

T.C  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇISINDAN KAYITDIŞI İSTİHDAM İLE  
MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ UYGULAMASININ  
ETKİSİ**

Gül Çiçek ZENGİN

Danışman  
Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER

2008

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum ” **Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi**” 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.

Tarih

.../.../.....

Adı SOYADI

İmza

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** : Gül Çiçek ZENGİN  
**Anabilim Dalı** : Çalışma Ekonomisi  
**Programı** : Çalışma Ekonomisi  
**Tez Konusu** : Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıtdışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi

**Sınav Tarihi ve Saati** :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ	<input type="radio"/>
DÜZELTİLMESİNE	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
REDDİNE	<input type="radio"/>		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. \*\*\*  
Öğrenci sınava gelmemiştir. \*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.  
\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.  
\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

	Evet
Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/>
Tez mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>
Tezin basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>

### JÜRİ ÜYELERİ

### İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red	.....

## ÖZET

### Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıtdışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi

Gül Çiçek ZENGİN

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı

İnsanlık, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli metodlar geliştirmiştir. Bu bağlamda, Sosyal Güvenlik, gelişen ekonomik, sosyal ve siyasi faktörlere bağlı olarak çağdaş uygarlığın bir simgesi olmuş ve içinde yaşadığımız çağı bir sosyal güvenlik çağı yapmıştır. Sosyal güvenlik, sosyal devlet, sosyal adalet ve sosyal hukuk ilke ve kurumlarının uygulamaya geçirilmesinde en önemli araçlardan biridir.

Bugün, siyasi rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, en gelişmişinden en geri kalmışına kadar bütün ülkeler, yeterli ve yetersiz, ancak mutlaka var olan kurumsal bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Türkiye’de de prim esasına dayalı olarak sosyal güvenlik hizmeti sağlayan sosyal güvenlik kuruluşu bulunmaktadır. Fakat bu kuruluşun çeşitli sorunları bulunmaktadır. En büyük sorunu ise mali açıktır. Kayıtdışı istihdam ise bu mali açıkların artışı etkileyen en büyük faktördür.

Çalışmamızın asıl konusunu emekli çalışanların Sosyal Güvenlik Destek Primi ödemekten kaçınması ve kayıtdışı çalışmaya yönelmesi oluşturmaktadır. Türkiye’de gerek genç emeklilerin olması gerekse emekli olduktan sonra ek işte çalışmak zorunda olan vatandaşların bulunması ve işverenlerin de ucuz işgücü, tecrübe nedeniyle emekli çalışanları tercih etmesi sonucunda kayıtdışı çalışma artmaktadır.

**Anahtar kelimeler: Sosyal Güvenlik Sistemi, Kayıtdışı İstihdam, Emekli Çalışan, Sosyal Güvenlik Destek Primi**

## **ABSTRACT**

**The effects of social security support premium on the social security system during the struggle against informal employment**

**Gül Çiçek ZENGİN**

**Dokuz Eylül University**

**Institute of Social Sciences**

**Labour Economy and Industrial Relations Administration**

**Labour Economy and Industrial Relations Program**

**In all ages of history mankind felt the necessity to protect against poverty, diseases, neediness, accidents and similar risks. Thus different methods for compensating and satisfaction in regard of damages resulting from those risks were developed. In this context social security become –depending on emerging economical, social and political factors- a symbol of modern civilization and transformed our era in an era of social security. Social security is an essential instrument for implementing principles and institutions like “the social state”, “social justice” and “social jurisprudence”.**

**Today all countries on earth –without importance of which political regime or economical system they are- own -sufficient or not- institutional social security systems. Every country from the most developed to the less one. So there is a social security institution in Turkey, too. This institution provides premium oriented social security services but has also to face various problems. The most important problem is the financial deficit. At the same time informal employment is one of the biggest factors effecting the increase of financial deficits.**

**The real objective of our study is the fact that retired employees avoid payment of social security support premiums and prefer informal employment. In Turkey there are young retired persons as well as retired persons which have to continue work after retirement. On the other side employers prefer retired**

**personnel, because they seek cheap but experienced manpower. Thus informal employment is increased.**

**Keywords: - Social Security System, Informal Employment, Retired Employee, Social Security Support Premium**

## İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ .....	ii
YÜKSEL LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI.....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
KISALTMALAR.....	xiv
TABLolar.....	xv
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

I. GENEL OLARAK .....	3
A. TANIMI.....	4
B. NİTELİĞİ.....	7
C. AMAÇ VE ÖDEVLERİ .....	8
D. ÖNEMİ .....	8
1- Hukuki.....	9
2- Ekonomik.....	9
3- Sosyal .....	10
4- Siyasi .....	11
II. SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU .....	12
A. SOSYAL RİSK .....	13
B. TEHLİKENİN SONUÇLARI BAKIMINDAN SOSYAL RİSKLER .....	14
III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ARAÇLARI .....	15
A. SİGORTALAR .....	15
1- Özel Sigortalar .....	16
2- Sosyal Sigortalar .....	16
B. SOSYAL YARDIM .....	17
1- Gelişim Süreci.....	18
2- Özellikleri .....	19



