal, " Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir?, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Marmara Üniversitesi, İstanbul, s.84.

vergilendirilmektedir. İşletmeler ise, gelirlerini yükseltmek ve maliyetlerini minimuma indirmeye çalıştıkları için kayıt dışı faaliyetler her zaman daha cazip gelmektedir. Kayıt dışı istihdamda çeşitli düzenlemeler, vergi kısıtlamaları ve sosyal güvenlik fonları gibi mali yükümlülükler bulunmadığı için, kar maksimizasyonu kayıt-dışı istihdam tercih edilmektedir. Ülke ekonomisinin faaliyetleri, fiyatlar ve maliyetlerin düşük seviyede seyretmesine imkân veriyorsa kayıt dışı istihdamın gelişmesi kaçınılmazdır. Kayıtlı sektörde işgücü maliyeti yüksek olduğundan, kaçak işgücüne her zaman talep olacaktır. İşgücü fazlalılığı da her zaman bu duruma yardımcı olacaktır[162].

Bunun yanında 1980 sonrası dönemin önemli paradigması olan, yeni liberalizm yaklaşımında enformelleşme kapitalist işletmelerin gelir paylarını artırma çabasının sonucu niteliğindedir. Yeni liberalizmin gelişmesinden kaynaklanan çalışma ilişkilerinin esnekleştirilmesi işgücü maliyetlerinin azaltılmasını sağlarken, iş ve gelir güvencesini, sosyal korumayı ve işçilerin pazarlık gücünü zayıflatmaktadır. Ancak, doğal rekabetçi baskıların enformel istihdamı artırmasının asıl gerekçesi hem daha piyasa yönelimli olan, hem de daha yavaş ekonomik büyüme anlamına gelen yeni liberal politikalardır. Yavaş ekonomik büyüme, düzenleyici bağlamın uygun çalışma standartlarını gerektirip gerektirmediğine bakmaksızın ekonomik fırsatları azaltmakta ve güvenceli işler yaratılması için baskıyı zayıflatmaktadır[163].

2.1.4.1.2 İşsizlik

Sosyal sigorta risk kollarından yaşlılık sigortası; sigortalıların yaşlanarak çalışma güçlerini kaybettiklerinde geçinmeleri için ihtiyaç duydukları maddi imkânları sağlamaları amacına yönelik bir sigorta koludur. Ancak yaşlanmadan erken yaşta emekli olar çalışma güçlerini kaybetmemeleri nedeniyle iş gücü piyasasından çekilmemeleri yeni istihdam alanlarını tıkamakta ve işsizliği arttırmaktadır. Yüksek işsizlik düzeyi iş gücü piyasasında ücretler seviyesini düşürerek sosyal güvencesiz çalışmayı zorunlu hale getirmektedir.

Nüfus artış hızının ekonomik büyüme oranının üzerinde seyretmesi sonucunda ortaya çıkan işsizliğin kırsal alandaki imkansızlıklar iş gücünü göçe zorlamakta; bu da zaman içinde kentlerde vasıfsız iş gücünün artmasına neden olmaktadır. Bu durumda, emek sahiplerinin daha az ücret, daha az (ya da hiç) sosyal güvence ve daha uygunsuz

[162] Gülay Toksöz ve Şerife Özşuca, "Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri", s.30.
[163] Gülay Toksöz ve Şerife Özşuca, "Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri", s.30.

koşullarda çalışmaya razı olmaları sonucunu doğurmaktadır. Başka bir ifade ile daha az maliyetle kayıt dışı olarak yaratılmak istenen istihdam, emek sahipleri tarafından da desteklenir hale gelmektedir. Bu anlamda kayıt dışı ekonominin yararlı olduğu ve işsizlik sorununun çözümüne katkıda bulunduğu söylenebilir. Ancak bu olumluluğun; ücretler, iş güvencesi ve sosyal güvenirlik açısından değerlendirilmesi durumunda istenen bir durum olmadığı ortadadır[164].

Türkiye'nin ekonomisi büyük ölçüde tarım ve hizmetler sektörlerinden oluşmakta, bu iki sektörlerin dışında tüm sektörlerde yeni üretim biçimlerine paralel olarak küçük işletmeler yaygınlaşmış ve gelir dağılımının bozukluğu gibi yapısal özellikler ortaya çıkmıştır. Bu sorunun yasal ekonomik faaliyetlerle değiştirilebilmesi mümkün değildir. Kayıt dışı sektöre zemin hazırlayan sosyo-ekonomik özelliklerin iyileştirilmesi için gerekli önlemlerin alınmasını amaçlayan ekonomi politikalarının üretilmesi gerekmektedir. Gelir dağılımı bozukluğunun kayıt dışı istihdama neden olan önemli bir faktör olduğunu göz önünde bulundurmakta yarar vardır[165].

Hızlı nüfus artışına ve bazı bölgelerin nispi geri kalmışlığına paralel biçimde boyutları genişleyen çarpık kentleşme olgusu, hukuk sisteminin işletilmemesine, vatandaşın takip edilememesine ve toplum hayatının istendiği ölçüde düzenlenememesine neden olmaktadır. Hızlı kentleşme ile ortaya çıkan işsizlik sorunu ile birlikte bir takım ihtiyaçların karşılanması konusunda yasal kurumlar yetersiz kalmakta, bu kurumların yerini yasadışı kişiler alarak faaliyetlerini kamulaştırmaya başlamakta ve en kötüsü bu faaliyetlere karşı hoşgörülü davranma geleneği oluşmaktadır. Gerek yasal, gerekse yasadışı faaliyetlere yönelerek, geçimini sağlamaya da daha fazla haksız kazanç elde etmeye çalışan kişileri izleyebilmek, devletin hiçbiri kurumu için kolay olmamaktadır. Böylesi bir ortamda vergi idaresinin hem elde edilen geliri, hem de gelir elde edenleri izleyebilmesi olanaksızdır[166].

Yabancı kaçak işçi istihdamı, kadın istihdamı, çocuk istihdamı olgularını da işsizliğin ve iş gücü yapısının durumu ortaya çıkarmaktadır.

---

[164] Şinasi Aydemir, *Türkiye'de Kayıt dışı Ekonomi*, s.57.
[165] Ülker Toptaş, *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri*, s.26.
[166] Şinasi Aydemir, *Türkiye'de Kayıt dışı Ekonomi*, s.59.

2.1.4.1.3 Yabancı Kaçak İşçiler

Türkiye'nin nüfus artış hızının yüksek seviyelerde olması ve genç nüfusun fazla olması sebebiyle yabancı işçiye ihtiyaç duyduğu söylenemez. Hatta mevcut yatırımlar nüfus artış hızına paralel istihdam olanağı yaratmamakta dolayısıyla işsizlik oranı da oldukça yüksek seviyededir. Türkiye'de yabancı işçilerin istidam edilmesinin tek sebebi bu iş gücünün ucuzluğudur. Yabancı kaçak işçilerin büyük çoğunluğu vasıfsız işçilerden oluşmakta ve emek yoğun sektörlerde çalışmaktadırlar. Ağır çalışma koşullarına rıza gösterebilen, kaçak oldukları için yasalar önünde işçi bile sayılmayan bu işçiler; çalışma mevzuatımızda yer alan yasaklara rağmen Türkiye'de çok sayıda bulunmakta ve kayıt dışı istihdamı arttırmaktadır.

2.1.4.1.4 Kadın İşçiler

Türkiye'de kadınların istatistiklerde "çalışmıyor" olarak görülen önemli bir kısmı kentlerde tekstil sektöründe fason üretim yapan işletmelerde ve toptancılarda parça başına iş almakta olduğu, bunun dışında iğne oyası, dikiş, gündelikçi işçilik, örgü işi gibi işlerde de çalıştıkları bilinmektedir. Kadınları kayıt dışı istihdama yönelten önemli bir neden de çocuklu kadınların çocuklarını bırakabilecekleri yerlerin olmayışı veya pahalı oluşudur. Bu durum kadınları tamamen emek piyasalarının dışına itebileceği gibi; tekstil, örme, terzilik gibi evde yapılan para getiren işlere de yöneltebilmektedir[167].

2.1.4.1.5 Çocuk İşçiler

Türkiye'de de çocuk işçiliği sorunu önem taşıyan bir konudur. Türkiye'nin ekonomik gelişim ve sosyal kalkınma düzeyi, bölgeler arası gelişme farklılığı, nüfus, eğitim düzeyi bu sorunla doğrudan ilgilidir. Türkiye; kırsal yerleşimden kentsel yerleşime ve tarımsal ekonomiden sanayi ekonomisine geçiş sürecini yaşamaktadır. Bölgelerarası gelir dengesizliğinden kaynaklanan kırdan kente yaşanan hızlı ve kontrolsüz göç, işsizlik, geleneksel aile yapısının çözülmesi, kentsel yoksulluk, sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği Türkiye'de çocuk işçilerin artışını körüklemektedir[168].

---

[167] Mustafa Özer,Kemal Biçerli, "Türkiye'de Kadın İşgücünün Panel Veri Analizi", *Sosyal Bilimler Dergisi* 2003-2004, s.67.

[168] Özkan Yıldız, "Türkiye'de Çocuk İşçi Sorununun Toplumsal Görünümü", *Journal of Qafqaz University*, 2006, s.137.

Türkiye'de kentlerde küçük ve orta boy işletmelerde (KOBİ) çocuklar çok düşük ücretlerle, ihmal ve istismar içeren güç koşullarda çocukluğuna hiç uygun olmayan işlerde çalışmaktadırlar. Çalışma ortamları genellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği kurallarına uygun değildir. Özellikle ayakkabı, saya, saraciye ve deri-konfeksiyon sanayinde kullanılan solüsyon gibi yapıştırıcılar içindeki kimyasallar çalışan çocukların sağlığı üzerinde tehlike oluşturmaktadır. Büyük metropollerde küçük işletmelerde çalışan çocuklara ek olarak, tarımda da yaygın bir biçimde çocuk emeğinin kullanıldığı görülmektedir[169].

2.1.4.2 Sosyal Nedenler

Sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığı ülkelerde kayıt dışı istihdam işverenler için ucuz işgücü, çalışanlar için ise bir ekmek kapısı olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kayıt dışı istihdam işsizlere, düşük ücretli kamu sektörü çalışanlarına, yeterli maaş alamayan emeklilere gelirlerini yükseltme konusunda bir kaynak oluşturmaktadır[170]. Kayıtdışı istihdama yol açan başlıca sosyal nedenler bireysel eğilimler ve kayıt dışı çalışmayı tetikleyen sosyal etmenlerdir.

2.1.4.2.1 Bireysel Eğilimler

Çeşitli ampirik çalışmalar sonunda elde edilen bilgilere göre, gençlerin yaşlılara, evlilerin bekarlara, kadınların erkeklere göre daha fazla risk üstlenebildikleri tespit edilmiştir. Nüfusu genç olan, evlilerin ve kadınların ağırlıkta olduğu toplumlarda kaçakçılığa eğilimin de yüksek olduğu belirtilmektedir. Türkiye nüfusu ele alındığında bu teze uygun bir yapıda olduğu görülmektedir[171].

2.1.4.2.2 Toplumsal Nedenler

Çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğü ve kayıtlı çalışma ile ilgili bilgi eksikliği kayıt dışı istihdamı yaratan en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. İşgücünün eğitim seviyesi oldukça düşük olan Türkiye'de işgücünün bilgilendirmesi ve bilinçlendirilmesi önem taşımaktadır.

---

[169] Özkan Yıldız, "Türkiye'de Çocuk İşçi Sorununun Toplumsal Görünümü", s.138.
[170] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, s.27.
[171] Gülay Toksöz ve Şerife Özşuca, "Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri", s.30-33.

Bilgi ve bilinç eksikliği kayıt dışı çalışanların yasal mevzuattan doğan haklarını aramalarının önündeki en büyük engeldir. Dolayısıyla kayıt dışı çalıştırılmayla ilgili yapılan ihbar oranı ve hukuki yollara başvurup haklarını arayan çalışan sayısı da düşüktür. Tabi kayıt dışı çalışanların bilinç eksikliği nedeniyle haklarını aramamalarının yanı sıra, işleri kaybetme korkusunun da önemli etkisinin bulunduğu göz ardı edilmemelidir.

Bunun yanında çalışanların bilgisizliğinden yada eksik bilgi edinmelerinden doğan ön yargıları, kendilerinin ve ailelerinin karşılaşabilecekleri uzun vadeli sosyal ve mesleki riskleri kavrayamamalarına ve kayıt dışı çalışmayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Özellikle sigortalı olduklarında kısa vadede aldıkları sağlık hizmetinin yeterli kalitede olmadığı kanaati bu tercihe yönelmelerine neden olmaktadır. Sonuç olarak çalışanlar kayıt dışı çalışmaya yönelmekte hatta işverenlerinden, kendileri için sosyal güvenlik kurumuna ödeyeceği primin ücretlerine eklenmesini istemektedirler[172].

2.1.4.3 İdare ve Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Türkiye'de devlet bürokrasisinin ve yargı sisteminin iyi işlemediği yönünde genel kanaat mevcuttur. İstihdam ilişkilerinin resmileştirilmesine yönelik prosedürlerin karmaşık ve kolay anlaşılır olmaması işçi ve işverenlerin beyanını zorlaştırmaktadır. Etkin ve caydırıcı bir denetim mekanizmasının kurulamaması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılamaması, denetim personeli sayısının yetersiz olması kayıt dışı istihdamı arttıran nedenlerdir.

Kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonunun kurulamaması devlet bir kurumunun yaptığı işlemden diğer kurumunun haberdar olmaması, Kurumsal işbirliği ağının ve bilgi havuzunun oluşturulamaması kayıt dışı istihdamla mücadelenin önündeki en önemli eksiklikler olarak göze çarpmaktadır.

Konun yargısal boyutu incelendiğinde de bürokratik durumdan çok farlı bir sonuç ortaya çıkmamaktadır. Sosyal ve ekonomik yapının hızlı değişiminden kaynaklanan birikimler, personel yetersizliği, teknolojik alt yapının oturtulamaması gibi nedenler diğer davalar gibi hizmet tespit davalarının da çok geç sonuçlanmasına neden olmaktadır. Hizmet tespit davalarının geç sonuçlanması kayıt dışı çalışanların yargı yoluyla haklarını

---

[172] ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı. <http://www.csgb.gov.tr /sgb_web/faaliyet/kayıtdisi-istihdam.pdf>(Erişim Tarihi:12.11.2009)

alabileceklerine olan güvenlerini sarsmakta ve kayıt dışı çalışmak dışında alternatiflerinin olmadığı düşüncesinin oluşmasına neden olmaktadır[173].

2.1.4.3.1 İşveren Üzerindeki Mali ve Sosyal Yükümlülükler

Türkiye'de toplanan vergilerin büyük bir kısmını istihdam vergileri oluşturmaktadır. İstihdam vergilerinin yüksek olması ise işgücü maliyetini arttırmakta buda kayıt dışı istihdamı beslemektedir. Türkiye'de işverenin işçisine ödediği net asgari ücretin toplam iş gücü maliyetine oranı % 59'dur. Bir başka ifadeyle işverenin bir asgari ücretli işçisi için kasasından çıkan paranın ancak % 59'u işçinin cebine girmektedir.

AB ortalamasına baktığımızda ise çalışanlar brüt ücretin % 63.4'ünü almaktadırlar. Aynı oran Avustralya'da % 87.1, Danimarka'da % 81.1, Kanada'da % 74,1 civarındadır. Sonuç olarak ülkemizde istihdam yaratan ve kayıtlı işçi çalıştıran işverenlerin cezalandırılır durumda olduğu anlaşılmaktadır[174].

Tablo 2.5. Asgari Ücretten Yapılan Kesintiler (01.01.2011-30.06.2011)

Brüt Asgari Ücret (16 yaşından büyükler için)	796,50 TL
Sigorta Primi İşçi Payı (% 14)	111,51 TL
İşsizlik Sigortası İşçi Payı (% 1)	7,97 TL
Gelir Vergisi Matrahı	677,02 TL
Gelir Vergisi (% 15)	101,55 TL
Damga Vergisi (%0 6)	5,26 TL
Kesintiler Toplamı	226,29 TL
Net Ücret	570,21 TL
Asgari Geçim İndirimi (Bekar İşçi)	59,74 TL
Bekar İşçi Asgari Geçim İndirimiyle Net Ücret	629,95 TL
Asgari ücretten yapılan kesintilerin asgari ücrete oranı	%28,41

Kaynak: Asgari Ücret ve Yasal kesintiler. <http://www.yaklasim.com/malibilgiler/pratikbilgiler/maddeler/003.htm>(Erişim Tarihi:28.03.2011)

Yukarıdaki Tablo'da da görüleceği üzere işçinin eline geçen net ücret asgari geçim ücreti uygulamasıyla arttırılmıştır. Türkiye'deki asgari ücret üzerinden alınan gelir vergisi, damga vergisi gibi vergiler asgari ücretlinin eline geçen net ücretin düşük olmasının en büyük sebebi olarak görülebilir. Düşük ücretle çalışmak zorunda kalan asgari ücretli kesim kayıt dışı sektöre yönelerek kazancını arttırmaya çalışmaktadır.

---

[173] Rüştü Meydanal, " Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir?, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Marmara Üniversitesi, İstanbul, ss. 93-94.

[174] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, .s45-.46.

Tablo 2.6. Asgari Ücretin İşverene Maliyeti (01.01.2011-30.06.2011)

Brüt Asgari Ücret (16 yaşından büyükler için)	796,50 TL
Sigorta Primi İşveren Payı (%19,5)	155,32 TL
İşsizlik Sigortası İşveren Payı (% 2)	15,93 TL
İşverene Maliyet	967,75 TL
Asgari Geçim İndirimi Hariç Çalışanın Eline Geçen	570,21 TL
İşverenin Ödediği Tutar	967,75 TL
Fark	397,54 TL
İşverenin ödediği ile işçinin eline geçen arasındaki farkın asgari ücrete oranı	% 49.91

Kaynak: Asgari Ücretin İşveren Maliyeti. http://ikplatform.com/index.php?option=com_ content&view= article&id=223&Itemid=152.(Erişim Tarihi:28.03.2011)

Tabloda da görüldüğü gibi işveren tarafından çalıştırılan bir asgari ücretli işçi için ödenmesi gereken tutarla işçinin eline geçen tutar arasındaki fark oldukça açıktır. Bu farkın meydana gelmesinin en büyük sebebi ise vergi ve sigorta pimi gibi yükümlülüklerin işverene maliyetinin yüksek olmasıdır. Türkiye'deki işsizliğin büyümesindeki temel neden da aslında işveren üzerindeki mali yüklerin diğer dünya ülkelerine göre daha ağır olmasıdır. İstihdam maliyetinin ağır olması Türkiye'de kayıt dışı istihdamın beslemekte ve kayıtlı istihdamı azaltmaktadır.

Ayrıca işverenler üzerinde iş gücü maliyeti dışında iş kanunu gereği başka istihdam yükümlülükleri de bulunmaktadır. Söz konusu yükümlülükler genellikle işverenlerin çalıştırdıkları işçi sayısına göre ortaya çıktığı için; işverenler bu sayıyı doldurmamak için çareyi kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelmekte bulmuşlardır[175].

2.1.4.3.2 Kayıt ve Tescil İşlemlerinde Karşılaşılan Zorluklar

Türkiye'de gerek kendi nam ve hesabına çalışanlar gerekse bağımlı olarak çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmalarında çeşitli zorluklarla karşılaşılmaktadır. Kendi hesaplarına çalışanlardan kendileri gerçek kişi olarak işveren konumunda olanlar, işveren şirket ortağı olanlar, esnaf ve çiftçiler olarak sıralanabilir.

Gerek bağımlı çalışan gerekse bağımsız çalışan kesimin sosyal güvenlik kapsamına alınmaları birbirinden farklı çeşitli yollarla gerçekleşmektedir. İşyeri açma, şirket kurma işlemlerindeki bürokratik işlemlerin fazlalığı nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarına

[175] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, s.47-49.

bildirimi arka plana atılmasından kaynaklanan sorun tescil işlemlerinin gecikmesine neden olmaktadır.

Ayrıca toplumun belki de en eğitimsiz kesimi olan çiftçilerin sosyal güvenlik hakkından dahi haberdar olmamaları ve olsalar dahi kayıt ve tescil işlemleriyle uğraşmak istememeleri sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmalarına neden olmaktadır.

Süreksiz tarım işçisi ya da ırgat dediğimiz çalışanların T.C. vatandaşlık numaralarının dahi olmaması kapsama alınmalarını oldukça zorlaştırmaktadır. Tarım dışı sektörlerde ücretle bağımlı olarak çalışanların bildirimi konusunda ise işverenlerinin bazı zorluklarla karşılaştıklarını görülmektedir. Özellikle işçi değişiminin fazla olduğu sektörlerde işçilerin tescil için gerekli belgeleri tamamlamaya fırsat olmadan işten ayrılmaktadırlar.

2.1.4.3.3 Çalışma Yasaları

Çalışma hayatımızda işçiler için bir nevi hayat sigortası olan, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, işsizlik sigortası gibi uygulamaların maliyetlerinin büyük kısmının işveren tarafından karşılanması işverene ek yük getirmektedir.

İşveren; işçiye hizmet akdi devam ederek çalıştırdığı her kıdem yılı için 30 günlük ücreti üzerinden kıdem tazminatı ödemek durumundadır. Başka bir deyişle bu gün asgari ücretle çalışan 10 yıl kıdemli bir işçi için işverenin brüt 7.600 TL ödemesi gerekmektedir. İşverenler genellikle kıdem tazminatı ödemekten kurtulmak amacıyla sık sık kıdem tazminatının sıfırlanması için kağıt üzerinde işçiyi işten çıkartarak yeniden işe başlamış gibi göstermekte veya işçiyi tamamen kaçak olarak istihdam etmektedirler.

İşsiz kalmış çalışanları korumak amacıyla işsizlik sigortası fonu kurulmuştur. Ancak işsizlik sigortası uygulaması işçi ve işveren tarafından suiistimal edilebilmektedir. İşçi fiilen çalışmaya devam ederken işverenle anlaşıp işten ayrılmış gibi gösterilmekte ve işsizlik sigortasından yararlanmaktadır. Böylece işveren de işçinin kayıt dışı çalışması sayesinde karını arttırmaktadır[176].

Aynı durum devlet tarafından yeşil kart verilerek sağlık hizmeti karşılananlar, dul yetim aylığı veya geliri alanlar, bakılmakla yükümlü statüde sağlık yardımı karşılananlar

[176] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, s. 51.

için de söz konusudur. Yeşil kart kullanan kişiler hem sağlık sigortası haklarından faydalanıp hem de daha fazla gelir elde etmek adına kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler.

Diğer yandan Türkiye'de hizmet akdiyle çalışanların emekli olabilmeleri için üç şart gerekmektedir. Bunlar sigortalılık süresi (işe başlamasından emeklilik talep ettiği tarihe kadar geçen süre), prim ödeme gün sayısı ve yaştır. Üç şart ancak bir arada gerçekleştiği takdirde emekli olabilmektedirler. Bağımsız çalışanlarda ise sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı aynı olup ayrıca yaş şartı aranmaktadır.

İşte bu emeklilik sistemi Türkiye'de kayıt dışı istihdamın bir başka nedeni olabilmektedir. Özellikle prim ödeme gün sayısını tamamlayan çalışanlar emeklilik yaşını beklemesi gerektiği dönemde biraz daha fazla ücretle kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler. Kendisi kayıt dışı çalışmaya razı olan kişileri çalıştırmak işveren açısından da işgücü maliyetinin düşmesi anlamına geldiğinden rahatlıkla kabul görmektedir.