C. SOSYAL HİZMET.....	20
1- Gelişim Süreci.....	21
2- Özellikleri .....	22
IV. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI.....	23
A. PRİMLİ REJİM.....	25
C. PRİMSİZ REJİM.....	25
V. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	27
A. DÜNYA'DA Kİ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	28
1- Endüstrileşme Öncesi .....	28
2- Endüstri Devrimi ile İkinci Dünya Savaşı Arası.....	29
3- İkinci Dünya Savaşı Sonrası.....	30
4- 1970 Yılı Sonrası ve Güncel Gelişmeler .....	30
B. TÜRKİYE'DE Kİ TARİHSEL GELİŞİMİ .....	32
1- Cumhuriyet Öncesi.....	32
2- Cumhuriyetin İlanından Önceki TBMM Hükümeti Dönemi .....	34
3- Cumhuriyet Dönemi.....	35
4- 1961 Anayasası'ndan Günümüze Olan Dönem.....	36
VI. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ.....	38
A. UNIVERSAL YADA ULUSAL MODEL .....	39
B. BISMARCK MODELİ .....	41
C. KARMA MODEL .....	43
D. DEVLETÇE BAKILMA SİSTEMİ .....	44
E. KORUYUCU FON SİSTEMİ.....	45
F. ÖZEL SİGORTA SİSTEMİ .....	46
VII. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI .....	46
A. GENEL OLARAK DÜNYA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEKİ SORUNLAR.....	46
B. TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI.....	48
1- 5510 Sayılı Kanun Öncesinde Sosyal Güvenlik Sisteminin Halkımızın Bütününe Kapsamaması.....	48
2- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Mali Dengesinin Bozulması.....	49
3- Kayıtdışı İşçi İstihdamının Yaygın Olması .....	49

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN SOSYAL GÜVENLİK BOYUTU**

I. GENEL OLARAK .....	50
II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE DAHİL OLMAYAN İŞGÜCÜ .....	51

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**KAYITDIŞI İSTİHDAM KAVRAMI**

I. GENEL OLARAK .....	53
A. TANIMI.....	53
B. UNSURLARI.....	56
C. ÖZELLİĞİ .....	56
1- Giriş Kolaylığı .....	56
2- İş Süresinin Belirsizliği .....	57
3- Ölçüm Güçlüğü.....	57
4- Korumanın Yetersizliği .....	57
D. NİTELİĞİ .....	58
E. BİÇİMLERİ.....	58
II. KAYITDIŞI İSTİHDAMA NEDEN OLAN FAKTÖRLER .....	60
A. GENEL OLARAK .....	61
1- Dışsal Faktörler .....	61
2- İçsel Faktörler .....	62
a- Mali.....	63
b- Ekonomik.....	63
c- Sosyal.....	65
B. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMA NEDEN OLAN FAKTÖRLER .....	66
1- Ekonomik Faktörler .....	66
a- Enflasyon .....	66
b- İşletmelerin Yapısı .....	67
c- Rekabet Gücü .....	68
2- Sosyal Faktörler .....	69
a- Nüfus Artışı .....	69

b- İşsizlik.....	70
c- Kentleşme ve İç Göç.....	70
d- Çocuk Çalışan .....	71
e- Yabancı Kaçak İşçi .....	72
f- Çalışan Emekliler.....	73
3- Mali, İdari ve Yasal Sistemden Kaynaklanan Faktörler.....	74
a- Türk Vergi Sistemi .....	74
b- Ücretler Üzerindeki Yasal Kesintiler .....	75
c- Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı .....	75
d- Türk Yargı Sistemi .....	76
e- Etkin Denetimin Gerçekleştirilememesi .....	77
f- Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişimler.....	77
III. KAYITDIŞI İSTİHAMIN ETKİLERİ.....	78
A. EKONOMİK.....	78
B. SOSYAL.....	78
C. SİYASİ.....	79
IV. KAYITDIŞI İSTİHAMIN SONUÇLARI.....	80
A. İŞÇİ AÇISINDAN .....	80
B. İŞVEREN AÇISINDAN.....	81
C. DEVLET AÇISINDAN.....	81
V. TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ.....	81
A. BİLGİLENDİRME VE BİLİNÇLENDİRME FAALİYETLERİ.....	82
B. YASAL DÜZENLEMELER .....	82
1- Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğu .....	84
2- Genç ve Kadınların İstihdamı.....	85
3- İşveren Sigorta Primlerinde Yapılan İndirim .....	85

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM** **SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ**

I. GENEL OLARAK .....	86
A. TANIMI.....	88
B. NİTELİĞİ.....	89
C. AMACI.....	90
II. GEREKÇELERİ .....	92
A. EKONOMİK.....	92
B. SOSYAL.....	92
C. HUKUKSAL.....	92
III. KAPSAMI .....	94
A. KANUNLA KURULU SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDAN MALÜLLÜK (GÖREV MALÜLLÜĞÜ DAHİL) VEYA EMEKLİ AYLIĞI ALANLAR .....	95
B. KANUNLA KURULU SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDAN YAŞLILIK AYLIĞI ALMAKTA OLANLARIN SSK'YA TABİ ÇALIŞMALARI .....	96
C. YAŞLILIK AYLIĞI ALANLARIN YENİDEN ÇALIŞMALARI HALİNDE YAŞLILIK AYLIĞININ KESİLMESİ.....	97
D. BAĞ-KUR'DA SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ .....	98
E. AVUKATLAR VE NOTERLER HAKKINDAKİ DÜZENLEME .....	99
IV. SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	100
A. SOSYAL SİGORTALAR NİMET-KÜLFET DENGESİ.....	101
B. SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ VE İSTİHDAM POLİTİKASI..	102
V. SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ UYGULAMASI VE YARATTIĞI SORUNLAR .....	102

**BEŞİNCİ BÖLÜM**  
**KAYITDIŞI İSTİHDAM VE SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİNİN**  
**KAYITDIŞI İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE DAİR ANKET**  
**ÇALIŞMASI**

I. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	104
A. ANKET ÇALIŞMASINA KATILAN ŞİRKETLERİN ÖZELLİKLERİ...	105
B. ANKET ÇALIŞMASINA KATILAN İŞÇİLERİN ÖZELLİKLERİ .....	106
II. GENEL BULGULAR .....	109
A. ŞİRKETLER İLE İLGİLİ BULGULAR .....	109
B. İŞÇİLER İLE İLGİLİ BULGULAR .....	112
III. ANKET SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	115
SONUÇ .....	117
KAYNAKÇA .....	120

## KISALTMALAR

A.Ş.	: Anonim Şirket
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlarla Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
E.S.	: Emekli Sandığı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
H.D.	: Hukuk Dairesi
ILO	: Uluslar arası Çalışma Örgütü
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
LTD.	: Limited
m.	: Madde
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
s.	: Sayfa
SGDP	: Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

## TABLolar

- Tablo 1: Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmadan Çalışanların Oranı
- Tablo 2: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlikte Kayıtdışılık Oranı
- Tablo 3: Sosyal Güvenlik Bakımından Kayıtdışında Olan Çalışanların Dağılımı
- Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumlarından yaşlılık aylığı alanlar ile SGDP ödeyerek çalışmalarına devam edenler
- Tablo 5: Şirketlerin Sektörel Dağılımı
- Tablo 6: Şirketlerin Ortaklık Türü
- Tablo 7: Şirketlerin Çalışan Sayısı
- Tablo 8: İşçilerin Medeni Durumu
- Tablo 9: İşçilerin Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişi(ler)
- Tablo 10: İşçilerin Eğitim Durumu
- Tablo 11: İşçilerin Yaş Dağılımı
- Tablo 12: İşçilerin Çalıştıkları Sektörlere Göre Dağılımı
- Tablo 13: Sektörlerdeki Kayıtdışı Çalışan Oranı
- Tablo 14: Kayıtdışı Çalışmış/Çalışan İşçilerin Sektörel Dağılımı
- Tablo 15: Kayıtdışı Çalışılan süreler
- Tablo 16: Kayıtdışı Çalışma Nedeni

## GİRİŞ

İnsan yaşayan bir organizma olarak içinde bulunduğu toplumun temel taşıdır. İnsanlık tarihinin tüm dönemlerinde, belirli tehlikelere karşı korunma ve bu konuda gerekli araçlara sahip olma arayış ve çabaları, her fert ve toplum için vazgeçilmez bir olgu olarak önemini korumuş ve bu korumanın bir aracı olan sosyal güvenlik, gelişen ekonomik, sosyal, siyasi faktörlere bağlı olarak çağdaş uygarlığın simgesi olmuş, bu bağlamda da içine yaşadığımız çağı sosyal güvenlik çağı haline getirmiştir. Çağdaş toplumların ortak özelliği yada uyulması gereken hedefler olarak kabul edilen sosyal devlet, sosyal adalet ve sosyal hukuk ilke ve kurumların yaşama geçirilmesinde en önemli araçlardan biri sosyal güvenlik olmaktadır. Aynı zamanda devletlerin başarıları vatandaşların ihtiyaçlarını gidermede gösterdikleri başarı ile ölçülmektedir. Tarih boyunca kurulan devletlerin devamlılıkları ve güçleri vatandaşlarına sağladıkları imkanlar ile doğru orantılı olmuştur. Kendilerini güven içerisinde hisseden insanlar ekonomik faaliyetlerini daha başarılı yürütmüşler ve servet birikimlerini hızlandırmışlardır. Zengin vatandaşların varlığı güçlü devletlerin varlık sebebi olmuştur.