Kademeli emeklilik şartlarına göre on sekiz yaşında çalışmaya başlayan bir erkek sigortalı kırk üç yaşını, aynı yaşta çalışmaya başlayan bir kadın sigortalı ise otuz sekiz yaşında diğer şartları sağlayabilmekte ve bundan sonra emekli olabilmek için gereken yaş şartını beklemesi gerekmektedir. Ancak bekleme süresi de denen bu dönemde kişiler geçimlerini sağlayabilmek için çalışmak zorunda olduklarından genellikle kayıt dışı olarak çalışmaya devam etmektedirler.

Belirli bir meslekte uzmanlaşmış kişiler normal çalışma saatleri dışında ek iş yaparak kendi hesaplarına çalışma yoluna gitmeleri de kayıt dışı çalışmayı doğuran bir başka durumdur. Bu kişiler kendi hesaplarına çalışabilmek için gerekli sermayeye sahip olmadıklarından vasıflı iş gücü ihtiyacı olan işverenler tarafından kayıt dışı çalışmaktadırlar[177].

Bunların yanında devlet bazı kesimleri kısmen veya tamamen sosyal güvenlik mevzuatı kapsamı dışında tutmuştur. Kapsam dışında bırakılan kesim genellikle sosyal güvenlik mevzuatına göre prim ödeme gücü olmayanlar ya da çalışma biçimi hizmet akdi çerçevesinde değerlendirilemeyen kesimdir[178].

---

[177] Rüştü Meydanal, " Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir?, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Marmara Üniversitesi, İstanbul, ss. 79-83.

[178] Mehmet Candan, Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, s. 52.

5510 Sayılı Kanununda tamamen zorunlu sosyal güvenlik kapsamı dışında tutulanlar sayılmıştır. Bunlar[179]:

- Süreksiz tarım işçileri (ırgatlar)
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
- Konut içinde aile efradı tarafından yapılan işlerde çalışanlar,
- Ücretli ve sürekli olanlar haricinde ev işyerinde çalışanlar,
- Askerlik hizmeti yapanlar,
- Meslek okullarında tatbiki mahiyetinde yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,

5510 Sayılı Kanunun maddesinde kısmen sosyal güvenlik kapsamına alınanlar sayılmıştır. Bunlar[180]:

- Çıraklar,
- Ceza evlerinde atölyelerde çalıştırılan mahkumlar,
- Rehabilite edilen hastalar.

Ayrıca ortaya çıkan yeni çalışma biçimleri sosyal güvenlik mevzuatımızın kapsama alamadığı kesimin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin Network adı verilen bir çalışma sistemine göre çalışanların çalışma statüleri sosyal güvenlik mevzuatımızda değerlendirilememektedir. Bu da bazı firmaların pazarlama faaliyetlerinde bu sistemi kullanmalarına ve böylece binlerce kişinin kayıt dışı çalışmasına neden olmaktadır.

Politik ve ekonomik sisteme dönük toplumsal ve kültürel tepkiler kayıt dışı istihdam sorunuyla mücadelede problem oluşturmaktadır. Devlete güvensizlik ve Kamu kuruluşlarına karşı koyma yönelimi, yada geleneksel olarak patronaj sistemine dayalı enformel guruplaşma ve şebekeleşme, politik bağlantı bularak iş yapma alışkanlığı kayıt dışı istihdamın önlenmesini engelleyebilmektedir[181].

---

[179] " Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510S.K. Md. 6)", *Resmi Gazete*, 26200, 16 Haziran 2006.

[180] " Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510S.K. Md. 5)", *Resmi Gazete*, 26200, 16 Haziran 2006.

[181] Metin Ercan, " Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Engellenir", *(Ekonomi Köşesi)*, Radikal, 15.12. 2004.

2.1.4.3.4 Denetimin Yetersiz Olması

İşletmelerin yapmış oldukları faaliyetlerinin etkin bir şekilde denetlenememesi kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır. Denetim faaliyetlerinin verimli olabilmesi için de denetim faaliyeti yapanların kayıt dışı istihdam konusunda uzman olmaları, objektif davranan bireylerden kurulu ekiplerden oluşması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir. Aksi halde denetimler ciddiye alınmayacak, kayıt dışı faaliyetlerin üstü örtülecek ve kayıt dışı istihdamın büyümesine katkıda bulunacaktır.

Bazı işyerlerinin denetimi işyerinin seyyar ve mevsimlik olması gibi nedenlerle oldukça güçtür. Pazarlarda mal ve hizmet satan seyyar satıcılar, şehirlerarası yollarda yolcu ve yük taşımacılığı yapan araçlar, denizlerde avcılık yapan tekneler ve yük taşımacılığı yapan gemileri bunlara örnek olarak gösterebilir. Yine mevsimlik çalışan truzim işletmelileri yaz boyu kayıt dışı işçi çalıştırdığından ve sezon bitiminde de bunları işten çıkardığından denetimleri oldukça güçtür.

Bununla birlikte denetim elemanı sayısının yetersiz olması az sayıda işyerinin denetlenmesine dolayısıyla işyerlerinin büyük çoğunlunun kayıt dışı işçi çalıştırmaya devam etmelerine neden olmaktadır.

2.2 Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Tartışmaları

Türkiye'de hem primli sosyal güvenlik sisteminin hem de sosyal yardım ve hizmetleri içeren primsiz sosyal güvenlik sisteminin uygulandığını söyleyebiliriz[182]. Primli sosyal güvenlik sistemi; iş sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı çalışanlar ile tarımsal işlerde ücret karşılığı çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan SSK, devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlayan Emekli Sandığı (ES) ve esnaf ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur'dan oluşan üç adet kamu sosyal güvenlik kurumları ile bazı banka ve sigorta şirketlerinin bünyesinde kurulan özel emeklilik ve diğer sosyal yardım sandıklarından oluşmaktaydı[183].

Başlangıçta giderleri az, geliri çok olan sosyal güvenlik kurumları büyük fonlar oluşturmuştur. Ancak yıllar geçtikçe nüfusun yaşlanması, emeklilik sisteminin

---

[182] Cüneyt OLGAÇ, *Yeni Sosyal Güvenlik Sistemimizde 200 Soruda Sosyal Sigorta Uygulamaları ve Genel Sağlık Sigortası*, Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2006, s.7.

[183] Zeki Kaynak, *Yeniden Yapılandırılan Sosyal Güvenlik Sistemimizde Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası*, Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2007, s. 17-18.

olgunlaşmaya başlaması ve kapsamının genişletilmesi başlangıçta oluşan fonların sağladığı olanaklarla insanların daha erken emekli olarak daha fazla emekli maaşı alma istemelerine neden olmuştur[184].

Bu istekleri kendi çıkarlarına dönüştürme fırsatını kaçırmayan politikacılar tarafından siyasi vaatlere malzeme edilmiştir. Aktüeryal dengelere etkisi dikkate alınmadan emeklilik yaşı, prim alacaklarının tahsili, fonların değerlendirilmesi gibi hayati önem taşıyan parametrelere ve uygulamalara yapılan yanlış müdahaleler yapılmıştır. Yaratılan yönetim zafiyetleri, katkı-yarar dengesi ilkesiyle bağdaşmayan ve aktüeryal denge üzerinde olumsuz etki yaratan aylık hesaplama yöntemleri, sosyal yardımların genişletilmesi gibi durumlar mevcut sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılarının bozulmasına, mali ve yönetsel özerklikleri kaybetmelerine, önemli finansman açıkları vermelerine ve hazine desteği olmadan işlev yapamaz hale gelmelerine neden olmuştur. Buda zamanla sosyal güvenlik sisteminde reform tartışmalarını beraberinde getirmiştir[185].

Sosyal güvenlik alanında reformdan ilk kez bahseden belgelerin başında 1963–1967 yılları arasını kapsayan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı gelmektedir. Bundan sonraki süreçlerde de kalkınma planlarında, sosyal güvenlik reformuna ilişkin görüş ve önerilere yer verilmiştir. Bu dönemde ise, sosyal güvenlik sistemimizde iki önemli kurum yer almaktadır: İşçi Sigortaları Kurumu ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü. Planda "Sosyal Güvenliğin herkesi kapsayacak ölçüde genişletilmesi, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeni içine alınması, işsizlik sigortası kurulması hususları yanında bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesinin sağlanması" yer almaktadır[186].

Birinci kalkınma planı, ilgili konudaki reform için 1963-1967 yıllarını kapsayan yol haritası belirlerken, 1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Kalkınma Planı'nda mevcut sistemin, dünya standartlarında bir risk karşılama sistemine ve toplumun bütününe yaklaştırılarak adaletli bir gelir dağılım mekanizmasına dönüştürülmesi amacı belirlenmiştir. Ayrıca sistem içindeki farklı kurumların tek bir çatı altında birleştirilmesi gerektiği, önceki plana göre daha açık ve sistematik düzenlemeler yapılması ihtiyacı

---

[184] Nami Çağan, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Sorunları", *Türkiye'de ve Almanya'da Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Reformu Uluslararası Konferansı*, Ankara 18-19 Aralık 1997, s. 24.

[185] Zeki Kaynak, *Yeniden Yapılandırılan Sosyal Güvenlik Sistemimizde Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası*, s. 17-18.

[186] "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963- 1967)", *Resmi Gazete*, 11272, 3.Aralık.1962.

vurgulanmıştır. Sosyal güvenlik alanında yapılması hedeflenen reformu yürütmek için, teknik ve idari personelin yetiştirilmesi, hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi, bürokratik işlemlerin sadeleştirilmesi hedeflenmiştir[187].

Kalkınma planlarının yanı sıra, 1970'li yıllar ve 1980'li yıllarda sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması zorunluluğu birçok hükümetin program ve amaçları arasında yer almıştır. İlgili dönemlerde sosyal güvenlik alanındaki en önemli gelişme Ecevit ve Irmak hükümetlerinin programıdır. Sol bir parti olarak Ecevit'in ilk kez iktidara geldiği bu dönemde, hükümet programında tüm sosyal güvenlik kurumlarının bir çatı altına toplanması hedefine yer verilmiştir[188].

Ardından gelen Irmak Hükümeti ise hükümet programında, sosyal güvenlik sistemimizde var olan kurumların, farklı mevzuatlarla, dağınık bir şekilde ve birbirleri ile uyumsuz bir şekilde işlediklerini göz önüne alarak: "Tüm sosyal güvenlik kurumlarını bir çatı altında toplamak, tarım ve orman kesimi başta olmak üzere tüm çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almak olanaklarını tespit etmek amacıyla Hükümetimiz "Sosyal Güvenlik Bakanlığı" adı altında bir bakanlığın kurulmasını yararlı görmüştür" ifadesini kullanmıştır[189].

İlgili bu girişimlerin ardından yaklaşık 15 yıl boyunca, sosyal güvenlik alanında herhangi reform çalışmasında bulunulmamıştır. 1989 yılında ise, "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu" Tek Çatı raporu hazırlanmıştır. İlgili raporda, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının; Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünün ise Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşu olduğu vurgulanarak, bu durumun idari ve mali açıdan sosyal güvenlik sistemimize verdiği zararlar ve anayasamızla ilgili kanunlara aykırılığı üzerinde Beş bölümden oluşan bu raporda sosyal güvenlik sisteminin sorunları, mali yetersizlikleri ve benzeri sorunları sıralandıktan sonra, sistemin tek çatı altında toplanmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur[190].

---

[187] "İkinci Beş Yıllık Plan Çalışmaları - Sosyal Güvenlik Sektör Raporu", *Resmi Gazete***,** 12679, 21.Ağustos 1967.

[188] I. Ecevit Hükümeti Hükümet Programı (26.01.1974-17.11.1974). <www.tbmm.gov.tr/ hukumetler/hp37. htm>(Erişim Tarihi:2.11.2009)

[189] Irmak Hükümeti Hükümet Programı, (17.11.1974 -31.03.1975), <www.tbmm.gov.tr/ hukumetler/hp38 htm>(Erişim Tarihi:2.11.2009)

[190] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

İlgili rapor ve bu konudaki tartışmaların ardından, 2000 yılında, sosyal güvenlik sisteminde reform yapılmasına yönelik çabalar başlamıştır. Ülkedeki üç büyük sosyal güvenlik kuruluşunu tek bir çatı altında toplama hedefiyle hükümet, 24.8.2000 tarih 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyi çıkarmıştır. Ancak Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkmasının ardından, Anayasa Mahkemesi tarafından KHK yetkisinin aşıldığı gerekçesi ile iptal edilmiştir. (KHK) de yürürlükten kalkması ise reform hedeflerine bir kez daha ulaşılamamıştır[191].

2002 yılından sonra ise, sosyal güvenlik politikaları ve reformu konusunda AKP hükümeti tarafından acil eylem planı hazırlanmıştır. Tek çatı altında olmayan ve aralarında bir bütünlük ve koordinasyon bulunmayan, sosyal yardım ve hizmetlerin reforma tabi tutulması gerektiği gerekçesi ile çalışmalar başlamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu ile yeniden kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumunun amacı; kanunun üçüncü maddesinde Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliğini sağlamak, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek ve ortak veri tabanını oluşturmak için gerekli çalışmaları yapmak olarak gösterilmiştir[192].

Ancak, kurumun amaç ve görevlerinde belirtildiği üzere, ilgili kuruluşlar arasında T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü sayılmamıştır. Buna sebep olarak, anılan kurumun Maliye Bakanlığının bir bağlı kuruluşu olması gösterilmişse de bu düzenlemenin sosyal güvenlikte reform düşüncesi ile bağdaşmadığı görülmektedir. Reform anlayışını zedeleyecek bir başka husus, tek çatının gerçekleştirilememesinin yanı sıra kurumun özerk yapılmamasıdır.

Türk siyaset yaşamında politikacıların sosyal güvenlik harcamalarında siyasi çıkarlarını korumak adına taviz vermeleri alışılmış bir durum haline gelmiştir. Akılcı müdahalelerden kaçınmalarının neden olacağı sonuçlara yönelik ikna edici bildirimlere karşın popülist uygulamalardan geri dönüş olmamıştır. Sosyal güvenlik sistemimizin

---

[191] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

[192] "Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu (5502 S.K.)", *Resmi Gazete*, 25178, 24.07.2003.

finansman sisteminin geri dönülmez bir duruma sürüklendiğinin geçen yıllarla birlikte anlaşılması neticesinde soruna müdahale etme yönünde irade oluşmuştur.

1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanun, ivedilikle çözüm gerektiren kolay ve erken emeklilik sorunun çözümüne yönelik bir düzenleme olarak uzun bir aradan sonra atılan ilk adım olarak kabul edilmektedir[193]. Hatta bu kanun sosyal güvenlik reformunun bir ön düzenlemesi olarak da görülmektedir.

4447 sayılı kanun sosyal güvenlik sistemimizde finansman açıklarına yol açan faktörlerden yalnızca birinin kaynağına yönelik bir düzenleme barındırmaktadır. Sistemde köklü bir değişiklik öngören somut çalışmaların yapılması ancak kanunun üzerinden beş senenin geçmesinin ardından mümkün olmuştur.

Türkiye'de yıllardır yapılan yanlış uygulamalar sonucunda büyük ve çözülmesi zor bir sorun haline getirilen sosyal güvenlik sistemimizi yeniden yapılandırmak ve çağdaş, sürdürülebilir, adil bir yapıya dönüştürmek için 1999 yılında 4447 Sayılı kanunun çıkarılması ile başlayan reform süreci nihayet 17 Nisan 2008 de kabul edilen ve 8 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5754 Sayılı Kanun ile şimdilik tamamlanmıştır[194].

Yapılan reformun ana amacı sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğini sağlamaktır. Tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlayacak genel sağlık sigortası rejimini oluşturulması, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak reformla hedeflenen diğer amaçlardır. Hızlı, adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmek gelecekte beklenen büyük finansal risklerin ortadan kalmasına yardımcı olacaktır. 1999 ve 2006 reformlarında emeklilik yaşını kademeli olarak arttırılması ve sistemin finansal açıdan sürdürülebilir hale getirmesi ana hedef olarak ön plana çıkmaktadır[195].

Bu amaçları gerçekleştirmek ve yeni sosyal güvenlik sistemin oluşturmak amacıyla ilk girişimler 1999 ile 2004 yılları arasında yapılmıştır. Bu dönemde 4447 sayılı kanun ile İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu oluşturularak ülkemizin temel problemlerinde biri olan işsizlik sorununa karşı koruyucu bir önlem alınmaya çalışılmıştır. Aynı kanun ile emeklilik

---

[193] TOBB, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, s.81- 82.

[194] "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", *Resmi Gazete*, 24100, 5.07.2000.

[195] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

yaşı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından geriye dönük olarak uygulaması iptal edilmiştir. Bu da kanunun sosyal güvenlik sistemimizin finansman sorununa etkisinin kısıtlı olmasına neden olmuştur.

Reformun birinci aşamasında 4447 Sayılı Kanundan sonra yapılan bir diğer düzenleme ise 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunudur. 4947 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dâhil yapıda, Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur196. Bu kanun ile dağınık yapıdaki sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amaçlanmıştır. Fakat Emekli Sandığı kapsam dışında bırakılmıştır. Bu durum kanunun çıkarılma amacıyla çelişmektedir. Zaten uygulamada Sosyal Güvenlik Kurumuna istenilen işlerlik kazandırılamamıştır[197].

Reformun birinci aşamasını tamamlayan kanun ise 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunudur. Bu kanun ile daha sonraki aşamalarda oluşturulması planlanan çok ayaklı sosyal güvenlik rejimi için temel atılması amaçlanmıştır. Sistemin oluşturulmasındaki bir diğer amaç ise ülkemizin en büyük problemlerinden biri olan tasarruf açığının azaltılması, yatırımlar için ucuz ve devamlı bir kaynak yaratılmasıdır. Özellikle sistemin tamamlayıcısı konumundaki vergi teşviklerinin oluşturulması ile sistem katılımcılar açısından daha cazip bir konuma getirilmeye çalışılmıştır[198].

Yine de ülkemizdeki bireysel emeklilik sisteminin yalnızca emekli aylığı sağladığı ve katılımcılarının genelde üst gelir seviyesinden kişiler olduğu düşünüldüğünde sosyal güvenlik sistemimize alternatif oluşturmaktan çok uzak olduğu söylenebilir. Reformun birinci aşamasında yapılan düzenlemelere bakıldığında sistemin tümüne müdahale etmekten çok belirli kısımlarına sınırlı düzenlemeler yapıldığı gözlenmektedir. Yapılan b para metrik düzenlemelerin özellikle mevcut finansal problemi kısa vadede ortadan kaldırması amaçlanmıştır.

---

[196] **"**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", *Resmi Gazete*, 24100, 5.07.2000.

[197] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

[198] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

Emeklilik yaşı ile ilgili düzenleme bu amacın en bariz örneğidir. Birinci aşamada yapılan düzenlemelerin ilk yıllarda sınırlıda olsa düzeltici bazı etkileri olmuştur. Ancak 2000'li yılların başında yaşanan krizler bu etkiyi kısa sürede ortadan kaldırmış ve sistemin içinde bulunduğu sorunlar daha da içinden çıkılmaz bir hal almasına sebep olmuştur. Birinci aşamada yapılan düzenlemelerin yetersizliği ve sistemin giderek kötüleşen durumu karşısında Hükümet yeni bir reform çalışması içine girmiştir. Yapılan çalışmaların neticesinde sosyal güvenlik reformunun dört ana unsurdan oluşmasına karar verilmiştir[199].

Birinci unsur; yeni kurumsal yapının oluşturulmasıdır. İkinci unsur; sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulmasıdır. Üçüncü unsur; nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu hedefleyen genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulmasıdır. Dördüncü unsur ise, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması ve halen farklı kurum ve kuruluşlarca yürütülmekte olan primsiz ödemelerin toplulaştırılmasıdır[200].

Bu unsurlar aynı zamanda reformun temel hedefleri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Reformun ikinci aşmasında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu çıkarılarak Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un ilgili kanunlarındaki hükümler kaldırılarak söz konusu kurumların tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlanmıştır. Yasa, daha önce çıkarılmış 4947 sayılı yasanın daha da revize edilmiş halidir. Buna göre 4947 sayılı yasada yer almayan Emekli Sandığı'na ilişkin yasal mevzuat Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesine alınmış, İŞKUR ise Kurum bünyesinden çıkarılmıştır. Böylece daha önce 4947 sayılı yasa ile kısmen sağlanmış olan standart birliği hedefine bütünüyle ulaşılmıştır. 5502 sayılı kanun tek çatı olarak adlandırılan kurumsal yapı oluşturulmuştur[201].

Türkiye'deki sosyal güvenlik reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturan düzenlemelerden biri diğeri ise 16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşan 5510 sayılı kanundur. Bu Kanunun amacı, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence

---

[199] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

[200] SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http: //www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/ *reform/kitap. pdf* >(Erişim Tarihi:4.11.2009)

[201] TİSK, *Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamında Kabul Edilen Yasalar Ne Getiriyor***.** <http://www.tisk.org.tr/HUKUK/guncel.asp?id=13>(4.11.2009)

altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir. Kısaca kanun emeklilik, sağlık ve diğer sosyal haklarda birbirinden faklı normları birleştirerek tek bir emeklilik sigortası ve tek bir sağlık sigortası uygulaması oluşturmuştur. Böylelikle norm ve standart birliği büyük ölçüde sağlanmıştır[202].

Ancak dönemin Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi Kanun bazı maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi 15 Aralık.2006 tarih ve 2006/112 sayılı Kararı ile 5510 Sayılı Kanun'un bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması yönünde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin kararından sonra TBMM tarafından Kanununun yürürlük tarihi 1 Temmuz 2007 tarihine ertelenmiştir.

İptal edilen maddeler açısından genel bir değerlendirme yapıldığında, iptal kararlarının büyük çoğunluğunun, kamu görevlileri ile ilgili düzenlemeler konusunda olduğu görülmektedir. Kamu görevlileri dışındaki sigortalılar bakımından iptal edilen maddelerin büyük kısmı güncelleme katsayısının yer aldığı düzenlemeler ile ilgilidir.

Bir diğer ifadeyle 5510 sayılı Kanun'un, hizmet akdi ile çalışanlar ve kendi nam ve hesabına çalışanlar bakımından yaptığı düzenlemeler büyük ölçüde Anayasaya uygun bulunmuştur. Esasında uygulanabilirliği ile ilgili bu kararı verirken Anayasa Mahkemesinin dayadığı gerekçelerde son derece tartışmaya açıktır. Anayasa mahkemesi aynı düzenlemeyi kamu görevlileri için iptal ederken çalışanlar için ret etmiş ve bununu gerekçesini ise ilginç bir eşitlik ilkesine bağlamıştır.

Hükümet Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerini göz önünde bulundurarak yeni bir düzenlemeye gitmiştir. 17 Nisan 2008 tarihinde 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM'de kabul edilmiş ve 8 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmış ve 1 Ekim 2008 itibariyle uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan bu düzenleme ile kamu çalışanları GSS ve sosyal sigortalar ile ilgili düzenlemelerin dışında tutulmuştur[203].

---

[202] ÇSGB, *Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, ÇSGB Yayını, Ankara, 2000,s. 17.

[203] " Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5754 S.K.)", *Resmi Gazete*, 26870, 8 Mayıs 2008.

Ayrıca Emekli Sandığı SGK kapsamının dışında kalmıştır. Böylece reformun temel hedefi olarak gösterilen norm ve standart birliği oluşturulamamış, çalışanlar ve emekliler arasındaki sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri açısından mevcut olan eşitsizlikler tam olarak giderilememiştir. Tüm bunlara ek olarak reformun dördüncü tamamlayıcısı olan primsiz ödemelerle ilgili çalışmanın hazırlandığı tarihe kadar bir kanun taslağı ve SGK idari yapısı içinde oluşturulmuş bir genel müdürlük dışında reform niteliğinde her hangi bir çalışma yapılmamıştır.