İnsanlık tarihi boyunca yapılan her sözleşmede mutlaka vatandaşların sosyal güvenliği ile ilgili düzenlemeler bulunmuştur. Toplumsal güvenliğin sağlanması için oluşturulmuş kuruluşlar bütünü de sosyal güvenlik kuruluşlarıdır. Bu anlamda devlet en geniş sosyal güvenlik kurumudur. İnsanlara insanca yaşayabilecekleri ortam sağlama her devletin görevi olduğu için devlet içerisinde bu alanda özel ihtisas kurumları oluşturulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de, sosyal güvenliği bir takım kurumlar aracılığıyla sağlıyordu. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'nın tek çatı altında birleştirilmesi ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal güvenliğin sağlanması için temel kurum olmuştur. Fakat tek çatı altına alınan Sosyal Güvenlik Kuruluşları birçok sorunla beraber birleştirilmiştir. En büyük sorunu da kayıtdışı istihdamın çok yaygın olmasından dolayı finansman açığının olmasıdır.

Yüksek lisans tez çalışmamız olan ve beş bölümden oluşan “ Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıtdışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi



Uygulamasının Etkisi” konusundan yola çıkarak ilk önce “Sosyal Güvenlik” kavramı üzerinde durulacaktır. Sosyal güvenliğin konusunu oluşturan sosyal risklere değindikten sonra sosyal güvenliğin araçları olan sigortalar, sosyal yardım ve sosyal hizmet konuları irdelenecektir. Sosyal güvenliğin Dünya’da ki ve Türkiye’de ki gelişmelerinden söz ettikten sonra da çeşitli sosyal güvenlik modelleri incelenecektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, Türkiye’de işgücünün sosyal boyutu, TÜİK verilerine göre değerlendirilecek ve Türkiye’de işgücünün kayıtdışılık oranına değinilecektir. Üçüncü bölümde, kayıtdışı istihdam kavramı olarak açıklandıktan sonra, kayıtdışı istihdamın nedenleri, etkileri ve sonuçları incelenecektir. Dördüncü bölümde ise Sosyal Güvenlik Destek Primi uygulamasının amacı, niteliği ve gerekçeleri incelendikten sonra, Sosyal Sigortalar, Bağ-Kur kapsamında ve aynı zamanda avukatlar ile noterler üzerindeki destek primi uygulaması ile birlikte 5510 Sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Destek Primi uygulaması ele alınacaktır. Daha sonrada Sosyal Güvenlik Destek Primi uygulamasının yarattığı sorunlara değinilecektir. Çalışmamızın son bölümünde ise tez konumuzla ilgili olarak yapılan anket çalışmasının sonuçları ayrıntılı olarak değerlendirilecek, tespit ve önerilerle sona erecektir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI**

İnsanoğlu tarihin her döneminde güvence arayışı içerisinde olmuştur. Kendini yoksulluğa iten, geleceğini tehdit eden olaylardan korunma duygu ve çabası insanoğlunu çeşitli arayışlara itmiştir. İnsanoğlunun kaçınılmaz yazgısı niteliğinde olan hasatlık, sakatlık ve yaşlılık gibi olaylar yoksullukla eş anlama geldiği dönemlerde insanoğlu yarının endişesini taşınmaktan korunacağı ve bu olaylardan korunabileceği arayışlarını sürdürmüştür. Tarihsel gelişmeler ile birlikte ortaya çıkan “sosyal güvenlik” olgusu insanoğlunun bu endişelerinden kaçınma ve onlardan korunma ihtiyacının bir sonucudur.<sup>1</sup>

#### **I. GENEL OLARAK**

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren kullanılmaya başlanan “sosyal güvenlik” terimi, “sosyal” ve “güvenlik” kelimelerinden oluşmaktadır. Bu terimde kullanılan şekliyle sosyal kelimesi, somut olarak bir insan topluluğunu ifade etmekten öte bir anlama sahiptir.<sup>2</sup> Bir topluma, kendine özgü varlık olarak görülen bir insan topluluğuna ilişkin olan yaşam koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan eylemler, bu amaçla gerçekleştirilen işler anlamında kullanılmaktadır.<sup>3</sup> Bu, sosyal kelimesinin taşıdığı insani boyutla ilgilidir ve zihniyet olarak toplumu oluşturan fertler ve sosyal gruplar arasında karşılıklı yardımlaşma, eşitlik ve sosyal adalet unsurlarını içeren bir manaya sahiptir. Güvenlik kelimesi ise tehlike ile birlikte hatırlanır, tehlikeden uzak durma durumlarını ifade eder<sup>4</sup> ve buradan “güven, huzur, sükunet” anlamlarına ulaşabiliriz.

Toplumsal adaleti sağlamak amacıyla olan, ekonomi biliminin doğal yasalarını düzeltici ve anamalcı toplum düzeni içinde sınıf savaşımının nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve siyasetler öngören bir denge, uyum ve barış bitimi

---

<sup>1</sup> Ali GÜZEL, Ali Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku. Beta Yayınları, 8.Basım, İstanbul, s.2.

<sup>2</sup> Yusuf ALPER, Sosyal Sigortalar. Ekin Yayınları, İstanbul 2003, s.4.

<sup>3</sup> Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi. s.10690.