BÖLÜM III

SOSYAL GÜVENLİK REFORMUYLA KAYIT DIŞI İSTİHDAM'IN ETKİLEŞİMİ

3.1 Sosyal Güvenlik Reformu

Türkiye'de sosyal güvenlik alanında yapılan ve reform olarak adlandırılan düzenlemelerin iki aşamada sonuçlandırıldığı söylenebilir. Birinci aşama mevcut SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve özel banka sandıkları gibi sosyal güvenlik kuruluşlarının bir araya getirilmesidir. 2006 yılı Mayıs ayında kabul edilen Yasayla Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş ve tüm sosyal güvenlik kuruluşları bu kurum çatısı altında bir araya getirilmiştir. Sosyal güvenlik kurumları bir araya getirilerek dağınık sosyal güvenlik yapısına son verilerek sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

Reformun ikinci aşaması sosyal güvenlik mevzuatında yapılan köklü değişiklik ve yeniliklerdir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası 2006 yılı Mayıs ayı içersinde kabul edilmesine rağmen ortaya çıkan tartışmalar ve bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılması gibi nedenle ancak 2008 yılı içinde uygulanmaya başlanabilmiştir. Yasada yer alan düzenlemelerden tek bir emeklilik sisteminin getirilmesi, genel sağlık sigortasına geçilmesi, primsiz ödemelerin sosyal güvenlik sistemi içinde disiplin edilmesi ve kayıt dışı istihdamın önlenmesiyle ilgili düzenlemelerin ön plana çıktığı görülmektedir[204].

3.1.1 Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kurulması

Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki sosyal güvenlik kuruluşlarına baktığımızda ilk olarak Osmanlı İmparatorluğu döneminden Cumhuriyet dönemine intikal eden "Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı" göze çarpmaktadır. 1909 yılında kurulan sandık 11.06.1930 tarihinde 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı Kanunu'nun yürürlüğe konmasıyla

[204] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*, ss. 51-52.

varlığını tamamlamıştır. Yürürlüğe konan kanunla sadece genel bütçeye tabi kuruluşlarla katma bütçeli üç kuruluşta çalışanlar sosyal güvenlik kapsama alınmıştır. Bir süre sonra özel idare memurları ve öğretmenler için 1933 yılında 2097 sayılı Kanunla "Vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı" adıyla yeni bir sandık kurulmuştur. Sözü edilen sandıkların kurulmasından sonra ise kapsama girmeyen kamu kuruluşlarında görevli personelin sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla kendilerine özgü sandıklar kurulmaya başlanmıştır. 1947 yılına kadarda prime dayalı faaliyet göstermek üzere "Tekaüt Sandığı" ve "Emekli Sandığı" adı altında dokuz sandık kurularak emeklilikle ilgili toplam sandık sayısı on bire yükselmiştir[205].

Ancak sandıklarının ilgili personelin sosyal güvenliği için birbirinden farklı yükümlülükler ve haklar öngörmesi; bazı sandıkların yaptıkları ödemelerin finansmanında zorlanmaları tüm kamu personelin sosyal güvenliğini aynı ilke ve kurallara bağlayacak ve tüm sandıkları bir arada toplayacak bir düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. İşte bu ihtiyaç doğrultusunda yapılan çalışmalar neticesinde 08.06.1949 tarihinde kabul edilen Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında genellikle asker ve kamu personelinin sosyal güvenliklerinin sağlanmasına yönelik düzenlemelerin yapıldığını; işçiler ve ülkede diğer çalışanlarla ilgili bir düzenleme yapılmadığını görmekteyiz. Asker ve kamu görevlilerinin dışında kesimle ilgili yasal düzenleme 09.07.1945 tarihli 4792 sayılı Kanunla yapılmıştır. İşçi Sigortaları Kurumu'nun oluşturulmasını öngören Kanun 01.01.1946 tarihinde hayata geçirilmiştir. 01.03.1965 tarihinde yapılan düzenleme ile İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Ayrıca bankalara çalışanlarının sosyal güvenliklerini sağlamaları amacıyla sandık kurabilmelerine imkân tanınmıştır. Toplumda sosyal güvenceden yoksun kalan esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla 01.10.1972 tarihinde Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuştur. Böylelikle ülkemizde primli sosyal güvenlik rejimini yürütmekle görevli üç ana sosyal güvenlik kuruluşu oluşmuştur[206].

Primsiz sosyal güvenlik rejiminde ise daha dağınık bir yapı mevcuttu. Bu alanda belli başlı sosyal güvenlik kuruluşlarından bahsetmek oldukça güçtü. Sosyal Yardımlaşma Dayanışmayı Teşvik Fonu, Vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi

[205] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*,ss. 8-10.
[206] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*,ss. 11-14.

kuruluşların yardımlarının yanı sıra; ana görevi kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlamak olan ES tarafın dan da primsiz bazı sosyal güvenlik yardımları yapılmaktaydı.

1976 tarihli 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 1968 tarihli 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun gibi kanunlara göre bağlanacak aylıkların hesaplanıp ödenmesi görevi bir primli rejim kurumu olan Emekli Sandığı'na verilmiştir[207].

Sosyal güvenlik sisteminin kaynak tüketimi ağır basan dağınık ve sığ yapısı, kayıt dışı istihdamın önlenememiş olması, erken emeklilik uygulamaları gibi olumsuz faktörlerin etkisiyle giderek büyüyen sosyal güvenlik açıkları reform ihtiyacını ortaya çıkarmış, bu bağlamda beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programlara sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi hedefi konmuştur.

Nihayet 16 Mayıs 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 20 Mayıs 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması mümkün olmuştur. Bu kanunla birlikte Türkiye'de sosyal güvenlik hizmeti veren Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı görevleri ile birlikte yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmiştir[208].

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasının primsiz sosyal güvenlik harcamalarındaki dağınıklığı giderdiği söylenemez. Her ne kadar Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kurulmuş olsa da yalnızca daha önce Emekli Sandığı tarafından yerine getirilen primsiz ödemeleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır. Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar Sosyal Güvenlik Kurumuyla ilişkilendirilmemiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gerçek anlamda bir sosyal güvenlik kurumu olmadığı, primsiz ödemeleri

---

[207] Müjdat Şakar, *Sosyal Sigortalar Uygulaması,* Beta Yayınevi, İstanbul, 2006, s.67.
[208] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*,ss. s. 13.

bünyesinde barındırmaması nedeniyle yalnızca sosyal sigorta kurumu olduğu akademisyenler tarafından ifade edilmektedir[209].

3.1.2 Sosyal Güvenlik Mevzuatının Yeniden Yapılandırılması

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından 1945 yılına gelinceye kadar sosyal sigorta kollarıyla ilgili bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. 27 Haziran 1945 tarihinde 4772 sayılı "İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu" çıkarılarak sosyal sigorta kollarından iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigorta kolları ilk defa uygulanmaya başlanmıştır. Ardından 02.06.1949 tarihinde 5417 sayılı Kanunla ihtiyarlık sigortası, 04.01.1950 tarihinde 5502 sayılı Kanunla hastalık sigortası ve son olarak 30.01.1957 tarihinde çıkarılan 6900 sayılı Kanunla malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları uygulanmaya başlanmıştır.

Sosyal güvenlik alanından yapılan düzenlemeler 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesine kadar genellikle sigorta kolları bazında sınırlı kalmıştır. Çalışma hayatımıza ve sosyal politikalara ilişkin yasal terminolojiye ilk kez "sosyal güvenlik" deyimi 1961 Anayasasından sonra yerleşerek kullanılmaya başlanmıştır. 1961 Anayasasının 48. maddesi; vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının sağlanmasıyla ilgili gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmak görevlerini devlete vermiştir.

İşçi statüsünde çalışanlara ilişkin farklı kanunlarda yer alan düzenlemeler 1961 Anayasasıyla devlete yüklenen görevler çerçevesinde yeniden gözden geçirilerek 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nda birleştirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kanunu'yla 1969 yılında 1136 sayılı Kanunla Avukatların, 1972 yılında 1512 sayılı Kanunla Noterlerin ilişkilendirilmesiyle "Topluluk Sigortası" uygulanmaya başlanmıştır. Topluluk sigortası yalnızca iki meslek gurubunu daha sosyal güvenlik kapsamına alınması amacına yönelik uygulanmaya konulmuştur[210].

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun[211] yürürlüğe girmesiyle işçiler ve bazı meslek gurupları sosyal güvenceye kavuşmuş olsalar da toplumun çok büyük bir kısmı sosyal güvenceden yoksun vaziyette kalmıştır. Toplumun çok geniş bir kemsini oluşturan esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlar ise ancak 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Bağ-Kur

---

[209] Kadir Arıcı, "Yeni Sosyal Güvenlik Kurumunun İşleyiş Tarzı ve Üstlendiği Yeni Görevler", *İşveren Dergisi*, Cilt: 44, Sayı: 8, 2006, s.36.
[210] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*,ss. s. 13.
[211] "Sosyal Sigortalar Kanunu (506 S.K.)", *Resmi Gazete*, 11766-11779, 29,30,31 Temmuz 1964.

Kanunuyla sosyal güvenceye kavuşmuşlardır. 29.08.1977 tarihinde çıkarılan 2108 sayılı Kanunla köy ve mahalle muhtarlarının da bağımsız çalışanlar kapsamında zorunlu olarak sigortalı olmaları sağlanmıştır.

Zorunlu olarak sigortalı olması öngörülenler dışında kalan toplum kesimlerinin belirli oranda prim ödeyerek sosyal güvenlik kapsamına girmelerine sağlayan isteğe bağlı sigorta kavramı ilk kez 1979 yılında ortaya çıkmıştır. Ev kadınlarına bağ-kur statüde isteğe bağlı olma olanağı getirilmiştir. 1987 yılında yürürlüğe giren 3395 sayılı Kanunla isteğe bağlı olma şartları kolaylaştırılarak zorunlu sigorta kapsamında olmayan toplumun bütün kesimlerinin isteğe bağlı sigortalı olarak sosyal güvenceye kavuşmaları sağlanmıştır. Irgat tabir edilen tarım sektöründe süreksiz çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanması için 01.01.1984 tarih ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu[212] çıkarılmıştır.

Özellikle sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi amacıyla Cumhuriyetin ilanından sonra çeşitli dönemlerde sosyal güvenlik mevzuatında düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Ancak diğer alanlarda aynı gelişmenin yaşandığını söylenemez. Örneğin bağımsız çalışanlardan esnaf ve sanatkârlar ancak 05.11.1985 tarih ve 3235 sayılı Kanunla, çiftçiler 04.11.1998 tarih ve 4386 sayılı Kanunla sağlık sigortasına kavuşabilmişlerdir. Sosyal güvenliğin asgari normlarından olan işsizlik sigortası 25.08.1999 tarihinde kabul edilen 4447 sayılı Kanunla[213] 01.06.2000 tarihinden itibaren zorunlu bir sigorta kolu olarak sosyal güvenlik sistemimize dâhil edilmiştir.

Sosyal güvenlik mevzuatımızı birleştirici nitelikteki sosyal güvenlik reformunun önemli bileşenlerinden olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 31.05.2006 tarihinde kabul edilmiştir. Ancak 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülen kanun; bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle yürürlük tarihi önce 01.07.2007 tarihine, sonra 01.01.2008 tarihine ertelenmiş ve 01.10.2008 tarihi itibariyle tüm hükümleriyle yürürlüğe girmiştir[214].

Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası yasasıyla birlikte Türkiye'de sosyal güvenlik mevzuatımızın adeta yeniden yapılandırılmıştır. Yasanın temelinde adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşılmak hedeflenmiştir. Sigortalıların hak ve hükümlülüklerinin

---

[212] "Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (2925 S.K.)", *Resmi Gazete*, 18197, 20 Ekim 1983.
[213] "İşsizlik Sigortası Kanunu (4447 S.K.Md.48), *Resmi Gazete*, 23810, 8 Eylül 1999.
[214] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*,ss. 10-14.

eşitlendiği, mali açıdan sürdürülebilir tek bir emeklilik sisteminin kurulması, nüfusun tamamını kapsayan, eşit, kolay erişilebilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumu amacıyla genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması, kayıt dışı istihdamla mücadele konusuna yer verilmesi sosyal güvenlik mevzuatımızın yeniden yapılandırılması adına öne çıkmaktadır.

3.2 Kayıt Dışı İstihdam Yönüyle Sosyal Güvenlik Reformu

Kayıt dışı istihdam; bir anda çözümü mümkün olmayan çok yönlü ve oldukça karmaşık bir sorundur. Sorunun çözümü ancak uzun vadeli geliştirilecek politikalar ve uygulanacak programlarla mümkündür. Yasal ve idari düzenlemelerin yerli yerinde yapılması, karar verme ve uygulama konumundaki kamu kurum ve kuruluşlarıyla sosyal tarafların mutabakat sağlaması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik reformunda kayıt dışı istihdamla ilgili düzenlemeler yapılacak mücadelenin mevzuat alt yapısının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Reforma baktığımızda bu konudaki düzenlemeleri kurum teşkilatında yapılan düzenlemeler ve mevzuat da yapılan düzenlemeler olarak iki başlık altında ele alınabilir.

3.2.1 Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Oluşturulması

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunun 20.05.2006 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'deki bütün sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi, vatandaşa hizmet sunumunda farklı uygulamaları giderip eşitlik ve yeknesaklığı sağlamayı amaçlamaktadır.

ES, Bağ-Kur ve SSK'nın varlığına son verilerek bu kurumlardaki denetim kadroları ve diğer tüm kadrolar Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmiştir.

SGK'nın ana hizmet birimlerinden birisi olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ihdas edilmiştir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı merkezi kurum başkanlığı olmak üzere Türkiye genelinde toplam üç bölgede örgütlenmiştir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın örgüt yapısı kayıt dışı istihdamla ve sosyal güvenlik suiistimallerine karşı anında müdahale edebilecek yerel bir denetim mekanizmasının gerekliliğini ortaya koymuştur.

Bu itibarla sosyal güvenlik il müdürlükleri bünyesinde sosyal güvenlik uygulamasına ilişkin tespit, denetim ve taramalarda görevlendirilmek üzere sosyal güvenlik kontrol

memuru çalıştırılacağı öngörülerek ilk defa merkezi denetim sisteminden farklı olarak yerlerde denetim mekanizması kurulmuştur[215].

3.2.2 Sosyal Güvenlik Mevzuatının Yapılandırılması

Reformun ikinci ayağı olağan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası bütün maddeleriyle 5510 Sayılı Kanun 01.10.2008 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Kanunda sosyal güvenlik reformunun gerekçelerinden biri olarak belirtilen kayıt dışı istihdamın kısa dönemde alınacak idari ve polisiye tedbirlerle çözülemeyeceği dikkatte alınmış, yine de kısa dönemde kayıt dışı sorununu bir ölçüde azaltabilecek düzenlemelere yer verilmiştir.

Sosyal güvenlik hakkı, Anayasal bir hak olduğu için bu alanda atılacak adımların da Anayasal sonuçlarının olması kaçınılmazdır. Bu nedenledir ki iki binli yıllardan itibaren sosyal güvenlik reformu birçok defa gündeme gelmiş ancak bu alanda atılan adımlar pek de reform niteliği taşımamıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizin farklı sosyal güvenlik kurumlarını ve farklı sosyal güvenlik hak ve yükümlülüklerini barındıran bir sistem olması, "eşitlik" kavramını karşılayacak bir sosyal güvenlik anlayışına mani olmasına neden olmuştur. Bu nedenledir ki sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan düzenlemelerle öncelikle kurumsal düzeyde birleşmenin sağlanması; ardında sosyal güvenlik hak ve yükümlülüklerinde norm ve standart birliği hedeflenmiştir[216].

Belirlenen hedefler çerçevesine Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası yasasını ele alacak olursak dört ana unsur ön plana çıkmaktadır. Bunlar tek bir emeklilik sisteminin kurulması, genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmesi, primsiz ödemeler sisteminin düzenlenmesi ve kayıt dışı istihdam konusunda ilk defa önlemlerin alınmasıdır.

3.2.2.1 Emeklilik Sistemi

Türkiye aktif pasif oranlarındaki hızlı düşmeye bağlı olarak 1990'lı yıllardan sonra süratle büyüyen emeklilik sistemi ve sosyal güvenlik açıklarıyla karşı karşıya kalmıştır. 1990 yılında sosyal güvenlik kurumlarının aktif pasif oranlarına bakıldığında Emekli Sandığı'nda 1.8, SSK'da 2.4, Bağ-Kur'da 4.7'dir. 2000'li yıllara gelindiğinde aktif pasif

---

[215] "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (5502 S.K.)", *Resmi Gazete*, 26173, 20.05. 2006.
[216] Cem Kılıç, "Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:1 Sayı: 1, 2009, s. 20.

oranları Emekli Sandığı için 1.67, SSK için 1.89, Bağ-Kur için ise 2,59'a düşmüştür. Aktif pasif oranlarındaki bu düşüş emeklilik sisteminin finansal yapısının bozulmasına neden olmuş, yeni bir emeklilik sisteminin oluşturulmasını gündeme getirmiştir.

Türkiye, OECD'nin en genç nüfusa sahip ülkesi olmasına rağmen yaşlanan nüfusun yarattığı emeklilik giderlerinin baskısı altındaki OECD ülkelerinin problemlerini yaşamaktadır. Erken emeklilik uygulaması nedeniyle emeklilikte geçen süre Türkiye'de çok uzundur. OECD ülkelerinin çoğunda emeklilik yaşı 65 iken Türkiye'de kademeli geçişe tabi olduğundan ortalama emeklilik yaşı 50'dir. Birçok ülkede çalışma hayatı 20-25 yaş ile 65 yaş arasında olup bu dönemin tamamında çalışanlar prim öderken Türkiye'de ise hem çalışma hayatı daha kısa sürmektedir hem de bu sürenin tamamında prim ödenmesi gerekmemektedir[217].

Türkiye'de geçmiş yıl kazançlarıyla bağlanan aylıklar arasındaki bağ oldukça zayıf olup bağlanan aylık tutarı kazançların üzerindedir. OECD ülkelerinde ise net emekli aylığının net ücrete oranın ortalaması %68,7'dir. Aylık bağlama oranları bakımından da Türkiye OECD ülkeleri içinde en yüksek orana sahiptir.

Türkiye nüfusu birçok gelişmiş ülkeye göre çok daha hızlı yaşlanmaktadır. Türkiye'de 2012 yılı itibariyle % 7 olması beklenen yaşlı nüfus oranı 27 yıl içinde bir başka deyişle 2039 yılında % 14'e ulaşması beklenmektedir. Fransa'da aynı artış ancak 115 yılda gerçekleşmiştir. Bu durumda Türkiye'nin Fransa'ya göre beş kat daha hızlı yaşlandığı açıkça ortadadır[218].

2000-2025 yılları arasında Türkiye'de bağımlılık oranın gerilemesi ve daha sonra da artış trendine geçmesi beklenmektedir. Demografik Fırsat Penceresi olarak adlandırılan bu dönemde toplumsal tasarrufun arttırılması, iktisadi büyümenin hız kazanması, sosyal güvenlik kurumlarında yüksek fon birikiminin sağlanması Türk sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır. Bundan dolayı özellikle 2000-2025 yılları içinde iş imkanları arttırılması, girişimciliğe destek verilmesi, yaşlı nüfusun artmasından dolayı emeklilik sisteminde meydana gelebilecek problemlerin önlenmesi için yeniden revize edilmelisi kaçınılmaz olmuştur.

---

[217] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, s. 158-159.

[218] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), s. 158-159.

Sosyal güvenlikte emeklilik sigortasıyla amaçlanan hedefler genel olarak şu şekilde sıralanabilir[219]:

- Tüm çalışanlar için nimet-külfet dengesini eşit hale getiren tek bir sistemin kurulması,
- Hak ve hükümlülükler açısından norm ve standart birliğini sağlamak,
- Nüfusun yaşlanmasına şimdiden tedbir almak,
- İstihdam üzerinde ilave yük yaratmamak,
- Zorunlu ve isteğe bağlı sigorta kavramlarını ülke gerçeklerine göre revize etmek.

Türkiye'de devlet memurları, hizmet akdine istinaden ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanlar için olmak üzere beş farklı şekilde uygulanan emeklilik sigortası rejiminin öncelikle tek bir rejime dönüştürülmesi planlanmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının birbirinden farklı hak kazanma, aylık bağlama, prim toplama koşullarının yarattığı ve bütün sistemin etkinliğini ve verimini düşüren uygulamaların uyumlaştırması amacıyla kurumsal yapıların tek çatı altında toplanması yolu benimsenmiştir.

Maliyetlerin kontrol altında tutulması, prim kaçakları, hak etmeyene aylık bağlanması gibi sorunları büyük ölçüde giderecek bir teknolojik alt yapının oluşturulması ve desteklenmesi planlanmaktadır. Kurumsal yeniden yapılanma ve tek çatı uygulaması emeklilik rejiminde uzun yıllardır ihtiyaç duyulan norm ve standart birliği ile hak ve yükümlülüklerin eşitlenmesi adına olumlu bir adım olarak görülmektedir[220]. Sosyal güvenlik reformu öncesinde Türkiye'de uygulanan emeklilik parametreleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir[221].

---

[219] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), s.160.

[220] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), s.161.

[221] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), s.162.

Tablo 3.1. Türkiye'de Emeklilik Sistemindeki Parametrelerin Karşılaştırılması

	5510S.K.(SGK)	**506 S.K. (SSK)**	**1479 S.K. (Bağ-Kur)**	**5434S.K. (Emekli Sandığı)**
Emeklilik Yaşı	Kadın 58, Erkek 60, 2035'den itibaren kademeli artışla 2048 yılında tek yaş 65	4447 Sayılı Kanunla Kadın 38, Erkek 43'ten kademeli olarak 58, 60	4447 Sayılı Kanunla Kadın 38, Erkek 43'ten kademeli olarak 58, 60	4447 Sayılı Kanunla Kadın 38, Erkek 43'ten kademeli olarak 58, 60
Prim Ödeme Gün Sayısı	Mevcut sigortalılar için değişmiyor, yeni işe girenler için 25 yıl hizmet akdine istinaden çalışanlar için 7000'den 7200'e çıkarılıyor	4447Sayılı Kanun ile 5000'den 7000'e (14'ten 20 yıla)	25 yıl	Kadın 20 yıl, Erkek 25 yıl.
Aylık Bağlama Oranı	Geçecek her yıl için 2016'ya kadar %2,5, 2016'dan sonra %2	İlk on yıl %3,5 sonraki on beş yıl %2 sonraki her yıl %1,5	İlk on yıl %3,5 sonraki on beş yıl %2 sonraki her yıl %1,5	25 yıla kadar her yıl için %3 sonrası her yıl için %1
Geçmiş Kazançların Güncellenmesi	%50 TÜFE, %50 ÜCRET	%100 TÜFE ve reel Reel GSYİH artışı	%100 TÜFE ve reel Reel GSYİH artışı	Güncelleme yok son aylığa bağlı
Bağlanmış Aylıkların Artışı	TÜFE	TÜFE	TÜFE	Memur maaş artışı
Malüllük Aylığı Koşulu	10 yıl sigortalılık süresi 1800 gün, bakıma muhtaçsa 5 yıl 900 gün.	1800 gün prim veya 5 yıl sigortalılık 900 gün	1800 gün prim	3600 gün prim
Ölüm Aylığı Koşulu	5 yıl sigortalılık 900 gün prim	5 yıl sigortalılık 900 gün prim	1800 gün prim	3600 gün prim
Prim Tabanı	Asgari ücret	Asgari ücret	24 Basamaklı gelir tablosu	Karışık
Prim Tavanı	Kamu çalışanları için GSS hariç tavan yok diğer çalışanlar için asgari ücretin 6,5 katı	Asgari ücretin 6,5 katı	--	--
Emeklilik Prim Oranı	%20 + % 5 Devlet Katkısı	%20	%20	%36

Kaynak: İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, s.163.

Yukarıdaki tabloda gösterilen düzenlemelerle emeklilik sisteminde yapılan değişikliklerdeki temel amaç uzun vadede sistemin açığının GSMH' nın %1'nin altına düşürmektir. Koyulan hedefe ulaşmak için; çalışma hayatı boyunca elde edilen kazançlara göre birleştirilmiş emekli aylığı formülünün kullanılması, emeklilik parametrelerinin değiştirilmesi, emeklilik yaşının uzayan yaşam süresine göre ayarlanması, prim tabanın genişletilmesi istenmektedir.

Türkiye'de kadınların ortalama yaşam süresi 75, erkeklerde ise 70'dir. Emeklilik yaşlarına göre maaş alma süreleri incelendiğinde; kadınlarda ortalama 50 erkeklerde 55 yaş

olarak değerlendirildiğinde Türkiye'de emeklilik sonrası ortalama maaş alma süresi 25 yıldır[222]. Birçok ülkeye göre çok uzun olan bu sürenin aşağı çekilmesi amacıyla emeklilik yaşının yükselmesi gerektiği muhakkaktır. Sosyal güvenlik reformunun da öncelikli konularından birisi emeklilik yaşında yapılan değişiklikler olmuştur. 5510 sayılı kanunla 2035 yılına kadar emeklilik yaşında bir değişikliğe gidilmemiş, 2036 yılından sonra ise emeklilik yaşında kademeli bir artış öngörülmüştür. Kademeli artış sonrası 2048 yılında emeklilik yaşı kadın ve erkekler için 65 olacaktır.

Yeni sistemle birlikte prime esas kazanç hesaplama yönteminin değiştirilmesi, aylık bağlama oranın azaltılmasıyla bağlanan aylıklar azaltılmaya çalışılmıştır. Reformdan önce 25 yıllık sigortalılık süresi için brüt ücret üzerinden SSK ve Bağ-Kur'da %65, Emekli Sandığında %75 olan aylık bağlama oranları, yıllık bazda ise sırasıyla %2,6, %2,6 ve %3'e denk gelmekteydi. 25 yıldan sonra ise her bir yıl için SSK ve Bağ-Kur'da %1,5; Emekli Sandığında %1 artış yapılmaktaydı. 5510 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte aylık bağlama oranı yıllık %2,5'a düşürülmüş; 2016 yılından sonra ise %2'ye düşecektir. Örneğin reformdan önce emekli olacak kamu %75 aylık bağlama oranıyla aylık bağlanırken 2041'de emeklilik hakkı kazanan kamu çalışanına %50 aylık bağlama oranından aylık bağlanacaktır[223].

3.2.2.2 Genel Sağlık Sigortası Uygulaması

Türkiye'de bu güne kadar sağlık alanında memur, işçi, bağımsız çalışanlar gibi toplumun değişik kesimleri ayrı yasalara kadar sağlık hizmeti almaktaydı ve dolayısıyla dağınık bir yapı mevcuttu. Tüm bu farklılıkların belli standartlarda tek kurum kanalıyla Türkiye çapında düzenlenmesi ihtiyacı bulunmaktaydı.

Ekonomik gücüne bakılmaksızın tüm vatandaşları kapsamı altına almayı hedefleyen Genel Sağlık Sigortası Sistemi, prim yükümlülüğü karşılığında temel teminat paketi ile tanımlanan sağlık hizmetlerini sunmayı hedeflemektedir. Genel Sağlık Sigortası Sisteminde temel amaç; sağlık sigortacılığının yönetim, uygulama ve finansman bakımından emeklilik sigortaları ve sosyal hizmetlerden ayrıştırarak, profesyonel bir sistem oluşturmaktır.

---

[222] İbrahim Atilla Acar, İsmail Kitapçı,"Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutları: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", s.92.

[223] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta,163-167.

Böylece sağlık sigortacılığı alanında yaşanan karmaşanın, çok başlılığın önüne geçilerek, tam anlamıyla uygulama standartlarının yakalanabildiği norm birliğinin oluşturulduğu bir sistem oluşturulacaktır. Harcamalarda mükerrerliğin ve kayıpların önlenmesi, gelirlerde ve hizmetlerde etkinliğin sağlanması ile mali sürdürülebilirliği ve gelecek projeksiyonu olan bir sistemin kurulması hedeflenmiştir.

Türkiye nüfusunun yaklaşık %90'nın sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Geriye kalan %10'luk kesim ise hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadığından sağlık hizmetlerinden yararlanamamaktadır. Genel sağlık sigortasıyla tüm vatandaşların tanımlandığı ve sağlık hizmetlerinden faydalandığı bir sistemin kurulması amaçlanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Reformunun tamamlanmasıyla birlikte Türkiye'de yerleşik yaşayan herkesi doğumdan itibaren kapsama alan zorunlu bir sağlık sigortacılığı oluşturulmuştur. Genel sağlık sigortası sistemi sosyal güvenlik kuruşlarına kayıt olup olmadığına bakılmaksızın tüm vatandaşlardan %12,5 civarında prim alınmasını düzenlenmiştir. Sisteme prim ödeme gücü olmayan vatandaşların primi ise devlet tarafından karşılanacak ve18 yaşından küçüklere prim ödeme gücü olup olmadığına bakılmadan sağlık yardımı verilecektir.

Vatandaşların yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve sağlığının güvence altına alınmasının ilke olarak benimsenmesi, herkesin ayrım yapılmaksızın anlaşmalı tüm hastanelere gidebilmesi, kamu hastanelerinin tek elden yönetilmesi, serbest eczanelerden ilaç alınabilmesi genel sağlık sigortası kapsamında yeni uygulamalardır.

3.2.2.3 Primsiz Ödemeler Sistemi

Globalleşen dünyada küresel ekonomik krizler bütün ülkelerde derinden hissedilmektedir. Kriz dönemleri toplumsal sorunların ağırlaştığı, yoksulluğun daha büyük boyutlara ulaştığı dönemlerdir. Toplumun yoksul kesimleri çoğunlukla işsiz olduğu yada kayıt dışı sektörde çok düşük ücretle çalıştığı için sosyal güvenlik sistemi içinde yer almamakta ve sosyal yardımlarla hayatlarını idame ettirmektedirler. Eğer ekonomik

büyümenin insani yanına önem veriliyorsa sosyal yardımlarında daha profesyonel ve kurumsal yapılması gerekmektedir[224].

Sosyal devlet kavramı gereği sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı sosyal yardım mekanizmasıdır. Etkili bir sosyal korumadan bahsedebilmek için sosyal güvenlik sistemiyle sosyal yardımların bütünleşmesine ihtiyaç vardır. Sosyal yardımların dağınık ve birbirinden çok farklı kuruluşlarca yapılması yardımların etkinliğini ve denetimini zorlaştırmaktadır.

Sosyal güvenlik reformuyla birlikte oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) merkez teşkilatında Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün kurulması sosyal yardımlarda kurumsal yapının oluşturulması ve dağınık sosyal yardım sistemine son verilmesi adına önemli bir adım olmuştur. Sosyal yardımların adil, vatandaş memnuniyeti odaklı ve hak eden vatandaşa ihtiyaç duyduğu anda yerine getirilmesi amaçlanmıştır[225].

Sosyal güvenlik reformu öncesinde Türkiye'de primsiz ödemelerin finansmanı tamamen kamu kaynaklarından karşılıksız olarak yapılmaktaydı. Ancak yardımların karşılıksız yapılmasına rağmen yardım alma şartları oldukça katı ve yardım alamayanları tamamen dışlar durumdaydı. Yine muhtaçlığın şiddeti ne olursa olsun yardım talep etme zamanı içinde kamu bütçesi müsaitse yardım yapılmakta aksi halde yardım yapılmamaktaydı. Kayıt dışı istihdamın varlığı ise muhtaçlık ölçütünün tespitini zorlaşmasına, haksız ve çifte yardımların yapılmasına neden olmaktaydı.

Primli rejimde ve kurumsal alanda yapılan reformların ardından sosyal güvenlik reformunun tamamlayıcı ve son ayağı olarak primiz ödemeler kanun tasarısının hayata geçirilmesi beklenmektedir. Hazırlanan tasarıda primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar alanında ulusal politikaların ve stratejilerin oluşturulması için ilkelerin belirlenmesi, bu maksatla bir veri tabanı hazırlaması amaçlanmaktadır. Öte yandan sosyal sigorta sistemiyle çapraz kontrolün sağlaması, primsiz ödemelere ve sosyal yardıma muhtaç kişilerin nesnel ölçütlere göre tespitinin sağlanması, primsiz sistemde objektif yararlanma esaslarına bağlı adil ve ulaşılabilir bir sistemin kurulması istenmektedir.

---

[224] İsmail Kitapçı, Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, s. 170.

[225] Yadigar Gökalp, Primsiz Ödemeler Genel Müdürü. <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/sgklibrary/SGK/Teskilat/PrimsizOdemelerGM>(23.12.2010)

Taslak kanunla birlikte primsiz ödemeler sistemi Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesindeki Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından yönetilecektir. Vatandaşlık esasına göre oluşturulacak sistemde muhtaçlara hak olarak aile ödeneği, yaşlı aylığı, özürlü aylığı adı altında gelir sağlanacaktır. Bunun yanında muhtaç kişilerin genel sağlık sigortası prim ödemesi yapılacak, özürlü ve muhtaç çocuklara eğitim ve iyileştirme ödemesi yapılacaktır.

Kanun primsiz ödemeler ve sosyal yardımlarla ilgili milli politika ve stratejiler, uygulanması gereken sosyal yardım programları ve sosyal yardımlar hakkında hükümete önerilerde bulunmak üzere bir "Sosyal Yardımlar Yönlendirme Kurulu" kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca asgari yaşam düzeyini tespit etmek üzere "Asgari Yaşam Düzeyi Tespit Komisyonu" kurulacaktır. Halen uygulanan yeşil kart ile ilgili kanun ve Muhtaç Yaşlılara aylık bağlanmasına dair kanun yürürlükten kaldırılacaktır.

Yardım almak isteyenler SGK' ya müracaat edecekler ve iki ay içinde yardım alıp alamayacakları neticelendirilecektir. Şartları tutmadığı halde gerçek dışı şekilde yersiz yardım yapılmasına neden olanlardan Kurumun uğradığı zarar tazmin edilecek; ayrıca brüt asgari ücretin 5 katı tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

Sonuç olarak primsiz ödemelerin birçoğu SGK içinde Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü çatısı altında yeniden teşkilatlandırması ve toparlanmasını sağlamaktadır. Bu suretle Sağlık Bakanlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından muhtelif kanunlarla muhtaç özürlülere, yaşlılara ve sair kimselere sağlanan nakdi yardım ve ödemeler bu Tasarı ile birleştirilmekte ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü çatısı altında yeniden teşkilatlandırılmaktadır.

Reformun primsiz ödemeler ayağının tamamlanmasıyla milli strateji ve uygulama esaslarının ve muhtaçlık ölçütlerinin tespiti, aylık şartlarının somutlaştırılması, haksız aylık almaların önlemesi, emeklilik ve genel sağlık sigortaları ile çapraz kontrol sisteminin getirilmesi, yardımların bir hak olmaları niteliğinin vurgulanması, sosyal yardımların kanuni tanımının yapılması gibi birtakım gelişmeler sağlanacaktır. Ancak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma

Genel Müdürlüğü varlıklarını korumaları primsiz ödemeler sisteminin tek elden yürütülmesi adına ortaya çıkan eksikliklerdir[226].

Primsiz ödemeler sisteminin ömür boyu sosyal yardım yapan yapısı değiştirilerek belirli süreyle sınırlandırılmalı, işsiz kalan kişiler biran önce istihdama yönlendirilmelidir. Sosyal yardımlardan faydalanan kişileri istihdam edecek işverenlere prim teşvikleri verilerek bu kişilerin istihdama katılmalarının sağlanması sistemi daha verimli ve sürdürülebilir bir hale getirecektir[227].

3.3 Kayıt Dışı İstihdam

Yasal bir sektörde çalışmakla birlikte, devletin resmi kayıtlarına yansımayan kanunen ve mevzuat gereği uygun olmayan çalışma biçimleri kayıt dışı istihdam olarak tanımlanmaktadır[228].

Kayıt dışılık ve sosyal güvenlik sistemlerinin yetersizliği arasında çok ciddi bir ilişki mevcuttur. Kayıt dışı sektörün varlığı, bir yandan kayıt dışı (kaçak) çalışanların kapsama alınmasını güçleştirirken, diğer yandan sosyal risklerin artışına neden olmaktadır. Kaynakların yetersiz olması, kayıt dışı sektörün genişlemesinde temel unsur olarak karşımıza çıkmakta ve söz konusu sektörde daha çok, vasıfsız ve yarı vasıflı işçiler istihdam edilmektedir[229].

Sosyal güvenliğin işveren üzerindeki mali yükü kayıt dışılığın artmasında en önemli etkenlerden biridir. İşverenler bir yandan söz konusu yükten kurtulmak için kayıt dışı istihdam sağlarken, diğer yandan kayıtlı işçilerin gerçek kazançlarını gizlemekte ve primli rejimlerde prim ödemelerini asgari miktar üzerinden yapmaktadırlar.

1980'li yıllardan itibaren ihracata yönelik sanayileşme politikası, yasal sektör içindeki kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmuştur[230]. Ortaya çıkan teknolojik gelişmeler ve hizmet sektörünün yaygınlaşmasıyla birlikte ortaya çıkan tele çalışma (tele working), evde çalışma(home working) gibi yeni çalışma biçimleri kayıt dışı çalışmayı

---

[226] Kadir Arcı, Primsiz Ödemeler Yasasının Getirdikleri. <http://www.tisk.org.tr /isveren_ sayfa. asp? yazi_ id=1154&id=63>(Erişim Tarihi:23.12.2010)
[227] Acar Alp Kızılkuş; Ahmet Yılmaz (der-), *Bir Reformun Anatomisi*,ss. s. 81.
[228] Nusret Ekin, Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam, İTO Yayını, İstanbul, 1995, s. 88.
[229] Osman Altuğ, *Kayıt Dışı Ekonomi*, s.66-67.
[230] Kuvvet Lordoğlu, Şemsa Özer, Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik : Sorunlar ve Perspektifler, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul, 1998, s. 24.

kolaylaştırmıştır. Kayıt dışılık bir yandan tam kayıtsızlık halinde genişlerken, diğer yandan kayıtlılığın çarpıtılması şeklinde genişlemeye başlamıştır[231].

Sosyal güvenlik reformu öncesine kadar Türkiye'de tarım dışı sektörler de çalışanların kayıt dışı istihdam durumu aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.2. Reform Öncesi Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı Çalışan Sayıları

Yıl	Çalışma Statüsü	Toplam Çalışan	Sosyal Güvencesi Olmayan	Kayıt Dışı Oranı
2003	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi	10.811	3.322	%30,7
	Kendi Adına	2.185	943	% 43,1
2004	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi	11.375	3.787	% 33,3
	Kendi Adına	2.308	1.086	% 47,0
2005	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi	12.250	3.896	% 31,8
	Kendi Adına	2.536	1.348	% 53,1
2006	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi	12.726	3.793	%29,8
	Kendi Adına	2.589	1.321	% 51,0
2007	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi	12.569	3.688	% 29,3
	Kendi Adına	2.190	1.167	% 53,3
2008	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi	12.920	3.365	% 26,0
	Kendi Adına	2.112	1.171	% 55,4

Kaynak: Hane halkı iş gücü anketi sonuçları. www.tuik.gov.tr/ PreHaberBultenleri.do?id =587. (Erişim Tarihi:30.08.2010)

Tablo incelendiğinde sosyal güvenlik reformundan önce 2003-2008 yılları arasında Türkiye'de tarım dışı sektörlerde statülerine göre çalışan sayıları ve bunlardan sosyal güvenlik kapsamında olmayanların sayısal karşılıkları gösterilmektedir. Tabloya göre bütün yıllardaki kayıt dışı çalışan sayılarının birbirlerine yakın olduğu, kendi adına bağımsız çalışanlarda kayıt dışı oranının bağımlı çalışanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bağımsız çalışanlarda kayıt dışılığın, hizmet akdiyle çalışanlara göre daha fazla olmasının; bu statüdeki kişilerin kayıt dışı çalışma iradesinden çok bürokratik aksaklılıklardan kaynaklandığı söylenebilir. Değerlendirilen dönemde kendi nam ve i hesabına çalışan gerçek kişiler işleri gereği vergi dairesi, meslek odaları gibi kuruluşları kayıtlı oldukları halde sosyal güvenlik kuruluşuyla bildirim aksaklıkları yüzünden kayıt

[231] Mahir Fisunoğlu, *Emeklilik Ekonomisi : Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri; Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Yarışması*, Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi Yayını, İstanbul, 1998, s. 134.

dışında kalmışlardır. Aynı dönemde şirket ortaklığı nedeniyle kayıt altına alınması gerekli olanlarda benzer şekilde kayıt dışı çalışmışlardır.

Kendi nam ve hesabına çalışanlar içinde kayıt dışılığın en fazla tarım sektöründe olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 3.3. Reform Öncesi Tarım Sektöründe Kayıt Dışı Çalışan Sayıları (15 Yaş Üstü)

Yıl	Çalışma Statüsü	Toplam Çalışan	Sosyal Güvencesi Olmayan	Kayıt Dışı Oranı
2003	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	3.958.000.	3.938.000.	% 99,5
	Kendi Adına	3.064.000.	2.520.000.	% 82,2
2004	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	4.035.000.	3.971.000.	% 98,4
	Kendi Adına	2.967.000.	2.378.000.	% 80,1
2005	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	2.584.000.	2.526.000.	% 97,7
	Kendi Adına	2.716.000.	2.137.000.	% 78,6
2006	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	2.931.000.	2.890.000.	% 98,6
	Kendi Adına	2.649.000.	2.079.000.	%78,5
2007	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	2.593.000.	2.512.000.	%96,8
	Kendi Adına	2.195.000.	1.726.000.	% 78,6
2008	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	2.700.000.	2.614.000.	%96,8
	Kendi Adına	2.212.000.	1.722.000.	%77,8

Kaynak: Hane halkı iş gücü anketi sonuçları www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587.(Erişim Tarihi:30.08.2010)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Türkiye'de tarım sektöründe yevmiyeli çalışanların ya da aile işçisi denilen toprak sahiplerinin akraba ve yakınlarının nerdeyse tamamı sosyal güvenceden yoksun çalışmaktadır. Toprak sahiplerinde kayıt dışılık biraz daha az olsa da % 75'in üzerindedir.

Tarım sektöründe toprak sahibi olanlarda kayıt dışılık genellikle değerlendirilen dönemdeki bildirim ve tescil işlemlerindeki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Irgat tabir edilen tarım işçilerindeki yüksek düzeydeki kayıt dışılığın en önemli sebebi olarak zorunlu sigortalı kapsamında olmamaları görülebilir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla 4 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2006/28 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi başlatılmıştır. Yayınlanan genelgede kayıt dışı istihdamla mücadelede kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlamak, vatandaşları kayıt dışı konusunda bilgilendirme ve denetimlerin sıklaştırması öngörülmektedir[232].

Bu projede Türkiye' de kayıt dışı istihdama ve yabancı kaçak istihdamına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılarak kayıtlı istihdama geçişte katkıda bulunması hedeflenmektedir. Projede denetimin etkin, caydırıcı olarak uygulanması, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri, mevzuat değişikliklerinin yapılması ve bürokratik engellerin kaldırılması başlıkları altında adet faaliyet sürdürülmektedir. Bu faaliyetler ile kayıt dışı ve yabancı kaçak işçiliğin en az seviyeye indirilmesi hedeflenmektedir[233].

Sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışılık çalışanların kayıt ve tescillerinin yapılmaması, gerçek ücretleri üzerinden sosyal güvenlik primi alınamaması ve gerçek çalışma gün sayılarının bildirilmemesi olarak üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Buna göre yürürlüğe giren yeni sosyal güvenlik mevzuatının da çalışanların kayıt ve tescilleri, prim ve hizmetlerinin bildirimi ve kayıt dışının önlenmesi için alınan tedbirler yönünden incelenmesi gerekmektedir.

3.3.1 Çalışanların Bildirimi ve Tescilleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin ayakta kalması sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasına bağlıdır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının ülkelerin makro ekonomik dengesi üzerindeki olumsuz etkisi aşikârdır. Türkiye'de de yıllardır her fırsatta dile getirilen sosyal güvenlik açıklarının kapatılması doğal olarak prim gelirlerinin arttırılması; giderlerin azaltılmasına bağlı olacaktır.

Kayıtdışının önlenmesi ve sistemin daha fazla prim toplar hale gelmesi sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi açısından istenen bir durumdur. Daha önce bahsettiğimiz aktif-pasif dengesi de aslında bununla alakalı bir durumdur. Başka bir deyişle emekli sayısının azaltılması sistemin giderlerini azaltacak, çalışan prim ödeyen sayısının arttırılması da sistemin gelirlerini arttırılacaktır.

---

[232] "Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı", *Resmi Gazete*, 26215M, 1.07.2006.

[233] ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi. <http://rega.basbakanlik.gov.tr /eskiler / 2006/10/2006 1004-13-1.pdf>(Erişim Tarihi:19.11.2009)

Yeni reformda bu hedef doğrultusunda sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi amacıyla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Daha önce sosyal güvenlik kapsamında olmayan jokeyler ve antrenörler sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Ancak belki de en önemli düzenleme toplumun tamamının genel sağlık sigortası kapsamına alınmasıdır. Böylece sadece çalışanlar değil tüm toplumun elde ettiği kazanca göre sisteme prim ödemesi yapması gerçekleştirilmiş olacaktır. Daha önce zorunlu sigortalıların tescil işlemlerinin aksamasından kaynaklanan aksaklıklar da giderilmeye çalışılmıştır[234].

3.3.1.1 Hizmet Akdine İstinaden Çalışanlar

Bir veya birkaç işveren ile taşeron tarafından işe alınarak borçlar kanunu ve iş kanunu hükümlerine göre hizmet akdine istinaden çalıştırılanlar zorunlu sosyal güvenlik kapsamına alınmışlardır. Ayrıca sanatçı ve düşünürler, yazarlar, çiftçi mallarını koruma bekçileri, umumi kadınlar ve sendika yöneticileri, ücretli öğretmenler ile usta öğreticiler gibi kesimler de daha önce olduğu gibi yine zorunlu sosyal güvenlik kapsamında yer almışlardır.

Bunların Sosyal Güvenlik Kurumu' na kayıt ve tescilleri ise işverenlerinin beyanı yoluyla yapılmaktadır. Ancak işverenleri tarafından bildirilmeyen çalışanların tescilleri denetim elemanlarının, kamu kurum ve kuruluşlarıyla bankaların bildirimi ya da mahkeme kararıyla resen de yapılabilmektedir. İşverenlerin çalıştıracakları işçileri en geç işe başlatmadan bir gün önce SGK'ya bildirilmeleri gerekmektedir. İnşaat, balıkçılık ve tarım gibi sektörlerde işe başlatılacak olanların aynı gün, ilk defa işçi çalıştırmaya başlayacak işverenler ile yabancı ülkeye sefer yapan ulaştırma araçlarına sefer sırasında işe alınanların ise bir ay içinde kayıt ve tescilleri yapılabilmektedir[235].

İşverenler; hizmet akdine tabi çalıştıracakları sigortalıların bildirimini herhangi bir belgeyle yapamayacaklardır. Örneği yönetmelikle belirlenen işe giriş bildirgesi düzenlemeleri gerekmektedir. Teknolojinin gelişmesiyle işverenlerin üzerindeki bürokratik işlemlerin azaltılması, daha hızlı ve etkin bir şekilde işlemlerin yerine getirmesi amacıyla işe giriş bildirgelerinin internet yoluyla verilmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Hizmet akdiyle çalışanların işe giriş bildirimlerinin belirli bir süre içinde yapılması zorunluluğu sosyal güvenlik mevzuatımıza uzun zamandır var olan bir uygulamadır.