<sup>4</sup> ALPER, s.4.

olarak tanımlanabilen sosyal politika<sup>5</sup>, gelişmiş ülkelerdeki refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli nokta olarak kabul edilen ve sosyal politika tedbirleri alan sosyal devletin başlıca görevlerinden biri olan<sup>6</sup> sosyal güvenlik, aynı zamanda demokratik bir devlet düzeninin bir sosyal politika ilkesi ve aynı zamanda bir hukuk kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin, sosyal sigorta kurumlarıyla birlikte maliye ve ekonomi politikasına yönelik faaliyetlerdir.<sup>7</sup>

Çağdaş devlet anlayışının bir sonucu olan sosyal hukuk devletinde geçerli sosyal güvenlik ve sosyal adalet ilkeleri gereğince, toplumdaki yoksul ve muhtaç insanlara, insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamak ve onları korumakla görevli devletten bu yönde gerekli tedbirli almasını ve teşkilatları kurmasını talep hakkıdır.<sup>8</sup>

## A-TANIMI

Toplumunu oluşturan fertler için tehlikenin zararlarından uzak olma ve yarından emin olma duygusunu ve bu duygunun ifade ettiği tatmin anlamına gelen Sosyal Güvenlik<sup>9</sup>, her birey ve toplum için karşılanması gereken sosyal bir ihtiyaçtır.<sup>10</sup> Bu açıdan, fertlerin istekleri ve iradeleri dışında, uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılması<sup>11</sup> ve toplumun bütün bireylerinin hiçbir ayırım ve ayrıcalık gözetmeksizin, insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdüreceği şekilde bugününün ve yarınlarının güvence altına alınması<sup>12</sup>, tehlike meydana gelmeden önce bu garantinin varlığına dayalı soyut bir tatmin duygusunu, tehlike meydana geldikten sonra ise tehlikenin zararlarını ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler bütünü ifade etmektedir.<sup>13</sup>

---

<sup>5</sup> Cahit TALAS, Toplumsal Politika. İmge Kitapevi, 5.Basım, Ankara, 1997, s.27.

<sup>6</sup> Ali Nazım SÖZER, Türkiye’de Sosyal Hukuk. Barış Yayınları, 2. Basım, İzmir, 1998, s.5.

<sup>7</sup> Adil İZVEREN, Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, 2. Basım, Ankara, 1970, s.160.

<sup>8</sup> Mehmet AKAD, Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı. Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992, s.10.

<sup>9</sup> ALPER, s.4.

<sup>10</sup> Turan YAZGAN, Sosyal Sigorta, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Yayın No: 402, İstanbul, 1977, s.34.

<sup>11</sup> ALPER, s.4.

<sup>12</sup> Nesrin DEMİR, “Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı: 26, s.84.

<sup>13</sup> ALPER, s.4.

Diğer bir ifadeyle, bir ülke halkının bugünü ve geleceğini güven altına alma hedefleriyle birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyumun tesis edildiği kurumlar vasıtasıyla, toplumun tüm bireyleri için mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerin oluşumunu engellemeyi amaçlayan ve alınan tedbirlere rağmen söz konusu risklerin meydana gelmeleri halinde<sup>14</sup>, kazancı kesintiye uğramış kişilerin başkalarının yardımına gerek kalmaksızın geçinme veya yaşama ihtiyaçlarını karşılayan<sup>15</sup> yani sosyal tehlikelerin sonucunda ortaya çıkan zararlar karşısında güven içinde olmayı ve bu zarardan kurtulma garantisini ifade eder.<sup>16</sup>

Başka bir tanıma Sosyal Güvenlik; bir mesleki veya sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı kesintiye uğramış kimselerin<sup>17</sup>, gelirinde meydana gelen kayıpları ve giderinde meydana gelen artışları bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma gereğince önleyen ve gideren tedbirlerin oluşturduğu bir yasal düzendir.<sup>18</sup>

Bunların yanı sıra, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1944 Fırsatlıya Konferansında yaptığı tanımlamaya göre Sosyal Güvenlik ise, halkın hastalık, yaşlılık, ölüm, işsizlik nedenleriyle geçici yada sürekli olarak gelirden yoksun kalması durumunda düşeceği yoksulluğa karşı tıbbi bakımdan dolayı, çocuk sayısının artması ve analık haline korunmasına ilişkin genel önlemler sistemidir.<sup>19</sup>

Bu arada belirtilmesi gereken bir başka önemli nokta da, sosyal güvenliğin, fiziki, ekonomik ve sosyolojik unsurlarla birlikte; umut, güven duygusu, fırsat eşitliği gibi psikolojik unsurları da kapsadığı gerçeğidir. Bu yönüyle sosyal güvenlik, insanların bağımsız ve saygın bir hayat geçirmesini sağlamaya yönelik bir mekanizmadır. Sosyal güvenliğe ilişkin yapılan bu tanımların hepsinde de haklı ve gerçek yönler bulunmaktadır. Ancak, sosyal güvenliğin herkesçe kabul edilen bir

---

<sup>14</sup> Suat UĞUR, "Özel ve Sosyal Sigortalar Kıyaslanması", Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı:26, s.73.

<sup>15</sup> İhsan ERKUL, Ö. Zühtü ALTAN, Nüvit GEREK, Sosyal Politika Dersleri. 1984, Eskişehir, s.134.