---

[234] SGK, *Yüz Soruda Sosyal Güvenlik Reformu*, SGK Yayını, Ankara, 2009,ss. 1-2.
[235] SGK, *Yüz Soruda Sosyal Güvenlik Reformu,* s. 3.

Sosyal güvenlik reformuyla birlikte işverenler tarafından işten çıkarılan çalışanların da on gün içinde SGK'ya bildirilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Böylece uygulamada sıkça karşılaşılan girdi çıktı tabir edilen yöntemle sigortalıların kayıt dışı çalıştırılmasının önüne geçilmek istenmektedir.

Diğer taraftan işverenleri dışında işe alınanların da çalışmaya başlamadan önce kendilerini bildirebilmeleri mümkündür. Ancak bildirim yapmamaları durumunda herhangi bir yaptırım öngörülmemektedir. İşe alınanların kendilerini bildirebilmeleri imkânı önceden beridir mevzuatta bulunmasına rağmen sigortalılarca çok fazla başvurulduğu bir yöntem olduğu söylenemez[236].

Bildirim yapılmamasının yaptırımının olmaması, bağımlı çalışanların yetirince haberdar edilememeleri eğitimsizlik, bilinç eksikliği gibi nedenler bu imkânın kâğıt üstünde kalmasına neden olmuştur. Avrupa ülkelerine bakıldığında ise kayıt dışı işçi çalıştıranın yanında kayıt dışı çalışan işçiye de para cezası öngörülmektedir. Örneği Almanya'da kasıtlı olarak kayıt dışı çalışan işçiye 5000 Avro; kısıtlı olmaksızın kayıt dışı çalıştığı tespit edilen işçiye ise 2500 Avro para cezası uygulanmaktadır[237].

3.3.1.2 Bağımsız Çalışanlar ve İşverenler

Ticari kazanç, serbest meslek kazancı nedeniyle veya basit usulde gelir vergisine tabi olan kendi nam ve hesabına çalışanlar zorunlu sosyal güvenlik kapsamında yer almışlardır. Bu şekilde verdi mükellefi olanların en geç on beş gün içinde vergi dairelerince bildirilmesi zorunlu tutulmuştur. Gelir vergisinden muaf olup; kendi nam ve hesabına çalışanların bildirim yükümlülüğü ise esnaf sicil memurluklarına verilmiştir. Esnaf sicil memurlukları; kayıt yaptıkları gelir vergisinden muaf olarak kendi nam ve hesabına çalışanları yine on beş gün içinde bildireceklerdir.

Ancak gelir vergisinden muaf çalışanlar için muafiyet uygulaması da getirilmiştir. Aylık net kazançlarından bu kazançlar için harcadıkları giderler düşüldükten sonra aynı aydaki brüt asgari ücretin üçte birinden az geliri olduğunu belgeleyenlere isterlerse sosyal güvenlik kapsamından çıkabilme hakkı verilmiştir.

---

[236] SGK, *Yüz Soruda Sosyal Güvenlik Reformu,* s. 8-13.

[237] Mehmet Tunç. " Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007, s.72.

İşveren şirket ortaklarının tescillerinin yapılarak sosyal güvenlik kapsamına alınmaları konusunda reform öncesindeki mevcut uygulamalar genellikle korunmuştur. Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, diğer şirket ve donatma şirketlerin tüm ortakları sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Anonim şirketlerin kurucu ortakları daha önce sosyal güvenlik kapsamında iken reformdan sonra kapsamdan çıkarılmışlardır. Yapılan düzenleme ilk bakışta sosyal güvenlik kapsamı yönünden daraltıcı bir durum olarak göze çarpmaktadır. Ancak bu konumdaki kişilerin genellikle aktif ticari faaliyette bulundukları göz önünde bulundurulduğu bu faaliyetleri nedeniyle sigortalı olmaları sağlanarak daha yüksek prim alınmasının hedeflenmiştir.

Şirket ortaklarının bildirimleri ve tescillerinin gecikmemesi açısından önemli husus da şirket ortaklarının sosyal güvenlik kapsamına alınmaları için tescil bildirimleriyle ilgilidir. Şirket yetkilileri ve ticaret sicil memurlukları tarafından yapılacak bildirimlerin; şirketin tescil tarihinden itibaren ticaret sicil memurluklarınca on gün, şirket yetkililerince ise on beş gün içinde yapılmamsı zorunlu tutulmaktadır.

Köy ve mahalle muhtarlarının reformdan sonra da bu görevleri yürüttükleri sürece zorunlu olarak sosyal güvenlik kapsamında olmalarına devam edilmiştir. Daha önce kapsamda olmayan jokey ve çalıştırıcıları reformla birlikte sosyal güvenlik kapsamına alınmışlardır. Köy ve mahalle muhtarlarının tescil bildirimleri seçildikleri tarihten itibaren il veya ilçe mülki amirlerince on beş gün, jokey ve çalıştırıcılarının ise lisans belgesi alıp çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde Türkiye Jokey Kulübü tarafından yapılacaktır[238].

Bağımsız statüde çalışanların sigortalılığın sona ermesinin bildirimi ilgili kurumlardan alınan faaliyetlerinin sona erdiğine dair onaylı belgelerle sigortalılar tarafından yapılmaktaydı. Yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanunla birlikte bu yükümlülük bildirim yapan kurumlara veya şirket yetkililerine verilmiştir. Sigortalılığı gerektiren faaliyet fiilen sonlandığı halde bildirim yapılmaması nedeniyle sigortalılığın devam etmesi durumu engellenmeye çalışılmıştır. Daha önce faaliyeti fiili olarak sona erdiği halde bildirim yapılmayan sigortalılar diğer statülerde çalışmaya başladıklarında yeni statüde tescilleri yapılamamaktaydı. Bu durum kâğıt üstünde kayıt altında ancak fiilen kayıt dışı gibi bir problemi ortaya çıkarmaktaydı.

---

[238] SGK, *Yüz Soruda Sosyal Güvenlik Reformu,* s. 16-20.

Tarım sektöründe çalışan süreksiz işçilerin ve toprak sahibi çiftçilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması maksadıyla 2925 ve 2926 sayılı Kanunlar çıkarılmıştır. Özellikle süreksiz tarım işçisi veya ırgat olarak adlandırılan kesimin sosyal güvenlik kapsamına alınmasına yönelik çıkarılan 2925 Sayılı Kanun'da bunların tescilleri isteklerine bırakılmıştır. İlköğretimi dahi tamamlamamış olan eğitimsiz bu kişilerin büyük çoğunluğu ise tescillerini yaptırmamış ve kapsam dışında kalmıştır[239].

2926 Sayılı Kanuna[240] göre çiftçiler sosyal güvenlik kapsamına alınmaları zorunludur. Ancak çiftçilerin gelir düzeylerinin yetersiz oluşu ve yeterince bilinçli olmamaları, tescil işlemi için köy muhtarlarının, kurum ve kuruluşlarının zamanında bildirim yükümlülüklerini yerine getirmemeleri çiftçilerden de birçoğunun kayıt dışında kalmasına neden olmuştur.

5510 Sayılı Kanunla on sekiz yaşını doldurmuş olanlardan kendi mülkünde, ortaklık veya kiralamak suretiyle başkalarının mülkünde veya kamuya mahsus mahallerde tarım veya hayvancılık faaliyetinde bulunanların bir ay içinde talepte bulunarak tescillerini yaptırmaları zorunlu hale getirilmiştir[241].

Tarımsal faaliyette bulunanların bağlı oldukları ziraat odalarınca, ziraat odalarının bulunmadığı yerlerde ise tarım il/ilçe müdürlüklerince veya kendilerince bildirimleri yapılacaktır. Söz konusu bildirimlerin ilgili ziraat odasına kayıtlarının yapıldığı tarihten itibaren bir ay içinde yapılması zorunludur. Ziraat odasına kaydın başlaması ve sona ermesinde oda yönetim kurulu karar tarihi esas alınmaktadır. Yine ziraat odaları tarafından tarımsal faaliyetleri sona eren çiftçilerin on gün içinde işten ayrılışları SGK'na bildirilecektir.242 Bildirim işlemlerine getirilen zorunlulukla bürokrasiden ve bilinç eksikliğinden kaynaklanan kayıt dışılığın önlenmesi planlanmaktadır.

Tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar da tıpkı gelir vergisinden muaf çalışanlar gibi istekleri halinde sosyal güvenlik sisteminden çıkabileceklerdir. Sistemden çıkabilmek için tarımsal faaliyetlerden giderler çıktıktan sonra elde ettiği aylık geliri brüt asgari ücretin üçte birinden az olduğunu belgelemeleri yeterli sayılmıştır. Muafiyet adı verilen bu

---

[239] " Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (2925 S.K.) ", *Resmi Gazete*, 18197, 20.Ekim.1983.

[240] " Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (2926 S.K.) ", *Resmi Gazete*, 18197, 20 Ekim 1983.

[241] SGK Sigortalılık İşlemleri Genelgesi. <*http://www.sgk.gov.tr /wps/wcm/connect / 07abba804d527057b 8bfbb56b010b7d1/ 2009_37.pdf?MOD=AJPERES*.>(Erişim Tarihi:15.07.2010)

[242] SGK Sigortalılık İşlemleri Genelgesi. <*http://www.sgk.gov.tr /wps/wcm/connect / 07abba804d527057b 8bfbb56b010b7d1/ 2009_37.pdf?MOD=AJPERES*.>(Erişim Tarihi:15.07.2010)

uygulamanın temel amacı düşük gelir düzeyine sahip prim ödeme gücü olmayan çiftçileri rahatlatmaktır. Ancak muafiyet uygulamasının tarım sektöründe kayıt dışılığı arttırdığı da yadsınamaz bir gerçektir[243].

Tablo 3.4. Reform Sonrası Tarım Sektöründe Kayıt Dışı Çalışan Sayıları (15 Yaş ve Üstü)

Yıl	Çalışma Statüsü	Toplam Çalışan	Sosyal Güvencesi Olmayan	Kayıt Dışı Oranı
2009 (Kasım İtibariyle)	Yevmiyeli ve Ücretsiz Aile İşçisi	2.920.000.	2.717.000.	% 93,0
	Kendi Adına	2.330.000.	1.796.000.	% 77,0

Kaynak: TUİK, Hane halkı iş gücü anketi sonuçları. <www.tuik.gov.tr/ PreHaberBultenleri.do? id=587>(30.08.2010)

Alınan önlemlere rağmen reform sonrası da tarım sektöründeki kayıt dışılığın reform öncesiyle aynı düzeyde devam ettiği yukarıdaki tabloda görülmektedir. Süreksiz tarım işçisi veya ücretsiz aile işçisi tabir edilen ve genellikle çok düşük gelir düzeyine sahip kişilerle kadın ve çocuklardan oluşan kesimin reform sonrası da zorunlu sosyal güvenlik kapsamı dışında kalması beklide bu durumun en büyük nedenidir. Sayılarının üç milyonu bulduğu ve %90'nın hiçbir sosyal güvenliğinin bulunmadığı göz önüne alındığında süreksiz tarım işçilerinin tarımda kayıt dışı oranını oldukça yükselttiği göz ardı edilmemelidir.

3.3.1.3 Kamu Çalışanları

Kamu sektöründe işe başlayanların T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na göre iştirakçi kabul edildikleri tarih itibariyle sosyal güvenlikleri başlatılmaktadır. Emekli sandığı kanununa göre iştirakçi olarak kabul edilebilmek için T.C. vatandaşı olmak ve on sekiz yaşını doldurmak şartları aranmıştır. Ancak zaman içinde uygulamada yaşanan zorluklar nedeniyle on sekiz yaşını doldurma şartına esneklik getirilmiş kaza-i rüşt alınmak suretiyle meslek okullarını bitirenlerde kamu sektöründe göreve atananların, askeri okullarda öğrenim görenlerden okullarını bitirip göreve başlayanların on sekiz yaşını doldurmadan sosyal güvenliklerinin başlatılmasına olanak tanınmıştır.

---

[243] SGK Sigortalılık İşlemleri Genelgesi. <*http://www.sgk.gov.tr /wps/wcm/connect / 07abba804d527057b 8bfbb56b010b7d1/ 2009_37.pdf?MOD=AJPERES*.>(Erişim Tarihi:15.07.2010)

Türk soylu yabancılardan kamu sektöründe işe başlayanlara T.C. vatandaşlığına geçmeden sandık iştirakçisi olabilme hakkı getirilerek Türk vatandaşı olmak şartı da genişletilmiştir. Sosyal güvenlik reformuyla birlikte sosyal güvenlik mevzuatının yeniden yapılandırılması sonucunda kamu çalışanlarının sosyal güvenliği de Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunda düzenlenmiştir.

Yapılan düzenlemeyle Emekli Sandığı Kanununa göre iştirakçi durumunda bulunan kamu çalışanlarının tamamı herhangi bir istisnaya yer verilmeden yine zorunlu sigortalı kabul edilerek sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten sonra işe başlayacaklar içinse önceki mevzuattan farklı olarak Türk vatandaşlığı şartı kaldırılmıştır. Reformdan sonra kamu idarelerinde işe başlatılanlarda personel kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadıkça sosyal güvenlik kayıt ve tescilleri yönünden Türk vatandaşı olama şartı aranmayacaktır[244].

Emekli Sandığı Kanuna göre kamu idarelerinde aybaşlarından önce göreve başlayanların iştirakçileri aybaşından itibaren başlatılmaktaydı. Böylece bir nevi kayıt dışılık söz konusu olmaktaydı. Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda ise ilk defa göreve başladıkları tarih itibariyle sosyal güvenlik kayıt ve tescillerlinin yaptırılması öngörülmüştür. Ayrıca daha önce iştirakçi statüsünde işe başlatılanların Emekli Sandığı'na bildirimi için herhangi bir süre verilmemiş iken yeni mevzuatta tescil bildirimi için on beş günlük bir süre konulmuştur. Aynı şekilde iştirakçiliğin sona ermesiyle ilgili daha önce bir bildirim süresi söz konusu değil iken yapılan değişiklikle on günlük bir süre verilmiştir.

Kamu çalışanlarının Emekli Sandığına kayıt ve tescil bildirimleri Emeklilik Sicil Bildirim Formu'nun düzenlenen gönderilmesi yada internet ortamında gerekli bildirimlerin girilmesi suretiyle yapılmaktaydı. Yeni düzenlemede de kamu çalışanlarının işe başladıkları tarihten itibaren on beş gün içinde işe giriş bildirgesinin Kuruma internet yoluyla bildirilmesi suretiyle tescilleri yapılacaktır. Görevlerinden ayrılan kamu

[244] SGK Sigortalılık İşlemleri Genelgesi. <*http://www.sgk.gov.tr /wps/wcm/connect / 07abba804d527057b 8bfbb56b010b7d1/ 2009_37.pdf?MOD=AJPERES*.>(Erişim Tarihi:15.07.2010)

çalışanlarının ise on gün içinde işten ayrılış bildirgesinin internet yoluyla verilmesi yoluyla bildirimi yapılmaktadır[245].

3.3.2 Çalışanların Hizmet ve Kazançlarının Bildirimi

Sosyal güvenlik sistemimizdeki kayıt dışılık yalnızca çalışanların kayıt ve tescillerinin yaptırılmaması yönünden cereyan etmemektedir. Türkiye'de birçok çalışan sosyal güvenlik sistemine kayıtlı oldukları halde gerçekte aldıkları ücretler üzerinden bildirilmemektedir. Ya da hizmet akdine istinaden çalışanlar tam süreli çalıştıkları halde hizmetleri kısmi süreli çalışanmış gibi bildirilmektedir. Bu durumun nedenini işverenler; istihdam üzerlerindeki mali yüklerin fazlalığına ve bu şekilde bildirim yapmadıkları takdirde rekabet edemeyeceklerine bağlamaktadırlar.

Sosyal güvenlik reformunda işverenlerin istihdam ettikleri çalışanlarla ilgili mali yükümlülüklerinin hafifletilmesine yönelik beş puanlık sigorta prim teşviki getirilmiştir. SGK' ya prim borcu olmayan ve kayıt dışı işçi çalıştırmayan işverenlere çalıştırdıkları işçilerin malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta primlerden kendi paylarına düşen kısmında beş puanlık indirim yapılmıştır. İşverenler beş puanlık prim teşvikinden yararlanabilmek için çalıştırdıkları işçilerin hizmet bildirimlerini yasal süre içinde yapmaları, teşvik kapsamı dışında kalan prim tutarını zamanında ödemeleri ve borçlu olmamaları istenmiştir. Yapılacak denetimlerde kayıt dışı işçi çalıştırdığı tespit edilen işverenler bir yıl süreyle bu teşvik uygulamasından yararlanamayacaklardır[246].

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanuna 14.07.2009 tarihinde eklenen bir maddeyle işverenlerin yatırım yaptıkları bölgeye göre iki yılla yedi yıl arasında bir süreyle prime esas kazanç üzerinden hesaplanan işveren hissesinin yatırımın büyüklüğüne göre hesaplanacak orandaki kısmı devlet tarafından karşılanacaktır. Hesaplanacak oran işveren hissesinin tamamına kadarı olabilecektir.

Bölgesel teşviklerin yanında reform sonrası işsizliğin veya kayıt dışı çalışmanın önlenmesine yönelik teşviklerde göze çarpmaktadır. İşsizlik sigortasından faydalanan

---

[245] SGK Sigortalılık İşlemleri Genelgesi. <*http://www.sgk.gov.tr /wps/wcm/connect / 07abba804d527057b 8bfbb56b010b7d1/ 2009_37.pdf?MOD=AJPERES*.>(Erişim Tarihi:15.07.2010)

[246] Sigorta Prim Teşvik Uygulamaları. < http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/ !ut/p/c0/04 _SB8K8xLLM9 MSS zPy8xBz9CP0os_gAS- PAAE8TI wN_Dw8zAyMvLwMfS0tPAwMzU _2CbEdFAElxCgs!/ ?WCM_ GLOBAL_ CONTEXT= /wps/ wcm /connect/SGKLibrary/sgk/isverendokuman/ sigortaprimleri/ Sigortaprimtesvik uygulamalari >(Erişim Tarihi:20.4.2011)

işsizleri işe aldıkları tarihten önceki aydan başlamak üzere son altı ay içinde çalıştırdıkları ortalama çalışan sayısına ilave olarak işe alan işverenler sigorta prim teşvikinden faydalanabileceklerdir. Teşvikin şekli prime esas alt sınırı üzerinden kısa vadeli sigorta kolları prim oranı bir kabul edilmek üzere işçi ve işveren prim oranları ile sağlık sigortası primleri işe alınan işsizin alması gereken işsizlik ödeneği süresince işsizlik sigortasından karşılanacaktır.

6 Şubat 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunla bölgesel anlamda teşvik uygulaması başlatılmıştır. Yatırımda öncelikli Yaklaşık 49 İli ve Gökçeada ile Bozcaada İlçelerini içine alan teşvik uygulamasına göre on ve üzerinde işçiyi fiilen çalıştıran işverenlerin ilave istihdamına yönelik çıkarılmıştır. İşverenlere on kişinin üzerine ilave istihdam ettikleri her işçi organize sanayi bölgelerinde prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hissesinin tamamı, diğer yerlerde ise yüzde sekseni karşılanmaktadır. İşverenlere bu teşvikten yararlanabilmeleri beş puanlık prim teşvikiyle benzer koşullar öne sürülmüştür[247].

Kayıt dışı istihdamın ve işsizlik oranın özellikle kadın, çocuk ve gençlerde daha yüksek olduğunu yapılan istatistikler ortaya koymaktadır. 4447 sayılı Kanunla kadın ve genç işçi istihdam eden işverenlere yönelik sigorta prim teşviki getirilmiştir. Ancak bu teşvik uygulamasının 25.02.2011 günü resmi gazetede yayımlanan 6111 sayılı kanunla birlikte kapsamı genişletilmiş; işverenlere aynı anda birden fazla teşvikten yararlanma imkanı sağlanmıştır. Teşvik kapsamında işe alınanlara ilişkin sigorta primi işveren hissesi işsizlik sigortası fonundan karşılanacaktır. Sigorta primi işveren hissesi teşviği;

- 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük erkekler ile 18 yaşından büyük kadınlardan[248]:

    1. Mesleki yeterlik belgesi sahipleri için kırk sekiz,

---

[247] Sigorta Prim Teşvik Uygulamaları. < http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/ !ut/p/c0/04 _SB8K8xLLM9 MSS zPy8xBz9CP0os_gAS- PAAE8TI wN_Dw8zAyMvLwMfS0tPAwMzU _2CbEdFAElxCgs!/ ?WCM_ GLOBAL_ CONTEXT= /wps/ wcm /connect/SGKLibrary/sgk/isverendokuman/ sigortaprimleri/ Sigortaprimtesvik uygulamalari >(Erişim Tarihi:20.4.2011)

[248] Mustafa Gülşen, 6111 Sayılı Kanunda Teşvik. <http://www.mustafagulsen.com /forum/forum_posts.asp? TID=80393>(Erişim Tarihi:10.03.2011)

2. Mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi veya Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarını bitirenler için otuz altı ay,

3. Diğerlerinin yirmi dört ay süreyle uygulanacaktır.

Türkiye İş Kurumu'na kayıtlı işsizler arasından işe alınmaları halinde ilave olarak altı ay ekleneceği öngörülmektedir. Genç ve kadınlar dışında Türkiye İş Kurumun'da kayıtlı işsizler arasından istihdam sağlayan işverenler altı ay, yanlarında çalıştırdıkları işçilerin mesleki yeterlilik belgesi alması ya da mesleki teknik eğitim veren okulları bitirmesi halinde bir yıl süreyle prim teşvikinden yararlanacaklardır[249].

Tablo 3.5. Uygulanan Bazı Prim Teşvikleri ve İşverenin Prim Maliyetine Etkisi

Teşvik Çeşidi	Bildirilen Prime Esas Kazanç	İşverenin Teşvikten Faydalandığında İndirilecek Prim Tutarı	İndirim Oranı	Teşvik Süresi
Uzun Vadeli Sigorta Kolları Primi İşveren Hissesinde Beş Puanlık İndirim	2000,00 TL	100,00 TL	% 5	Süresiz
İşsizlik Sigortası Prim Teşviki	796,50 TL	171,25 TL	%21,5	En Çok 10 Ay
Genç, kadın, işsiz, mesleki yeterlilik sahibi işçileri çalıştıran işverenlere yönelik teşvik.	796,50 TL	171,25 TL	%21,5	6 ayla 42 ay arasında değişiyor.
Beş Puanlık İndirim ve İşsizlik Sigortası Teşviklerinden Aynı Anda Faydalanılması	2.000,00 TL	231,42 TL	%11,72	-

Açıklama: Kısa Vadeli Sigorta Kolları Primi "1" Kabul Edilmiştir.

Kaynak:<http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/makaleler/20110318818.htm>(Erişim Tarihi:30.03.2011)

Tablo 3.5.'de teşvikten faydalanan işverenlere yapılan prim indirimleri görülmektedir. İlk bakışta indirimlerin prim kaybı oluşturacağı şeklinde yorumlansa da işverenleri kayıtlı istihdama geçmeye yönlendirmesi; sosyal güvenlik sisteminin prim

[249] Mustafa Gülşen, 6111 Sayılı Kanunda Teşvik. <http://www.mustafagulsen.com /forum/forum_posts.asp?TID=80393>(Erişim Tarihi:10.03.2011)

kaybını önlenmesi ve sistemin topladığı gelir miktarını arttırması açısından önem taşımaktadır.

Kamu çalışanlarının tüm kazançlarından üst sınır olmaksızın prim alınması, belli istisnalar dışında işçilerin ücret dışı tüm kazançlarının prime esas kazanca dahil edilmesi ve prime esas kazancın üst sınırını aşan ücret dışı ödemelerin takip eden iki aylık dönemde prime esas kazanca eklenmesi ve işverenlerin yasal defter ve belgelerini saklama sürelerinin uzatılması, on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinin 1.1.2009 tarihinden itibaren işçilerine ücret ödemelerini bankadan yapma zorunluluğu getirilmesi de prim kayıp ve kaçaklarının önlenmesi açısından önemli düzenlemeler olarak reformda göze çarpan diğer düzenlemelerdir[250].

Hizmet akdine istinaden çalışanların prime esas kazanca dahil edilmeyen kazançlarına bakıldığında önceki mevzuata göre herhangi bir değişiklik olmadığı anlaşılmaktadır. Asgari ücretin yüzde onunu geçmeyen aile yardımları, yüzde altısını geçmeyen yemek yardımları, en fazla iki çocuk olmak üzere çocuk başına yüzde ikisini geçemeyen çocuk yardımları ile özel sağlık sigortasına yapılan asgari ücretin yüzde otuzunu geçmeyen prim ödemeleri kazanç bildirim dışı tutulmuştur[251].

Arz yönlü klasik iktisadi düşüncenin 1929 yılında krize girmesiyle ortaya çıkan arz fazlası işçi ücretlerinin arttırılmasıyla emilmeye çalışılmıştır. İkinci dünya savaşından sonraki dönemde devletin işçi lehine taraf olmasıyla birlikte sosyal ve ekonomik alanda müdahaleci bir dönem başlamıştır. İşçi sendikalarının güç kazandığı, kamu yatırımlarının arttığı, standart çalışma ilişkilerinin bulunduğu ve sosyal güvenlik kurumlarının mevzuat alt yapısı ve toplumun geniş kesimlerini kapsama almak açsından aşama kaydedildiği bir dönemden olmuştur[252].

Ancak bu dönem 1980'li yıllarla birlikte giderek artan ekonomik krizler, işsizlik, küreselleşme sürecinin getirdiği rekabet baskısı, yeni üretim tekniklerinin gelişmesi, organizasyon yapılarının değişmesi, liberal politikaların yükselişi ve teknolojik dönüşüm, tüm ülkelerdeki işletmelerin bir yandan piyasa ve rekabet şartlarına uyumunu, diğer

---

[250] Yusuf Alper, " Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Reformunun Başarısı", *Soysal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2009, s. 22-23.

[251] SGK Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, " Görevde Yükselme Eğitimi Prim Tahakkuk Tahsilat Ders Notları "Fotokopiyle Çoğaltma, Ankara, 2010. s. 37-39.

[252] Yılmaz Topçuk, Kısmi Süreli Çalışma ve Kısmi Süreli Çalışanların Sosyal Güvenliği. <http://www. turk*hukuksitesi. com/makale_596.htm*>(Erişim Tarihi: 30.07.2010)

yandan çalışanların sosyo-ekonomik ihtiyaçlarını karşılayacak bir çalışma sisteminin arayışına itmiştir.

Ardından geleneksel çalışma ilişkilerinde köklü değişiklikleri beraberinde getirmiş, iş hukukumuzun katı kurallarını ve temel ilklerini değiştirmiştir. Bu değişimin temel düşüncesinin ise iş hukukunun mevcut katı kurallarının esnekleştirilmesi olduğu söylenebilir[253].

Yaygınlaşan esnek çalışma biçimleri bu esnekleşmenin en somut göstergesidir. Atipik istihdam adı da verilen esnek çalışma şekillerinde işçi-işveren ilişkilerinde geleneksel yapının tüm özellikleri yoktur. İşçinin çalışma süreleri, çalıştığı yer değişebilmekte ve işçi işverene tam bağımlı olmamaktadır. Kısmi çalışma, belirli süreli çalışma, geçici istihdam büroları işçisi olarak çalışma, evde çalışma, çağrı üzerine çalışma, alt işveren işçisi olarak çalışma, görünüşte bağımsız çalışan olup işverene sözleşmeyle bağımlı çalışma gibi uygulamalar esnek çalışma modelinin sonucudur.

Esnek çalışma türlerinden en çok karşımıza çıkanı kısmi süreli çalışmadır. Kısmi süreli istihdam AB başta olmak üzere Japonya ve diğer gelişmiş ülkelerde hızla artış gösterdiği gibi; 4857 sayılı İş Kanunun 10 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemiz çalışma hayatındaki yerini almıştır. 4857 sayılı İş Kanunda kısmi süreli çalışma; "…işçinin normal çalışma süresinin tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir…" şeklinde tanımlanmıştır[254].

Bu şekilde kısmi süreli çalışma kavramın çalışma mevzuatımıza girmesiyle birlikte çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması bir takım aksaklıklar ortaya çıkarmıştır. Son yapılan reformda ve daha önceki mevzuatımızda hizmet akdine istinaden çalışanlar sigortalı kabul edilmiş, sigortalı sayılmak açısından tam süreli veya kısmi süreli çalışan ayrımı yapılmamıştır.

Serbest piyasa ekonomilerinde ücretler arz ve talep seviyelerine göre belirlenmektedir. İş gücü arzının iş gücü talebine göre fazla olduğu ekonomilerde ücretlerin düşük seviyede seyretmesi kaçınılmazdır. Böyle bir ekonomide istihdama katılmak isteyenlerin çok düşük ücretlere, sigortasız çalışmaya veya sigortalı olup ta

---

[253] Mahir Gümüş, " Çalışma Yaşamında Yeni Bir Dönem: 4857 Sayılı İş Kanunu'nun Getirdikleri ", *Yönetim Bilimleri Dergis*i, Cilt:1 Sayı:1-2 2003-2004.

[254] "İş Kanunu (4857 S.K.Md.13)", *Resmi Gazete*, 25134, 10 Haziran 2003.

gerçekte aldıkları ücret yada çalıştıkları gün üzerinden bildirilmemeye razı olmaları anlamına gelmektedir. Kısmi çalışma biçimlerinin sosyal güvenlik mevzuatımızda uygulamaya başlaması işverenlerin bu durumu yasallaştırılmalarına yardımcı olmuştur.

Ev hizmetlerinde süreksiz çalışanlar önceden olduğu gibi yeni düzenlemede de sigortalılık kapsamı dışında yer almışlardır. Süreksiz çalışma bir başka deyişle kısmi süreli çalışmayı ifade etmektedir. Reformda kısmi süreli çalışanların sosyal güvenlikleriyle ilgili herhangi bir istisnaya yer verilmemiştir. Buna rağmen ev hizmetlerinde kısmi süreli çalışanların sigortalı sayılmaması kayıt dışılığı arttıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir başka önemli husus da kısmi süreli çalışanların hizmetlerinin sosyal güvenlik kurumuna bildirimleriyle alakalıdır. Sosyal güvenlik mevzuatımıza kısmi süreli çalışanların çalışma gün sayılarının bildirimiyle ilgili sosyal güvenlik reformundan sonra da bir değişiklik olmamıştır. Kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalışan veya ay içinde otuz günden az çalışanların bu şekilde çalıştıklarını kanıtlayan bilgi ve belgeleri işverenlerinin sosyal güvenlik kurumuna vermesi zorunlu tutulmuştur.

Bahsedilen bilgi ve belgeler eksik gün bildirim formu ve bu forma eklenecek kısmi süreli iş sözleşmesi veya ay içinde işçinin eksik çalışmasını gösteren puantaj kayıtlarıdır. Eğer kısmi süreli çalışan bir işçi için bu belgeler usulüne uygun olarak düzenlenerek ilgili ay prim belgelerine eklenirse sosyal güvenlik yönünden kısmi süreli çalıştığı kabul edilmektedir[255].

Çoğu zaman uygulamada kısmi süreli çalışmanın dayanağı olarak verilen belgelerin gerçeği yansıtmadığı görülmektedir. İşverenler; işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla tam süreli çalışan işçilerin kısmi süreli çalışıyormuş gibi bildirmektedirler. Bu durumun en büyük nedeni söz konusu belgelerin çoğu zaman işçinin haberi dahi olmadan işveren tarafından kolaylıkla düzenlenebilmesidir.

3.3.3 Kayıt Dışı İstihdamın Tespiti

Kayıt dışı istihdamın önlenmesinde en klasik metot devlet tedbirleri ve ceza metodudur. Sosyal güvenlik reformuna kadar da kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlerin denetimlerle tespit edilerek cezalandırılması metodu bu alanda uygulanan tek metot iken

[255] Yılmaz Topçuk, Kısmi Süreli Çalışma ve Kısmi Süreli Çalışanların Sosyal Güvenliği. <http://www.turk*hukuksitesi com/makale_596.htm*>(30.07.2010)

reformla birlikte bankalar ve tüm devlet kuruluşları arasında bilgi transferi uygulanması yürürlüğe konmuştur.

3.3.3.1 Denetimler Yoluyla

Türkiye'de reform öncesine kadar kayıt dışı istihdam sorunu çok defa tartışılsa da sorunun çözümü konusunda somut adım atıldığı söylenemez. 30.12.1948 tarihinde çıkartılan genelge ile sigorta müfettişliği müessesi oluşturulmuştur[256].

Sigorta müfettişliği mekanizmasının kurulmasından günümüze kadar Türkiye'de kayıt dışı istihdamla ilgili mevcut durum korunmuş, her geçen gün artış göstermiştir. Denetimde etkinliğin sağlanması, yaygınlaştırılması sürekli dile getirilmiştir.

1998 yılında denetimin daha yaygın ve etkin denetim yapılması amacıyla o zamanki SSK'nın taşra teşkilatı bünyesinde sigorta yoklama memurluğu kadrosu oluşturulmuştur[257].

Sigorta yoklama memurlarına işyerlerine serbestçe girerek fiili denetim yapabilmekten işyerlerinin resmi kayıt ve belgelerini incelemeye kadar çok geniş yetkiler verilmiştir. Sosyal güvenlik kurumunun kurulmasıyla birlikte sigorta yoklama memurluğu sosyal güvenlik kontrol memuru kadrosuna dönüştürülmüştür. Son olarak yapılan bir değişiklikle de sosyal güvenlik kontrol memurluğu kadrosu sosyal güvenlik denetmeni olarak değiştirtmiştir.

Denetim elemanı sayısı ve çeşitliliği ne kadar arttırılırsa arttırılırsın Türkiye'deki ekonomik faaliyetlerin çok azı denetlenebilmektedir. Denetim elemanları tarafından klasik muciple veya sektörsel yapılan incelmelerde tespit edilen işçi sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo: 3.6' da 2003–2008 yılları arasında denetim faaliyetlerine ilişkin verilere yer verilmiştir. 2003 – 2008 yılları arasında hizmet akdine istinaden çalışanların çalıştığı işyerlerinden yalnızca % 4,5'ğu denetlenebilmiş, kayıt dışı çalışanlardan ancak % 0, 67' si kayıt altına alınabilmiştir. Denetimlerle vasıtasıyla kayıt altına alınabilen çalışan sayısı % 1'in bile altında kalmıştır.

---

[256] Sosyal Güvenlik Müfettişliğinin Tarihçesi.*http://www.simder.org.tr/index.php?sid=tarihce*(18.11.2009)
[257] Mustafa Yıldız, " Bütün Yönleriyle Sosyal Güvenlik Reformu ", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: I, Sayı :1 2009, s. 14.

Tablo 3.6. Yıllar İtibariyle İşyeri Denetimleri ve Kayıt Altına Alınan İşçi Sayıları

Yıl	Toplam İşyeri Sayısı	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt Altına Alınan İşçi Sayısı	Denetlenen İşyeri Oranı	Kayıt Altına Alma Oranı
2003	777.177	34.962	22.201	% 4,5	% 0,67
2004	850.928	35.242	23.436	% 4,1	% 0,62
2005	944.984	22.110	15.616	% 1,7	% 0,40
2006	1.036.328	20.450	14.818	% 1,4	% 0,39
2007	1.116.638	18.994	12.673	% 1,7	% 0,34
2008	1.170.248	18.120	16.617	% 1,5	% 0,49

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu 2003–2008 faaliyet raporları. http://www.sgk.gov.tr /wps/portal/ !ut/p/ c1/ 04.(Erişim Tarihi:17.07.2010)

Yapılan denetimler daha çok işyerinde fiili olarak tespit şeklinde yapıldığı gibi; işverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan işçi sayısını belirlendiği asgari işçilik adı verilen uygulama şeklinde yapılmıştır[258].

1993 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 3917 Sayılı kanun ile kayıt dışı istihdamla mücadele için vergideki resen tarhiyat sistemine benzer "resen prim tarhiyatı" ile "asgari işçilik tutarını belirleme yetkisi" sigorta müfettişlerine verilmiştir. Ancak asgari işçilik belirleme yetkisi daha sonra 616 Sayılı kanun hükmünde kararname ile kaldırılmış, 2003 yılında 4958 Sayılı kanunla tekrar yürürlüğe sokulmuştur[259].

Ülkemiz ekonomisinin itici gücü konumundaki inşaat sektörü kayıt dışı çalışmanın en yoğun olduğu sektörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Sektörde yapılan inşaatların %90'ı özel teşebbüs tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak işçi bildirimine bakıldığında ise inşaat işlerinde çalışanların ancak %8'inin bildirildiği karşımıza çıkmaktadır. İnşaat sektöründe Kayıt dışılığın bu kadar yoğun olması asgari işçilik uygulamasının ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Asgari işçilik uygulamasının temeli yeterli işçilik bildiriminin araştırılmasına dayanmaktadır. Bu araştırma denetim elemanları tarafından yapılabileceği gibi yetki verilen yeminli mali müşavirler ve mali müşavirler tarafından da yapılabilmektedir. Yapılacak araştırma sonucunda ihale konusu veya özel bina inşaatı için yeterli prime esas

---

[258] Sinan Binbir, *500 Soru ve Cevapta Sosyal Güvenlik Rehberi*, 2. Basım, Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2007, s. 188.

[259] Mehmet Tunç, " Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007,ss. 33-34.

kazancın bildirilmediğinin tespit edilmesi halinde ek prime esas kazanç tahakkuku yapılmaktadır. Asgari işçilik uygulaması özü denetim elemanları tarafından belge incelemesiyle kaçak işçiliğin tespitine dayanan bir denetim metodudur[260].

3.3.3.2 Bankalar ve Kamu Kurum ve Kuruluşları Yoluyla

Kayıt dışı istihdam sorununun yalnızca denetim ve cezalandırma yoluyla çözülemeyeceği bir gerçektir. Toplumun tüm kesimlerinin bu sorunun çözümü için irade göstermesi, devletin tüm kurumlarıyla bu konuya hassasiyet göstermesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik reformuyla birlikte Türkiye'de ilk defa devletin tüm kurumlarının kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda birlikte hareket etmesi düzenlenmiştir.

SGK ile doğrudan ilişkisi olan kamu ve özel sektör işverenlerinin yanı sıra, bazı istisnalar dışında tüm Kamu kuruluşlarına ve bankalara SGK tarafından istenen her türlü bilgi ve belgeyi, istenen formatta ve belli aralıklarla gönderme zorunluluğunun getirilmiştir. Bilgi paylaşımı manüel ortamda olabileceği gibi elektronik bilgi işlem ağından yararlanma yoluyla da olabilecektir[261].

Kayıt dışı çalışanların ve kayıt dışı işletmelerin günlük yaşamda tüm sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetlerini bankalar, kamu idareleri ve diğer Kurum ve kuruluşlarla gerçekleştirdiklerinden yola çıkılarak sosyal güvenlik reformu kapsamında Bankalar, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim, Maliye, Sanayi ve Ticaret, Milli Savunma ve Adalet Bakanlıkları, Yükseköğretim Kurumu, Türkiye İş Kurumu, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Denizcilik Müsteşarlığı, Kamu İhale Kurumu, İMKB Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş, İMKB Takas ve Saklama Bankası A.Ş. , Türk Patent Enstitüsü gibi kuruluşlarla protokol imzalanmıştır.

Bankalar; şahsen veya telefon bankacılığı yoluyla ilk defa mevduat hesabı açtırılma, nakit kredi veya kredi kartı talep eden müşterilerinin mesleki bilgilerini SGK'na takip eden ayın beşinci gününe kadar bildirmekle zorunlu tutulmuştur. Ayrıca bildirim yaptıkları müşterilerinin bilgilerinde değişiklik olması hailinde söz konusu bilgileri güncelleme de yapacaklardır.

---

[260] Özkan Bilgili, Sosyal Güvenlik Uygulaması, s. 349-350.

[261] "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510 S.K. Md.100), *Resmi Gazete*, 26200, 16 Haziran 2006.

Tablo 3.7. Bildirim Yapacak Kamu Kurumları ve Bildirim Süresi

Kamu Kurumunun Adı	Bildireceği İşlem	Bildirim Süresi
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	Gençlik ve doğa kamplarına başvuru formları, spor klüpleri tescilleri, sporcu lisansları, spor tesisi denetim tutanakları, antrenör onay formları, kursiyer formları.	Her Yıl Ağustos ve Eylül Ayı Sonuna Kadar, Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Milli Eğitim Bakanlığı	Öğrenci kayıt belgeleri, özel eğitim kurumu açma izin belgeleri, özel eğitim kurumları öğrenci kayıt belgeleri, özel öğrenci yurdu açma izin belgeleri, özel eğitim kurumları denetim tutanakları.	Her Yıl Kayıt İşlemlerinin Yapıldığı Ayın Sonuna Kadar, Takip Eden Ayın Beşinci Gününe Kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	Tarımsal faaliyetler için verilen ruhsatlar ve lisanslar ile tarımsal kredi belgeleri.	Takip Eden Ayın Beşinci Gününe Kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kültür varlıklarına ilişkin yapılacak araştırma kazı, sondaj izin belgeleri, fikir ve sanat eserlerine verilecek yetki belgeleri, eser, icra, yapım ve yayınların kullanılması veya işletilmesi yetki belgeleri, Turizm tesisi işletme belgesi, Turizm rehberliği belgeleri.	Her Yıl Eylül Ayının Sonuna Kadar, Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Sağlık Bakanlığı	Özel sağlık kuruluşu işletme ruhsatları, beşeri ürün imalat ve satış ruhsatları.	Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Piyasa denetim tutanakları, kapıda satış yönetmeliğine göre düzenlenen belgeler.	Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Belediyeler	İşyeri açma ruhsatları, harç işlemlerine ilişkin belgeler.	Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar, Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Emniyet Müd. ve Jandarma Kom.	Silah ruhsatı verilmesine ilişkin belgeler. Özel	Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Ulaştırma Bakanlığı	Karayolları yolcu taşıma yetki belgeleri, araç muayene istasyonu açma izin belgeleri.	Takip Eden Ayın Sonuna Kadar.
Çevre Bakanlığı	Egzoz gazı emisyonlarının kontrolü belgeleri.	Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar.
PTT Genel Müdürlüğü	Posta çeki hesap açma formları.	Takip Eden Ayın beşinci gününe kadar.

Kaynak: SGK Genelgesi.<http://www.alomaliye.com/2008/sgk_2008_97.pdf>(Erişim Tarihi:15.12.2010)

Protokol imzalanan kamu kurum ve kuruluşlarının bildirmekle yükümlü olduğu işlemler ve bildirim yapacakları periyot yukarıdaki tabloda gösterilmektedir. Tabloda gösterilen kurumlar dışında Türk Telekom A.Ş, Noterler ve Özerk Spor Federasyonları da bilgi ve belge göndermekle yükümlü tutulmuştur. Türk Telekom A.Ş. abone olan kişilere

lişkin bilgileri, Noterler işlem yaptıkları kişilere ilişkin bilgileri, federasyonlar ise sporcu lisans formlarını takip eden ayın beşine kadar bildirmekle mükellef kılınmışlardır[262].

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunun yürürlüğe girmesinin ardından bankalar ve diğer kurum ve kuruluşlarla imzalanan bu protokoller ve alınan tedbirlerin sayesinde yaklaşık 400 bin kişi ve 18 bin kayıtsız işyeri kayıt altına alınmış ve bu rakamların yaklaşık yarısı bankalar aracılığıyla tespit edildiği beyan edilmektedir.

Tablo 3.8. Reform Sonrası Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı Çalışan Sayısı (15Yaş ve Üstü)

Yıl	Çalışma Statüsü	Ortalama Çalışan	Sosyal Güvencesi Olmayanlar Ortalama	Kayıt Dışı Oranı
2008 / Mayıs -2009 / Kasım Dönemi	Ücretli, Yevmiyeli, Ücretsiz Aile İşçisi Kendi Adına, İşveren	16.144.000.	4.844.000.	% 30

Kaynak: TUİK, Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587>(Erişim Tarihi:30.08.2010)

Üstteki tabloda Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık sigortası yasasının uygulandığı 2008 yılından 2009 yılları arasında tarım dışı sektörlerde ortamla kayıt dışı çalışan sayıları gösterilmektedir. Reform sonrası tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranının ortalama %30 olduğu görülmektedir. Reform öncesi yıllarda tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamı gösteren Tablo 3.2'de 2003–2008 arası tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın ortalama %33-%40 arasında olduğu göz önüne alındığında imzalan protokolle iki puanlık bir düşüşün sağlandığından söz edilebilir.

Bankalar ve kamu kuruluşlarıyla bilgi ve belge paylaşımı yoluyla emek ve zaman kazanımının da olduğu söylenebilir. Denetim elemanlarının tek-tek işyerlerine giderek denetim yapmasına gerek kalmaması, sayısal olarak zaten yetersiz olan denetim elemanlarına zaman kazancı sağlamaktadır. Ayrıca klasik denetim yoluyla kayıt altına alınabilen kayıt dışı çalışan sayısı da sınırlı sayıdadır. Aşağıdaki tabloda 2008-2009 yılları arasında bankalar ve kamu kuruluşlarının bildirimiyle tespit edilen kayıt dışı çalışan sayısı

[262] SGK Genelgesi.< http://www.alomaliye.com/2008/sgk_2008_97.pdf>(Erişim Tarihi:15.12.2010)

ile klasik fiili denetim metoduyla tespit edilen kayıt dışı çalışan sayısının karşılaştırılması yapılmıştır.

Tablo 3.9. Reformdan Sonra Kayıt Altına Alma Durumu

Yıl	Tespit Yöntemi	Kayıt Altına Alınan İşçi Sayısı	Kayıt Altına Alınan İşçi Oranı
2008 / Mayıs -2009 / Kasım Dönemi	Bankalar, Kamu Kuruluşlarıyla Bilgi Paylaşımı	308.000	% 6,35
	Fiili Denetimler ve Teftiş Uygulamaları	35.000	% 0,72

Kaynak: Resul Kurt, Kayıt Dışının En Önemli İhbarcısı Bankalar. <http://www.resulkurt.com /haber .php?haber_id=2158>(Erişim Tarihi:30.08.2010)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere bankalar ve diğer kurum ve kuruluşlarıyla bilgi paylaşımına başlandığı dönemde tarım dışı sektörde çalışanların kayıt altına alma oranı klasik denetimlerle % 1'in altındayken aynı dönemde bilgi ve belge paylaşımı yoluyla % 6'nın üzerine çıkmıştır. Devlet kurumları arasında koordinasyonun sağlanmasının kayıt dışı istihdamla mücadelede olumlu etkisi olmuştur.

3.3.4 Sosyal Güvenlik Reformu Açısından Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele

Kayıt dışı istihdam sorununun belli tedbirlerle çözülmesi mümkün değildir. Karmaşık bir sorun olan kayıt dışı istihdamın çözümü konusunda alınması gereken bazı tedbirlere aşağıda değinilmiştir.

3.3.4.1 Cezalandırılma

Türkiye'de kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere yalnızca idari para cezası uygulanmaktadır. Asgari ücret üzerinden uygulanan cezalar caydırıcı olmamaktadır. İşverenler kayıt dışı işçi çalıştırmadan elde ettiği kazanca göre çok daha düşük olan para cezasını ödeyerek kayıt dışı çalıştırmaya devam etmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise işverenler idari para cezalarının yanında; işyerinin ruhsat iptali, faaliyetinin durdurulması, hapis cezası, meslekten ihraç ve kamu ihalelerine katılamama gibi çok çeşitli cezalarla karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede başarılı olunabilmesi için cezaların caydırıcı hale getirilmesi gerekmemektedir.