<sup>16</sup> Müjdat ŞAKAR, Sosyal Sigortalar Uygulaması. Yenilenmiş Basım, İstanbul, 2002, s.2.

<sup>17</sup> ERKUL, ALTAN, GEREK, s.134.

<sup>18</sup> Mustafa ÇENBERCİ, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi. Yenilenmiş Basım. 1985, Ankara, s.52-53.

<sup>19</sup> Sait DİLİK, Sosyal Güvenlik. Ankara, 1991, s.2.

tanımı yapılabilmiş değildir.<sup>20</sup> Bu durumda sosyal güvenliğin dar ve geniş tanımlarına bakmak bize yardımcı olabilir.

Dar anlamda sosyal güvenlik; insanın, karşılaşacağı risklerin(tehlikelerin) sonuçlarına karşı korunması, ona bu konuda bir emniyetin sağlanmasını ifade eder.<sup>21</sup> Geniş anlamda Sosyal Güvenliği, yalnızca tehlikelerin sonuçlarına göre kişiye emniyet duygusu sağlamak ve asgari ölçüde muhtaçlıktan kurtarmak anlamında düşünülmemektedir. Geniş anlamda sosyal güvenliğin kapsamı konusunda kesin bir şekilde tespit yapmak mümkün olmamakla birlikte bu anlamda sosyal güvenlik kavramının artık sosyal hukuk adı verilen bir hukuk dalının düzenleme alanını ifade ettiğini söylemek mümkündür.<sup>22</sup> Buradan hareketle geniş anlamda sosyal güvenlik kapsamında mesleki eğitim, genel eğitim, istihdam problemleri, koruyucu ve tedavi edici tıp ve konut meselesinin çözümü gibi konular da yer alabilmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik, refah önlemleri, yoksulluğa karşı yapılan mücadele ile konut ve ulaşım gibi bütün sosyal yardım ve hizmet konularını da kapsayabilmektedir.<sup>23</sup> Bu bağlamda geniş anlamda sosyal güvenlik bireyin sadece ekonomik yanını korumakla kalmayıp aynı zamanda onun yaşama motivasyonunu, kendini geliştirmesini, güvende hissetmesini sağlayabilecek bir sistemdir. Sosyal güvenliğin bu iki anlamında ve bunlara bağlı tanımlarda yer alan ortak payda ise sosyal risklerdir.<sup>24</sup>

Sosyal güvenliğin tanımlarının sayısı bahsettiklerimizle sınırlı kalmayıp, daha da arttırılabilir ancak burada önemli olan sosyal güvenlik kavramının hem düşünsel yönünün, hem de sistem olarak bir boyutunun varlığıdır<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Muzaffer KOÇ, “Sosyal Güvenlik Sistemi ve Reform İhtiyacı”, [http://www.isguc.org/?avc=arc\\_view.php&ex=217&pg=m](http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&ex=217&pg=m), (04.03.2008)

<sup>21</sup> GÜZEL, OKUR, s.7-8.

<sup>22</sup> Kadir ARICI, Sosyal Güvenlik Dersleri. Ankara,1999, s.4.

<sup>23</sup> Sevda DEMİRBILEK, Sosyal Güvenlik Sosyolojisi. Legal Yayınevi, 2005, İstanbul, s.20.

<sup>24</sup> ARICI, s.3.

<sup>25</sup> GÜZEL, OKUR, s. 2.

## B-NİTELİĞİ

Sosyal güvenlik, evrensel nitelikli temel bir insan ihtiyacıdır. Çünkü güvenlik ihtiyacı insanlığın var oluşundan itibaren söz konusudur. Sosyal güvenlik, gelir farkı gözetmeden kişileri tehlikelere karşı koruyan ve de güvence sağlayan kurumlar topluluğudur. Amaç, halkın bugünü ve yarını güvence altına almak ve sıkı bir birlik ve uyum yaratmaktır. Sosyal güvenlik bu bağlamda kendisini oluşturan hukuk kuralları açısından ele alınırsa, bir hukuk dalı özelliğini kazanmaktadır. Son yıllarda da bu nedenle Avrupa’da “sosyal hukuk” terimi kullanılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik tüm bunların yanında bir insan hakkıdır. Nitekim, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10. 12. 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile sosyal güvenlik temel bir hak olarak düzenlenmiştir. Bununla beraber sosyal güvenlik, bir devlet görevidir ve böylece “liberal jandarma devlet” anlayışı yerini “sosyal devlet” anlayışına bırakmıştır. Ülkemizde 1961 ve 1982 Anayasası’nda sosyal güvenlik “sosyal ve ekonomik bir hak” olarak düzenlenmiş ve de bunun bir devlet görevi olduğu da vurgulanmıştır. Günümüzde sosyal güvenlik, sosyal politika bilimi içerisinde bir dal haline gelmiştir. Sosyal politikanın, toplumun refah düzeyini yükseltme ve huzuru sağlama amacının gerçekleşmesi adına en önemli fonksiyona sahip aracı sosyal güveniktir. Sosyal güvenlik, toplumu oluşturan bireyleri yaşamları boyunca ilgilendiren en geniş kapsamlı sosyal politika aracı olurken, diğer sosyal politika önlemleri bireylerin yaşamlarının sadece belirli dönemlerini kapsamaktadır.<sup>26</sup>

Sosyal Güvenlik olgusunun önemli nitelikleri sırasıyla aşağıdaki şekilde sayılabilir<sup>27</sup>:

- Bir sistem oluşturması,
- Bütün toplumu kapsamaya yönelmesi,
- Bazı sosyal tehlikeleri konu alması,
- Bir insan hakkı ve devlet görevi olması,

---

<sup>26</sup> DEMİRBİLEK, s. 21-22.