Tablo 3.10. Türkiye'de Kayıt Dışı İşçi Çalıştıranlara Uygulanan Cezalar (2011 Ocak)

İşlenen Fiil	Uygulanacak Ceza (TL)
Sigortalı işe giriş bildirgesi ile genel sağlık sigortası giriş bildirgesinin yasal süre içerisinde verilmemesi.	796,50.
Sigortalı işe giriş bildirgesinin verilmediğinin mahkeme kararından, denetim elemanlarının tespitlerinden, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden tespit edilmesi.	1.593,00.
İşyeri esas alınmak üzere sigortalı işe giriş bildirgesinin verilmediğine ilişkin tespitin ardından, bir yıl içinde tekrar kayıt dışı işçi çalıştırdığı ve bildirge verilmediğinin anlaşılması halinde.	3.982,50.
İşyerinin Bildirilmemesi halinde. (en fazla)	2.389,50.
Çalışanların hizmetlerinin bildirilmemesi halinde. (en fazla)	1.593,00.
Çalışanların prime esas kazançlarının eksik bildirildiğinin tespit edilmesi halinde.	1593,00.
İşyerinin kayıt ve belgelerini istendiği halde denetime sunmaması, yada tasdiksiz defter sunulması halinde. (en fazla)	9.558,00.
Kamu İdareleri, kamu kurum ve kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar ile bankaların istenen bilgi ve belgeleri vermemesi durumunda.	1.593,00.
Bağımsız statüde çalışanların işe başlama ve işi bırakma bildirimlerinin süresinde yapılmaması	796,50.
Yaptıkları işlemlerde kayıt dışı çalıştığını tespit ettikleri kişileri bildirmeyen kamu kurum ve kuruluşlarıyla bankalar tespit edilen çalışan başına.	79,65.
Denetim elemanlarının denetiminin engellenmesi durumunda	3.982,50.
Denetim elemanlarının denetiminin cebir ve tehdit yoluyla engellenmesi durumunda	7.965,00.
İstenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde mücbir sebep olmaksızın vermeyen kamu idareleri, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulmuş kurum ve kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler hakkında (en fazla)	3.982,50.
Hizmet akdiyle çalışanların işten çıkışlarının bildirilmemesi durumunda.	796,50.

Kaynak: 2011 Yılında Uygulanacak İdari Para Cezaları. http://www.muhasebenet.net/2011 _%20sgk %20idari%20para%20cezalari.htm.(Erişim Tarihi:05.01.2011)

Tablo 3.10'da görüldüğü gibi Türkiye'de kayıt dışı istihdamla ilgili uygulanabilecek en yüksek ceza on bin liranın altındandır. Örneğin Almanya'da kayıt dışı işçi çalıştırmanın cezası 500.000 Avro'yu bulmaktadır. Türkiye'de uygulanan para cezalarının caydırıcı olmadığı açıktır.

3.3.4.2 Sosyal Güvenliğe Erişimin Kolaylaştırılması, Yaygınlaştırılması

Sosyal güvenlik sisteminin iyi işletilmediği ülkelerde kayıt dışı istihdam oranı yüksektir. Başta Almanya, Fransa, İngiltere olmak üzere gelişmiş ülkelerde bile sosyal güvenlik sisteminde değişiklikler yapılmaktadır[263]. Sosyal güvenlik reformuna kadar ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde köklü bir değişiklik yapılmamıştır.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunun kabulüyle beraber genel Sağlık Sigortasının tüm nüfusu kapsar şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan düzenlenmeyle sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi ve prim gelirlerinde artış hedeflenmiştir. Ancak bu düzenlemenin sağlıkta dönüşüm programı çerçevesinde sağlık hizmetlerinin basamaklandırılması ve kaynakların daha etkin kullanılmasıyla birlikte daha etkili olması beklenmektedir. Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması amacıyla kurumsal düzenlemeler de yapılmıştır.

Sosyal güvenlik kurumunun oluşturulmasıyla birlikte yeniden teşkilatlanmaya gidilerek, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa bir sosyal güvenlik kurumu ilçelerde de teşkilatlanmaya başlanmıştır. Vatandaşların hizmete ilk elden ulaşmasını amaçlayan bu uygulama çalışanların hak ve hükümlülüklerini öğrenmesi, sosyal güvenlik bilincine kavuşmaları ve yanlış bilgilenmelerinden doğan hak kayıplarının önlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlik reformuyla beraber toplumun tüm kesimlerini yakından ilgilendirilen değişiklikler yapılmıştır. Meydana gelen bu değişikliklerden toplumun bütün kesimlerinin bilgi sahibi olabilmesinin ve sosyal güvenlik bilincinin arttırılarak kayıt dışı istihdamın önlenmesinin ancak etkili bir tanıtım ve propaganda ile mümkün olduğu düşüncesiyle hareket edilmeye başlanmıştır[264].

Sosyal güvenlik kurumlarının reformla birlikte birleştirilerek sosyal güvenlik kurumunun kurulmasıyla birlikte toplum kesimlerine yönelik tanıtıcı ve bilgilendirici çalışmalara da önem verilmeye başlanmış, bu kapsamda sosyal güvenlik haftası kutlanmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik haftasını kapsamında sosyal güvenlik bilincinin

---

[263] Mehmet Tunç, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri , (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007, s.64.

[264] Sosyal Güvenlik Kurumu, Stratejik Plan,http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/dokuman/ SGKStratejikPlan 20102014.pdf.12.04.20111.

arttırılması ve kayıt dışılığın önlenmesi yönelik seminer, panel, sempozyum, yarışma gibi etkinliklere yer verilmektedir.

Bunun yanında Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan dergi, mecmua ve bastırılan broşürlerle kayıt dışı istihdamın neden olduğu hak kayıpları, sosyal güvenlikten sağlanan yardımlar konusunda vatandaşlara bilgilendirme yapılarak çalışanların sosyal güvenliğe kayıtlı çalışması konusunda teşvik edici olunmaya çalışılmaktadır[265].

3.3.4.3 Bürokrasinin Azaltılması

Vatandaşlık numarasının aynı zamanda sosyal güvenlik numarası olarak kabul edilerek sigortalı bildirimlerinin internet ortamında yapılma zorunluluğu getirilmektedir. Bu zorunlulukla Kayıt dışı istihdamı tetikleyen bürokrasinin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

Kayıt dışı istihdamın tespiti için bilgi ve belge paylaşımı konusunda protokol imzalanan kamu kuruluşlarını söz konusu bilgi ve belgeleri elektronik ortamda göndereceklerdir. Böylece kayıt dışı çalıştığı tespit edilenlerin kayıt ve tescil işlemleri gecikmeksizin sonlandırıla bilemektir[266].

3.3.4.4 İletişim Kaynaklarının Etkin Kullanılması

Türk sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmemesi de kayıt dışılığın bir başka sebebi olarak görülmektedir. Sosyal Güvenlik; Anayasada temel bir hak olarak yer almasına rağmen ne yazık ki bu güne kadar Türkiye'de toplumun kesimlerine yaygınlaşamamıştır. Bir başka ifade ile, Türk sosyal güvenlik sistemi, toplumu oluşturan herkesi bütün sosyal güvenlik risklerine karşı koruma yükümlülüğünü yerine getirememiştir[267].

SGK'nın kurulması süreci ile birlikte kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik yasal düzenlemelerin yanında, belli bir anlayış değişikliğine de gidilerek ilk defa işyerlerinde ceza amaçlı teftişler yanında, bilgilendirme amaçlı işyeri gezilerinin yapılmasından söz

---

[265] Tahsin Sınav, "Sosyal Güvenlik Haftası", Yeni Şafak, 11 Mayıs 2009, s. 5.
[266] Özkan Bilgili, *Sosyal Güvenlik Uygulaması*, Ankara Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayını, Ankara, 2008, 269.
[267] Müjdat Şakar. "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Üzerine Sosyal Güvenlikte Son Durum", s.67.

etmiştir. İşverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirme görevi denetim elemanlarına verilmiştir[268].

Alo 170 kayıt dışı istihdamla mücadele hattı 28.05.2008 tarihinde devreye sokulmuştur. Alo 170 kayıt dışı istihdam telefon hattıyla vatandaşla SGK arasında sürekli açık bir iletişim kanalı oluşturulmuş ve bu sayede kayıp ve kaçaklara anında müdahale edilerek kayıt dışı istihdamın önlenmesi hedeflenmiştir[269].

3.3.4.5 Aktif İstihdam Programlarının Geliştirilmesi

Aktif istihdam politikaları temel olarak işsizliği azaltmayı, istihdamı ve gelirleri arttırmayı hedefleyen politikalardır. Uygulanan aktif istihdam politikaları arasında iş gücünün niteliğini yükseltmeye yönelik eğitim programlarının düzenlenmesi yer almaktadır.

Kayıt dışı istihdam edilenlerin büyük bir kısmını vasıfsız ve eğitimsiz işçiler olduğu göz önüne alındığında aktif istihdam programlarının geliştirilmesi kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından da önem taşımaktadır. Nitelikli iş gücünün kayıt dışı sektöre kayma eğilimi vasıfsız iş gücüne göre daha düşük olacaktır[270]. Mesleki eğitime önem verilmesiyle ilgili uygulamaya konan prim teşvik sistemi bu anlamda önem taşımaktadır.

3.3.4.6 Sosyal Diyalog Mekanizmasının Oluşturulması

Kayıt dışı istihdamla etkin mücadele etmek için sosyal diyalog mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. ILO tarafından yapılan tanımlamaya göre sosyal diyalog; kamu yetkilileri, işçiler ve işverenler arasında ekonomik ve sosyal politikaya ilişkin tarafların ortak ilgi alanına giren konular üzerinde yapılan her türlü tartışma ve görüş alış verişidir.

Sosyal diyalog, çalışma hayatının aktörleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi, demokratik katılım mekanizmasının etkin kılınmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda ekonomik ve sosyal sorunların çözülmesi, sosyal ve sınai barışının sağlanması ile ekonomik gelişmede önemli rol üstlenmektedir. Kamu otoriteleriyle sosyal taraflar

---

[268] "Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği", *Resmi Gazete*, 27100, 04.01.2009.
[269] SGK, Alo 170 Çağrı Merkezi.<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/Alo170>(.28.08.2010)
[270] Selahattin Bulut, "Türkiye'de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İş Gücü Eğitim Kursların İstihdam Açısından Belirleyiciliği", (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Gazi Üniversitesi, Ankara, s. 53.

arasında işbirliğini arttırılmasını amaçlayan sosyal diyalog; kayıt dışı istihdamın önlenmesinde başvurulması gerekmektedir.

Hollanda, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal diyalog mekanizmasına geniş yer vermektedirler. Türkiye'de toplumsal mutabakat içerecek işbirliği koordinasyon çalışmalarına önem verilmeye başlanmıştır. Sosyal diyalog mekanizmasının geliştirilmesi amacıyla sosyal güvenlik reformu öncesinde ve sonrasında merkezi düzeyde bazı kurullar oluşturulmuştur. Bunlar; Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu ve Asgari Ücret Tespit Komisyonu'dur. Taşra düzeyinde ise İl İstihdam Kurulu, İl Mesleki Eğitim Kurulu, İl ve İlçe Halk Eğitim Planlama ve İş Birliği Komisyonu gibi kurullar kurulmuştur[271].

Kayıt dışı istihdam sorunun çözümü konusunda yeni bir yaklaşım oluşturulması amacı güdülerek KİTUP (Kayıtlı İstihdamı Teşvik Uygulama Projesi) oluşturulmuştur.. Bu projenin amacı sert yasal tedbirler yerine ekonomiyi kayıt altına almak, kayıtlı çalışmayı teşvik etmek olarak belirlenmiştir.. Proje kapsamında işçi ve işverenlere kayıtlı çalışmanın faydaları yerine kayıt dışı istihdamın zorlayıcı hükümlerinin öğretilmesi ve bu şekilde kayıtlı çalışmanın arttırılması hedeflenmektedir[272].

3.3.4.7 Sosyal Transferlerin Yeniden Yapılandırılması

Türkiye'de birçok iyi hedeflenmiş sosyal program çalışanların kayıt dışı çalışmalarını teşvik edebilecek özellikler barındırmaktadır. Özellikle yeşil kart uygulaması belirli bireysel vakalarda kayıt dışı istihdamı tetikleyen özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Mevcut koşullarda yeşil kart uygulaması kayıt dışı istihdamın önemli bir nedeni olarak görülmemektedir.

Ancak Türkiye iş gücü piyasasında aynı özelliklere sahip çalışanlar arasında kayıtlı-kayıt dışı ücret farkı ortaya çıkmaktadır. Yeşil kartla sağlık yardımından faydalanan bir çalışan daha düşük ücretle ve kayıt dışı çalışmayı tercih edeceğinden emek piyasasında haksız bir rekabete neden olabilmektedir. Sosyal yardımların istihdam statüsünden

---

[271] Mehmet Tunç, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri , (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Gazi Üniversitesi, Ankara, s. 60-61.

[272] Ömer; Dinçer; "Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi", *Sosyal Güvenlik Bülteni,* Sayı:39, 2011, s. 24.

ayrılması, azaltılması ve disipline edilmesi gerekmektedir. Sosyal Güvenlik Reformunun tam anlamıyla tamamlanabilmesi için sosyal yardımlarla ilgili düzenlemenin hayata geçirilmesi gerekmektedir[273].

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununda getirilen gelire dayalı genel sağlık sigortalılığı, yeşil kartın ortadan kaldırılması, Sosyal Güvenlik Kurumu teşkilatında Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünün oluşturulması sosyal transferlerin bir arada toplanması adına olumlu düzenlemelerdir.

Sosyal güvenlik reformunun başarıya ulaşması için kayıtdışı istihdama karşı yapılan mücadele büyük önem arz etmektedir. Yapılan mücadele çabalarının etkin sonuç vermesi etkili politikalar ve bilinçli işçi, işverenle mümkün görülmektedir. Diğer bir ifade ile bilinçli bir toplum olma yönünde ilerleyen Türk toplumunun hak ettiği sosyal güvenlik olanaklarına kavuşması kayıt dışı istihdama karşı bilinçlenerek ortak mücadelesi ile gerçekleşebilecektir.

[273] Yönetici Özeti <http://www.oka.org.tr / kayitdisi / Content Download / CEM2010_Ozet.pdf> (Erişim Tarihi:16.01.2011)

SONUÇ

Kayıt dışı ekonomi mali, ekonomik ve sosyal nitelikli sonuçları itibariyle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir sorun olarak güncelliğini korumaktadır. Bu nedenle kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması ve beraberinde getirdiği olumsuzlukların giderilmesi yönündeki çalışmalara tüm ülkelerde ağırlık verilmektedir.

Türkiye ekonomisinin tüm sektörleri, henüz kontrol altına alınamamış kayıt dışı ekonomiden, yarattığı haksız rekabetten ve çalışma hayatının oluşturduğu olumsuz etkilerden dolayı büyük bir rahatsızlık duymaktadır. Yoksul nüfusun fazlalığı, denetimin maliyetli olması nedeniyle yeterince gerçekleştirilememesi, yasal düzenlemelerin yetersiz ve kopuk olması kayıt dışılığı her anlamda arttırmaktadır. Bugün, kayıt dışılık her alanda olduğu gibi istihdam alanında da çok yüksek oranlarda varlığını korumaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler ile birlikte, gelişmiş olan ülkelerin de ekonomik kalkınmalarının önünde büyük bir engel haline gelen kayıt dışı istihdam, her ülke ekonomisinin önünde ciddi bir sorundur. Ölçülmesi oldukça zor olmasına rağmen boyutu üzerine çeşitli sayısal tahminler yapılabilmektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finanssal problemin en büyük nedenlerinden biri de kayıt dışı istihdamdır. Aslında Türkiye'nin yıllardır çözümleyemediği sosyo-ekonomik sorunların doğal sonuçlarından biri olan kayıt dışı istihdam, kayıtlı sektörde istihdam imkânı bulamayan işgücünün, geçimlerini kısa sürede temin etmek için enformal sektöre kaymasından ibarettir. Bu durum başlangıçta bireyler için gelir getiren bir unsur olsa da uzun vadede toplumun gelecek beklentisini tehdit eden bir unsurdur.

Anayasamızda temel bir hak olarak yer almasına rağmen, sosyal güvenlik, Türkiye'de toplumun tümüne ulaşamamış, toplumun bütün kesimlerini sosyal sigorta risklerine karşı koruma altına alamamıştır.

Sosyal Güvenlik Reformuyla birlikte Türkiye'deki sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında birleştirilerek öncelikle sosyal güvenlik sistemimizde norm ve standart birliği sağlamak ve mevcut dağınık yapıya son verilerek sosyal güvenliğin tüm topluma yaygınlaştırması amaçlanmıştır. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin finansmanı önündeki en büyük engellerden biri kayıt dışı istihdamdır. Ancak mevcut tabloda kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda bu güne kadar pek çaba gösterildiği söylenemez.

Yalnızca denetimlerinde bu konuda ilerleme sağlanamamıştır. Yapılan istatistikler yılda denetlenen işyeri sayısının %5'in altında kaldığını, denetlenebilen işyerlerinde tespit edilen kayıt dışı çalışan sayısının ise tüm kayıt dışı çalışanların %1'ne bile ulaşamadığı göstermektedir. Buradan ekonomik alanda faaliyet gösteren tüm işletmelerin devlet tarafından kontrol altında tutulmasına imkân bulunmadığını ve kayıt dışı istihdamın yalnızca denetim yoluyla sonlandırılamayacağını anlamak güç olmayacaktır.

Nihayetinde bu güne kadar sosyal güvenlik açıklarının tartışıldığı her platformda dile getirilen ancak nedense önlenmesi konusunda farklı bir tedbir alınmayan kayıt dışı istihdam konusuna sosyal güvenlik reformunda önemli bir yer verilmiştir. Bu güne kadar kayıt dışı istihdamın tüm çalışanların neredeyse yarısına ulaşmasındaki en büyük eksikliğin kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği olduğu söylenebilecektir. Reformla birlikte bankalar ve kamu kuruşları arasında kayıt dışı istihdama yönelik bilgi paylaşımına başlanmıştır. Bu sayede bir buçuk yılda kayıt dışı çalışan tespit oranı % 6 oranını geçmiştir.

Yine meslek kuruluşları ve odalarla zorunlu sigortalı olması gereken kişilerin kayıt ve tescillerinin yapılabilmesi için bildirim zorunluluğu getirilerek bu işlemlerin gecikmesinden kaynaklanan kayıt dışılık ve prim kaybı önlenmek istenmiştir. Ayrıca işverenlerin her platformda şikâyet ettiği ve kayıt dışının en büyük nedeni olarak gösterdiği istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılmasına yönelik düzenleme yapılarak sosyal güvenlik primi işverene hissesinde beş puanlık indirim yapılmıştır.

Sosyal güvenlik hayatımıza reformla birlikte giren bir başka uygumla ise genel sağlık sigortası uygulamasıdır. Toplumun tüm kesimlerinin kayıt altına alınarak sosyal güvenliğe kavuşturulmaları ve sağlık sigortası primi ödemelerini hedefleyen bu uygulama sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini arttırarak mali katkı sağlayacaktır. Ancak genel sağlık sigortası uygulamasının kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda bazı ters etkileri de olabilecektir. Genel sağlık sigortası kapsamına alınmalarıyla birlikte bir nevi kısa vadeli sosyal sigorta risklerine karşı koruma altına alınan kişiler kayıt dışı çalışmaya devam edebileceklerdir.

Yeni reformda kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla bilgi paylaşımı ve genel sağlık sigortası dışında düzenlemeler de yapılmıştır. Teknolojik gelişmelerden faydalanılarak çalışanlara sosyal güvenlik durumları hakkında hızlı bilgi akışı sağlayan

kısa mesaj uygulamasına başlanmış, sosyal güvencesi olmayan çalışanların çalışmaya başlar başlamaz sosyal güvenlik durumlarından haberdar olmaları sağlanmıştır. Ayrıca alo 170 çağrı merkezi oluşturularak kayıt dışı çalışanların durumlarını bildirilmeleri kolaylaştırılmıştır.

Ancak oldukça karmaşık ve çözümü zor olan kemikleşmiş bu sorunun tamamen ortadan kaldırması beklenmemelidir. Sosyal güvenlik alanında özel sağlık sigortası gibi sistemlerin de yaygın olarak kullanılmasına yönelik hukuki düzenlemelerdeki eksiklikler de giderilmeli ve işçi ve işveren güveni daha da arttırılmalıdır. Genel sağlık sigortasının uygulamaya başlamasının yanında özel sigorta düzenlemelerinin de gerçekleştirilmesi ile oluşacak yeni fonlar, uygun koşullarda ve uzun vadede sosyal güvenlik finansman imkânı yaratılmasına yardımcı olacaktır.

Bunun yanında genç ve kadın işçiler ile işsizlere uygulanan çeşitli teşvikler daha etkin hale getirilerek suiistimaller önlenmeli, sosyal yardım transferleri ve primsiz sosyal güvenlik yardımları yeniden disipline edilerek kapsamları daraltılmalıdır. Böylece hem bireyler prim ödemeye ve kayıt altına girmeye yönlendirecek hem de sistemin finansmanına olumlu katkı sağlanacaktır.

Öte yandan yapılan reformdaki kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusundaki eksiklikler yeniden değerlendirilmelidir. Özellikle ücretli çalışanların kendilerini bildirmeleri zorunlu hale getirilmeli, ücretsiz aile işçileri adı verilen kesimin sosyal güvenlik kapsamına alınması için projeler geliştirilmeli, borçlanma kanunlarına ve dolayısıyla erken emeklilik uygulamalarına son verilmeli, isteğe bağlı sigortalık daraltılmalı ve tarım sektöründe günlük çalışanlar da zorunlu sigorta kapsamına alınmalıdır. Ayrıca çalışma hayatındaki değişim ve yeniliklere paralel olarak ortaya çıkan yeni çalışma biçimleri ve benzeri değişimler yakından takip edilerek, oluşan yasa ve mevzuat boşlukları zamanında giderilmelidir.

Eğitim öğretim müfredatına zorunlu sosyal güvenlik dersleri konularak sosyal güvenlik bilinci küçük yaşlarda aşılanmaya başlanmalı, toplumda daha çok kişinin bu bilince ulaşması için azami gayret sarf edilmelidir. Ayrıca hale hazırda toplumsal yaşamın içinde olan tüm bireylerin sosyal güvenliğe kayıtlı olma iradesine kavuşmalarını sağlamak amacıyla topluma yön veren sivil toplum kuruluşlarıyla koordineli olarak eğitim

çalışmaları organize edilmeli ve temsil ettikleri kesimleri devamlı olarak bilgilendirmeleri sağlanmalıdır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik yapılan denetimlerin önündeki hukuki ve bürokratik engeller kaldırılmalı, denetimlerin daha hızlı ve zamanında yapılabilmesi projeler geliştirilmeli, denetimlerin yön gösterici olabilmesi için nitelikli denetim elemanı sayısı artırılmalıdır. Sonuçta kayıt dışı istihdamın önlenmesinde denetim mekanizmasının yöntem değil istisna hale gelmesi sağlanarak kayıt dışı işçi çalıştıranlara para cezası dışında ağır cezalar verilmeli, kayıtlı işçi istihdam edenler ise prim ve vergi indirimi gibi uygulamalarla ödüllendirilmelidir.

Toplumsal huzur ve refah açısından ciddi bir sosyo-ekonomik risk olan kayıt dışı istihdam sayılan tüm önlemler alınmış olsa dahi tamamen ortadan kalkacak bir sorun değildir. Basta çalışma hayatının içinde yer alan işverenler, çalışanlar, sendikalar, meslek kuruluşları gibi aktörler olmak üzere devlet ve hatta vatandaşlara kadar toplu bir birliktelik ve irade oluşturulmalıdır. Toplum ahlakı bu konuda yeniden dizayn edilmeli ve sorunların sadece bireysel çıkarları düşünmekle değil tüm toplumun çıkarlarını ve geleceğimizi düşünmekle çözülebileceği unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Akalın, Güneri. *Türkiye' de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, TİSK Yayınları, Ankara, 2002.

Akgeyik, Tekin; Binhan Elif Yılmaz; Murat Şeker, *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, TSEV Yayını, İstanbul, 2007.

Alper, Yusuf; Selahattin İmrahoroğlu; Serdar Sayan, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 2004.

Altuğ, Osman. *Kayıt Dışı Ekonomi*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1999.

Aydemir, Şinasi. *Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi,* Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1995.

Bilgili, Özkan. *Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, İZSMMMO Yayını, İzmir 2006.

Bilgili, Özkan. *Sosyal Güvenlik Uygulaması*, ASMMMO Yayını, Ankara, 2008.

Binbir, Sinan. *500 Soru ve Cevapta Sosyal Güvenlik Rehberi*, Yaklaşım Yayınevi, 2. Basım, Ankara, 2007.

Colin C. Williams School of Management, University of Sheffield the Edition, Sheffield, UK, 2006.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, Ankara, 2010**.**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı,* Ankara, 2004.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu,* Ankara, 2000.

Çubuk, Ali. *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik,* Gazi Üniversitesi İİBF Yayını, Ankara, 1983.

Demircioğlu, A.Murat; *Ali Güzel, İşverenin Sosyal Sigorta Yükümlülükleri ve Sorumluluğu,* İTO Yayını, İstanbul, 2001.

Demircioğlu, A.Murat, *Yeni Sosyal Güvenlik Rehberi*, İto Yayını, İstanbul, 2000.

Dilik, Sait. *Türkiye'de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1992.

Dilik, Sait. *Sosyal Güvenlik,* Kamu-İş Yayını, Ankara, 1991.

Ekin, Nusret. *Türkiye'de İş Gücü Piyasasının Yeniden Yapılandırılması: Özel İstihdam Büroları,* İTO Yayını, İstanbul, 2001.

Ekin, Nusret. *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İTO Yayını, İstanbul, 2000.

Ekin, Nusret; Yusuf Alper, Tekin Akgeyik. *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılandırma,* İTO Yayını, İstanbul, 1999.

Ekin, Nusret. *Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam*, İTO Yayını, İstanbul,1995.

Ekmekçi, Ömer; A.Can Tuncay. *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005.

Erdağ, Nevzat. *Kayıt dışı: Karapara-Yolsuzluk*, Cinius Yayını, İstanbul, 2007.

Erdut, Zeki. *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, , 2. Basım, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 2003.

Fisunoğlu, Mahir. Emeklilik Ekonomisi : Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri; Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Yarışması 1998, Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi Yayını, İstanbul, 1998.

Ghose, Ajit K., Nomaan Majid ve Christoph Ernst, Küresel İstihdam Sorunu , (çev. Ömer Faruk Çolak), Efil Yayınevi, Ankara, 2010.

Güzel, Ali; Ali Rıza Okur. *Sosyal Güvenlik Hukuku,* Beta Yayınevi, İstanbul, 2004.

ILO (International Labour Office), Geneva: Global Employment Trends: January 2009 /, 2010

Işığıçok, Özlem. *21. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş,* 1. Basım, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2005.

Kapar, Recep. *Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar,* İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2004.

Kaynak, Zeki. *Yeniden Yapılandıran Sosyal Güvenlik Sistemimizde Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası,* Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2007.

Kızılot, Şükrü. *Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları,* 7. Basım, Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2004.

Kızılkuş, Acar Alp; Ahmet Yılmaz(der.).*Bir Reformun Anatomisi*, SGK Yayını, Ankara, 2009.

Korkusuz, Refik; Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, 2.Basım, Ekin Yayınevi, Bursa, 2010.

Kral, Şemsettin. T.*C. Anayasası Çalışma Hayatıyla İlgili Uluslararası Sözleşmeler*, Basisen Yayınları, İstanbul, 1987.

Kurt, Ayhan. *Türkiye'de Kadın İstihdamı ve Sosyal Güvenlik,* SGK Yayını, Ankara, 2009.

Lordoğlu, Kuvvet, Şemsa Özer. Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik : Sorunlar ve Perspektifler, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul, 1998.

Olgaç, Cüneyt. *Yeni Sosyal Güvenlik Sistemimizde 200 Soruda Sosyal Sigorta Uygulamaları ve Genel Sağlık Sigortası*, Yaklaşım Yayınevi, Ankara, 2006.

Önsal, Naci. *İstihdam Ders Notları,* Kamu-iş Yayını, Ankara, 2003.

Özgüven, Ali. *İktisat Bilimine Giriş,* Filiz Kitabevi, İstanbul, 2006.

Savaşır, Rebii. *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları,* Kamu-is Yayınları, Ankara, 1999.

SGK, *Yüz Soruda Sosyal Güvenlik Reformu*, SGK Yayını, Ankara, 2009.

SGK, *2925 S.K.2926 S.K.1479 S.K.2829 S.K. Kitabı,* SGK Yayını, Ankara, 2009.

Sözer, A.Nazım. *Sosyal Devlet Uygulamaları,* Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayını, İzmir, 1997.

Şakar, Müjdat. *Sosyal Sigortalar Uygulaması,* Beta Yayınevi, İstanbul, 2006.

Talas, Cahit. *Sosyal Ekonomi,* Sevinç Yayınevi, Ankara, 1979.

Temiz, Hasan Ejder. *Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri*, İzmir, 2004.

TOBB, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,* Ankara, 1994.

TOBB, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,* Ankara, 1993.

Toksöz, Gülay. *Türkiye'de Kadın İstihdamının Durumu*, Kasaum Yayını, Ankara, 2007.

Toptaş, Ülker. *Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri*, TESAR Yayını, Ankara, 1998.

Tuncay, A.Can. *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Yenilenmiş 5. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul,1992.

Tunçomağ, Kenan. *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar,* 3. Basım, Beta Yayınevi, İstanbul, 1987.

TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği, İstanbul, 2004.

Türkay, Orhan. *İktisada Giriş,* Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir, 2004.

Yaman, Berker. *Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu ve Çözüm Yolları*, İktisadi ve İdari İlimler Akademisi Yayını, Bursa, 1977.

Yılmaz, Gülay Akgül. *Kayıtdışı Ekonomi ve Çözüm Yolları,* İSMMMO Yayını, İstanbul, 2006.

Zaim, Sebahattin. *Çalışma Ekonomisi,* 9.Basım, Filiz Kitabevi Yayını, İstanbul, 1992.

Süreli Yayınlar

Acar İbrahim Atilla; İsmail Kitapçı, "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", *Maliye Dergisi*, Sayı: 154, Ocak-Haziran 2008.

Akkaya, Yüksel." Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar ", *Toplum ve Hekim Dergisi,* Cilt: 15, Sayı: 2, 2000.

Alper, Yusuf. " Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Reformunun Başarısı", *Sosyal Güvenlik Dergisi,* Cilt: 1, Sayı: 2, 2009.

Altuğ, Osman. "Kayıt dışı Ekonomi: Vergiye Karsı Başkaldırı," *Görüş Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 24, 1994.

Arıcı, Kadir. "Yeni Sosyal Güvenlik Kurumunun İşleyiş Tarzı ve Üstlendiği Yeni Görevler", *İşveren Dergisi,* Cilt: 44, Sayı: 8, 2006.

Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Ab Ülkeleri Ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu, *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu*, Ekim 2006,

Demir, Selda; Mahmut Yıldız ve Durdu Benli , " Kayıt Dışı İstihdam ", *Sosyal Güvenlik Dergisi,* Cilt:1 Sayı:2, 2009.

Dinçer, Ömer; "Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi", *Sosyal Güvenlik Bülteni,* Sayı:39, 2011.

Dura, Cihan. "Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri", *Maliye Dergisi,* Cilt: 11, Sayı:124, 1997.

Erbaş, Hayriye. "Küresel Kriz ve Marjinalleşme Sürecinde Göç ve Göçmenler", *Doğu Batı Dergisi,* Cilt: 2, Sayı:18, 2002.

Erdoğdu, Seyhan. "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika", *Genel İş-Emek Araştırma Dergisi,* Cilt: 1, Sayı:1 2005.

Euzeby, Alain. "Social Protection: Values to be Defended", *International Social Security Review,* Vol. 57/2, 2004.

Gümüş, Mahir "Çalışma Yaşamında Yeni Bir Dönem: 4857 Sayılı İş Kanunu'nun Getirdikleri", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:1 Sayı:1-2, 2003-2004.

Güvercin, Cemal Hüseyin. "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi,* Cilt: 2, Sayı: 57, 2004.

ILO, *International Labour Office Global Employment Trends:* January 2009 / Geneva: ILO, 2010.

ILO, "Decent Work", International Labour Conferance Report of the Director General, Genova, 1999.

Kılıç, Cem. "Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:1 Sayı: 1, 2009.

Şakar, Müjdat. "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Üzerine Sosyal Güvenlikte Son Durum", *Yaklaşım Dergisi,* Cilt:15, Sayı: 170, 2007.

Şakar, Müjdat. "Sosyal Güvenlik Reformunun Siyasal Riski",*Yaklaşım Dergisi,* Cilt:13, Sayı: 159, 2006.

Şakar, Müjdat. "Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Hakkında Görüşler", *Yaklaşım Dergisi,* Cilt:11, Sayı:143, 2004.

Özer, Mustafa; Kemal Biçerli, "Türkiye'de Kadın İşgücünün Panel Veri Analizi", *Sosyal Bilimler Dergisi* 2003-2004, s.67.

Özsuca, Şerife. "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt: 58, Sayı: 2, 2003.

Temir, Arif. "Kayıt Dışı İstidam Önlenebilir mi?" *Çelik-İş Sendikası Dergisi,* Cilt:2, Sayı: 24, 2008.

Tıktık, Ahmet. "Kayıt dışı Ekonomi, İstihdam ve İşsizlik," *İşveren Dergisi,* Cilt:1, Sayı: 8, 2004.

Togan, Sübidey. "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Boyutları, Temel Sebepleri ve Çözüm Önerileri", *İşveren Dergisi*, Cilt:1, Sayı: 2, 2001.

Toksöz, Gülay; Şerife Özşuca, "Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri", *İktisat Dergisi* Cilt:35, Sayı:430, 2002.

Yıldız, Mustafa. " Bütün Yönleriyle Sosyal Güvenlik Reformu", *Sosyal Güvenlik Dergisi,* Cilt: 1, Sayı: 1, 2009.

Yıldız, Özkan. "Türkiye'de Çocuk İşçi Sorununun Toplumsal Görünümü", *Journal of Qafqaz University*, 2006.

Yayınlanmış Tezler, Ders Notları

Bulut, Halim Murat. Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları Etkileri ve Kayıt Dışı İle Mücadele Yöntemleri: Türkiye Örneği, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Kafkas Üniversitesi, Kars.

Bulut, Selahattin. "Türkiye'de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İş Gücü Eğitim Kursların İstihdam Açısından Belirleyiciliği",(Yüksek Lisans Tezi), 2010, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Candan, Mehmet. Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo- Ekonomik Etkileri, (Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), 2007, Türkiye İş Kurumu, Ankara.

Candan, Mehmet. Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, (Uzmanlık Tezi), 2007, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

Kitapçı, İsmail. Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2007, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.

Köstekli Şeyma İpek. İstidam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2005, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Meydanal, Rüştü. " Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir? (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Marmara Üniversitesi, İstanbul, s.84.

SGK Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, " Görevde Yükselme Eğitimi Prim Tahakkuk Tahsilat Ders Notları "Fotokopiyle Çoğaltma, Ankara, 2010.

Şen, Gülşen. "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam ve Etkileri, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Tunç, Mehmet. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri, (Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), Türkiye İş Kurumu, Ankara, 2007.

Bilimsel Bildiriler

Altuğ, Osman. "Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam", *Kayıt dışı Ekonomi ve İstihdam Paneli*, İstanbul, 1994.

Çağan, Nami. "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Sorunları", *Türkiye'de ve Almanya'da Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Reformu Uluslararası Konferansı*, Ankara 18-19 Aralık 1997.

Kanunlar ve Diğer Çeşitli Kaynaklar

"Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun(5953 S.K.)", *Resmi Gazete*, 8140, 13 Haziran 1952.

"Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963- 1967)", *Resmi Gazete*, 11272, 3.Aralık.1962.

"Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)", *Resmi Gazete*, 26215M, 1 Temmuz 2006.

"Emekli Sandığı Kanunu(5453 S.K.)", *Resmi Gazete*, 7235, 17 Haziran 1949.

Ercan**,** Metin, "Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Engellenir", *(Ekonomi Köşesi)*, 15.12.2004.

"İş Kanunu(4857 S.K.)", *Resmi Gazete,* 25134, 10 Haziran 2003.

"İşsizlik Sigortası Kanunu(4447 S.K.)",*Resmi Gazete*, 23810, 8 Eylül 1999.

"Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", *Resmi Gazete*, 24100, 5 Temmuz 2000.

Sınav, Tahsin, "Sosyal Güvenlik Haftası", Yeni Şafak, 11 Mayıs 2009.

"Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği", *Resmi Gazete,* 27100, 04.01.2009.

"Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu(5502 S.K.)", *Resmi Gazete*, 26173, 20 Mayıs 2006.

"Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510S.K.)", *Resmi Gazete*, 26200, 16 Haziran 2006.

"Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5754 S.K.)", *Resmi Gazete,* 26870, 8 Mayıs 2008.

"Sosyal Sigortalar Kanunu (506S.K)", *Resmi Gazete*, 11766-1779, 29,30,31 Temmuz 1964..

"Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (4792S.K)", *Resmi Gazete*, 6058, 16 Temmuz 1948.

" Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (2925 S.K.) ", *Resmi Gazete***,** 18197, 20.10.1983.

" Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (2926 S.K.) ", *Resmi Gazete***,** 18197, 20.10.1983.

İnternet Kaynakları

AB üyesi 27 Ülkenin Profili.<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/288891.asp>(Erişim Tarihi:18.08.2010)

Ali Seyyar; Sosyal Güvenlik Nedir?<http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sg.htm> (Erişim Tarihi:20.10.2009)

Asgari Ücretin İşverene Maliyeti.<http://www.muhasebenet.net/2009-0201 asgari%20ucret %20 ve%20isverene%20maliyeti %20ile %20asgari%20 gecim%20 indirimi%20 2009.html>(Erişim Tarihi:28.07.2010)

Asgari Ücret ve Yasal kesintiler. <http://www.yaklasim.com/malibilgiler/ pratikbilgiler/ maddeler / 003.htm>(Erişim Tarihi:28.03.2011)

Binhan Elif Yılmaz,Murat Şeker, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Bir Alan Araştırması<http://www.tsrsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88 EC 94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf>(Erişim Tarihi:14.11.2009)

Bürüt-Net Asgari Ücret.<http://www.muhasebenet.net/2009-0201 asgari%20ucret %20 ve%20isverene%20maliyeti %20ile %20asgari%20 gecim%20 indirimi%20 2009.html>(Erişim Tarihi:28.07.2010)

Cumhurbaşkanı Sezer Emeklilik Yaşının İptali İçin Anayasa Mahkemesine Başvurdu. <http://www.iskanunu.com/ haberler/haberler/ cumhurbaskanisezer-emeklilik-yasinin-iptali-icinanayasa-mahkemesine-basvurdu .html>(Erişim Tarihi: 27.10.2009)

ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı. <http://www.csgb.gov.tr/ sgb _web/faaliyet/kayıtdisi-istihdam.pdf>(Erişim Tarihi:12.11.2009)

ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi.<http://rega.basbakanlik.gov.tr/ eskiler/ 2006/10/ 20061004-13-1.pdf>(Erişim Tarihi:19.11.2009)

Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu.*< *http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf*>(Erişim Tarihi:3.6.2010)

Dünya Bankası, Türk İş Gücü Piyasası Raporu Özet.<http://www.mature-project.eu/ materials/Overview.pdf>(Erişim Tarihi:3.11.2009)

Ercan Tatlıdil, Yota Xanthacou. Türk İş Gücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları.<http://eab.ege.edu.tr/pdf/2_2/C2-S2-M1.pdf>(Erişim Tarihi:3.11.2010)

Erdoğan Süzer, Vergide 31. Sigortada 18. Af Yola Çıktı. <http://www.bugun.com.tr/kose -yazisi / 116435 - vergide – 31-inci-sigortada-18-inci-af-yola-cikti makalesi. aspx> (Erişim Tarihi:18.08.2010)

Gürol Banger, Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları.< http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id =715 & id=43>(Erişim Tarihi:30.04.2011)

Irmak Hükümeti Hükümet Programı, (17.11.1974–31.03.1975)<www.tbmm.gov.tr /hukumetler/ hp38.htm>(Erişim Tarihi:02.11.2009)

İnsani Gelişim Raporu. <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=2730> (Erişim Tarihi:30.04.2011)

İstihdam Kavramı.http://www.mesiad.org.tr/makaleler-15-istihdam.html(Erişim Tarihi: 22.10.2009)

İzzettin Önder, Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme, *İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ekim 2000-Mart 2001.<http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/19. htm> (Erişim Tarihi:30.8.2010)

Kadir Arıcı<Primsiz Ödemeler Yasasının Getirdikleri. http://www.tisk.org.tr/ isveren_ sayfa. asp?yazi_id=1154&id=63>(Erişim Tarihi:23.10.2010)

Resul Kurt, Kayıt Dışının En Önemli İhbarcısı Bankalar.<http://www.resulkurt.com/ haber.php? haber_id=2158>(Erişim Tarihi:30.08.2010)

Mustafa Gülşen, 6111 Sayılı Kanunda Teşvik.< http://www.mustafagulsen.com /forum/ forum_ posts.asp? TID=80393>(Erişim Tarihi:10.03.2011)

Nihat Yüksel, Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları ve Prim Artışlarının Kayıtlı Ekonomiye Etkileri.<http://www.tisk.org.tr /isveren_sayfa.asp?yaz i_id=717&id =43>(Erişim Tarihi:29.10.2009)

Seçkin Sunal, Elçin Aykaç Alp, Türkiye'de Çocuk İstihdamı.<http://www.ikt.yildiz. edu.tr/sempozyum/ metin/5.pdf>(Erişim Tarihi:12.01.2010)

SGK, Genelge.<http://www.alomaliye.com/2008/sgk_2008_97.pdf>(Erişim Tarihi: 15.12.2010)

SGK, Sosyal Güvelik Reformu.<http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa /reform/ kitap.pdf>(Erişim Tarihi:4.11.2009)

SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporu.<http://uygulamalar.sgk.gov.tr/2009FaaliyetRaporu.pdf> (Erişim Tarihi:30.08.2010)

SGK, Sigortalılık İşlemleri Genelgesi.<http://www.sgk.gov.tr /wps/wcm/connect / 07 abba804d527057b 8bfbb56b010b7d1/2009_37.pdf?MOD=AJPERES> (Erişim Tarihi:15.07.2010)

SGK, Sigorta Prim Teşvik Uygulamaları.<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/ !ut/p/c0/04 _SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN _Dw8zAyMv LwMfS0t PAwMzU _2CbEdFAElxCgs!/ ?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm /connect/ SGKLibrary/sgk/ isverendokuman/ sigortaprimleri/ Sigortaprimtesvik uygulamalari> (Erişim Tarihi:20.04.2011)

SGK,Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Plan.<http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/dokuman/ SGKStratejikPlan 20102014.pdf>(Erişim Tarihi:12.04.2011)

SGK, Alo 170 Çağrı Merkezi.< http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/Alo170.> (Erişim Tarihi:28.08.2010)

SGK, 2003–2008 Yılları faaliyet raporları.<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04> (Erişim Tarihi:17.07.2010)

Sigorta Prim Teşviklerinden Avantaj Hali ve Birden Fazla Teşvik Uygulaması.<http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/makaleler/20101118026.htm >(Erişim Tarihi:25.12.2010)

Sosyal Güvenlikte İstihdamı Arttırmak Kadar Emeklilik Yaşı Da Önemli. <http://www.exelect.com.tr /ik- dunyasi/ yazilar/ sosyal- guvenlikte -emeklilik -yasi kadar-istihdami-artirmak-da-onemli.html>(Erişim Tarihi:27.07.2010)

Sosyal Güvenlik Müfettişliğinin Tarihçesi<http://www.simder.org.tr /index.php?sid= tarihce>(Erişim Tarihi:18.11.2009)

Şükrü Kızılot, Kayıt Dışı İstihdamın Kaybı 20 Katrilyon. <http://www.malihaber.com/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=28 402> (Erişim Tarihi:30.8.2010)

TİSK, Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu.<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj= ic&id=1962> (Erişim Tarihi:30.8.2010)

TİSK, Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Azaltılması İçin Uygulanan Yöntemler.<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp ?sbj=ic&id=796> (Erişim Tarihi: 25.05.2010)

TİSK, *Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamında Kabul Edilen Yasalar Ne Getiriyor***.** <http: // www.tisk.org.tr/HUKUK/guncel.asp?id=13>(Erişim Tarihi:4.11.2009)

TUİK, Hane Halkı İş Gücü Anketi.<www.tuik.gov.tr/ PreHaberBultenleri.do?id=587> (Erişim Tarihi:12.1.2010)

Tuncay Güloğlu, Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=in tlvf>(Erişim Tarihi:17.11.2009)

İnsani Gelişme Raporu.< http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=2730> (Erişim Tarihi:30.04.2011)

Ömer Faruk Çolak, Kayıt Dışı Sektörü Büyüten Faktörler, Ekonomiye ve Çalışma Hayatına Etkileri ve Çözüm Önerileri.<http://www.tisk.org.tr/ yayinlar.asp?sbj = ic&id =216>(25.05.2010)

Uygulanan Prim Teşvikleri ve İşverenin Prim Maliyetine Etkisi <http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/makaleler/20110318818.htm> (Erişim Tarihi:30.3.2011)

Yadigâr Gökalp, Primsiz Ödemeler Genel Müdürü.<http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/ connect/sgklibrary/ SGK/Teskilat/Primsiz Odemeler GM>(Erişim Tarihi:23.12.2010)

Yakalanan Yabancılar.<http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp>(Erişim Tarihi: 18.03.2010)

Yıllara Göre Asgari Ücret ve Enflasyon Artış Oranları <http://www.hazine.org.tr/ekonomi/ enflasyon.phphttp://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository /csgb/dosyalar/istatistikler/onalti_yasi_dolduran sitelerindeki bilgilerden faydalanılarak oluşturulmuştur>(Erişim Tarihi: 30.4.2011)

Yılmaz Ilgın, Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları.<http://ekutup. DPT.gov.tr/ planlama/ 42nciyil/ilginy/kayitdis.pdf>(Erişim Tarihi:25.5.2010)

Yılmaz Topçuk, Kısmi Süreli Çalışma ve Kısmi Süreli Çalışanların Sosyal Güvenliği. <http://www.turkhukuksitesi. com/makale_596.htm>(Erişim Tarihi:30.07.2010)

2011 Yılında Uygulanacak İdari Para Cezaları. <http://www.muhasebenet.net/ 2011_%20sgk %20idari%20para%20cezalari.htm>(Erişim Tarihi:5.1.2011)

I. Ecevit Hükümeti Hükümet Programı (26.01.1974-17.11.1974).<www.tbmm.gov.tr/ hukumetler/hp37.htm>(Erişim Tarihi:2.11.2009)

58. Hükümet Acil Eylem Planı<www.basbakanlik.gov.tr/aep.htm>(Erişim Tarihi: 03.11.2009)