<sup>27</sup> ŞAKAR, s.6-11.

## C-AMAÇ VE ÖDEVLERİ

Sosyal güvenliğin amaç ve ödevleri somut olarak şöyle sıralanabilir<sup>28</sup> :

- Öncelikle herhangi bir nedenle gelir kaybına uğrayan, muhtaç duruma düşenlere insan onuruna yaraşır asgari bir hayat sürdürmeleri için, gerekli olan geliri sağlar. Hastalanma veya sakatlanmak suretiyle kazanma gücünü kazanma gücünü kısmen veya tamamen kaybedenleri iyileştirmek için onlara sağlık yardımları yapar, sakatları tekrar çalışma hayatına döndürmek için rehabilitasyon hizmetleri sağlar.
- Kazalara engel olucu önlemler almaya çalışır.
- İşsizlikle mücadele eder, çalışanlara işsiz kaldıkları sürece yardım yapmaya, dar gelirlili insanların konut ihtiyaçlarını uygun şekilde karşılamaya çaba gösterir.
- Aileye ek yük getiren evlenme, doğum, eğitim gibi olaylarda insanlara yardım eder.

Sosyal güvenlik doğumu itibariyle yoksulları korumayı amaçlamaktadır. Zenginlerden vergi ve sigorta primi adı altında alınan değerlerin fakir sınıfa aktarılması bir toplumda ulusal gelirin yeniden dağıtılması ve bir ölçüde gelir dağılımının düzenlenmesi sağlanmış olur. Dolayısıyla sosyal güvenliğin önemli amaçlarından birisi toplumdaki gelirlerin yeniden<sup>29</sup> dağıtılmasıdır.

## D-ÖNEMİ

Sosyal Güvenlik fertler ve toplumlar için mutlaka karşılanması gereken sosyal bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyacın giderilme yolları ve derecesi farklılık gösterebilir. Ancak sosyal güvenlik bütün insanlar ve toplumlar için önemli bir ihtiyaçtır. İnsanlığın muhtaçlığa karşı sürekli bir mücadele içinde olduğu bilindiğine sosyal

---

<sup>28</sup> Can TUNCAY, Ömer EKMEKÇİ, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. Beta yayınları, 11. Basım, İstanbul, 2005, s.6.

<sup>29</sup> Gelirin Yeniden Dağıtılması: Devletin, gelir dağılımına müdahale ederek, brüt faktöre gelirlerinden vergi, sosyal güvenlik primleri gibi adlar altında kesintiler yapması ve çeşitli sosyal gelirler, sübvansiyonlar eklemesiyle nihai gelirin oluşmasıdır.

güvenliğin önemi büyüktür. Sosyal güvenliği önemi bakımından üç aşamada inceleyeceğiz.

## **1- Hukuki**

Sosyal güvenliğin hukuki bakımdan önemi, sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak ulusal, uluslararası belgelerde ve anayasalarda kabul görmüş olmasına dayanmaktadır. Sosyal güvenlik hakkının hukuki açıdan güvence altına alınması bireye, devletten sosyal güvenlik ile ilgili gerekli önlemlerin alınmasını isteme konusunda talep hakkı vermektedir. Sosyal güvenlik hakkının bir temel insan hakkı olarak kabul edilmesi devletin bu hakların hayata geçirilmesi için gerekli adımları atma ve tedbirleri alma zorunluluğu getirmiştir. Böylece insanlık, sosyal güven ihtiyacını daha büyük ölçüde karşılayabilme imkanına kavuşmuştur.<sup>30</sup>

Sosyal güvenliğin hukuki bakımdan önemi, günümüz sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak bütün milletlerarası insan hakları ile ilgili belgelerde ve milli seviyede anayasalarda kabul görmüş olmasından kaynaklanmaktadır. Devlet, sosyal haklar alanında bir takım şeyler yapmak zorundadır. Sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve gelişmesinde sosyal güvenliğin bir hak olarak anayasalarda olması belirleyici bir rol üstlenmiştir. Sosyal güvenlik hakkının günümüzde şekli ile bir temel insan hakkı olarak kabul edilmesi devlet idarelerin bu hakların hayata geçirilmesi için gerekli adımları atma ve tedbirleri alma zorunda bırakmıştır. İnsanın sosyal açıdan varlığını tehdit eden tehlikelere karşı korunması düşüncesinin toplumda doğup yerleşmesi ve hukuk normlarının oluşturulması bunların anayasa ve yasalarda yer bulması ile kişinin bireysel varlığı güvence altına alınma yoluna gidilmiştir.<sup>31</sup> Anayasamızda sosyal güvenlik hakkı 60. madde de tanımlanmıştır.

## **2- Ekonomik**

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin amacı insanlara ekonomik bakımdan güven sağlamaktır. Kişiler ihtiyaçlarını karşılamak için muhtaç oldukları gelir garantisini elde ettiklerinden muhtaçlıktan kurtulmaktadırlar. Yani, sosyal güvenlik

---

<sup>30</sup> ARICI, s.29.

<sup>31</sup> ARICI, s.29.



kişiyeye muhtaçlığa karşı gelir garantisi sağlayan ve bu suretle ihtiyaçların temini bakımından bir emniyet sağlayan sistemdir. Ekonomi ise, sınırsız ihtiyaçlar karşısında sınırlı kaynakların bu ihtiyaçların karşılanmasında en fazla faydayı sağlayacak bir şekilde nasıl kullanılması gerektiğini konu alır. Bu noktada iki alanın birbiri ile etkileşim içinde olduğu görülmektedir.<sup>32</sup>

Ayrıca sosyal güvenlik sistemleri toplumun muhtelif kesimleri arasında gelir transferine sebep olmaktadır. Bu transfer primli sistemlerde üst gelir grubundan alt gelir gruplarına doğru olmaktadır. Primsiz sistemlerde ise giderler milli bütçeden karşılandığından transfer vergi gücü olandan olmayana doğrudur. Bu gelir transferi çalışma çağında olanlarla olmayanlar arasında da olmaktadır.<sup>33</sup>

### **3- Sosyal**

Sosyal güvenlik, insanın toplum içerisinde yaşamaktan dolayı karşı karşıya bulunduğu risklerin sonuçlarına karşı bir emniyet sağlar. Toplumun sağlıklı bir şekilde gelişmesi, büyümesi ve varlığını sürdürmesi için toplumu meydana getiren insanlarda birlikte yaşama arzusunun güçlü bir şekilde bulunması gerekir. Birlikte yaşama arzusu bulunmadan toplumun oluşması mümkün değildir. Birlikte yaşama isteğinin gerisinde, insanların sosyal dayanışma ve yardımlaşma arayışı ve ihtiyaçlarını daha uygun ve zamanında, kolayca karşılayabileceği düşüncesi ve tecrübesi bulunmaktadır. Sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında sosyal güvenliğin toplum içerisinde daha rahat karşılanabileceği de yaşanan tecrübenin bir sonucudur. Ayrıca, tüm sosyal güvenlik teknikleri sosyalleşmenin birer ürünüdür. Toplumlar sosyo-ekonomik gelişmişlik durumlarına göre sosyal güvenliklerini sağlamada yeni yeni teknikler geliştirme yoluna gitmişlerdir. Bu bakımdan, sosyal güvenlikteki gelişme, sosyalleşmedeki gelişmenin de göstergelerinden biridir.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> ARICI, s.30.

<sup>33</sup> ARICI, s.32.

<sup>34</sup> ARICI, s.33.

#### 4- Siyasi

Sosyal güvenliğin hukuki, sosyal ve ekonomik önem ve fonksiyonlarının bulunması, onun siyasi bakımdan da önem taşımasına yol açmıştır. Sosyal güvenliğin, toplumda sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı desteklediği ölçüde bu sonucun siyasi alanda da etkisi olacaktır. Devletin sosyal güvenlik vb. yollarla vatandaşlarının muhtaçlıktan kurtardığı toplumlarda, gününden ve geleceğinden emin insanların yaşadığı bir toplumda bu sonucun ortaya çıkartılmasını sağlayan devlete olan bağımlılık da o ölçüde fazla olacaktır.<sup>35</sup>

## II. SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU

Sosyal güvenliğin konusu sosyal risklerdir. Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle beraber ileride gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin malvarlığında eksilmeye neden olan tehlikedir.<sup>36</sup> Sosyal güvenlik, “sosyal risk” olarak adlandırılan kimi olayların sonuçlarını giderme düşüncesine dayanır. Öyleyse, sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Sosyal risk olgusu sadece ulusal nitelikte değil ILO’nun 28 Haziran 1952 tarih ve 102 sayılı sözleşmesi ile de kabul edilerek uluslararası nitelikte bir önem de kazanmıştır. Bu sözleşmede sosyal risk olarak adlandırılan olayların bir listesi verilmiş ve bunların tümüne ya da bir bölümüne karşı üye devletlerin sosyal koruma sağlamaları istenmiştir. Bu sözleşmede sosyal riskler; Hastalık, Analık, Sakatlık, Yaşlılık, İş Kazası ve Meslek Hastalığı, Ölüm, Ailevi Yükler, İşsizlik olarak belirlenmiştir.<sup>37</sup> Belirtilen bu riskler mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler olarak sınıflandırmaya tabi tutulabilir.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> ARICI, s.35-36.

<sup>36</sup> Can TUNCAY, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. Beta Yayınları, 6. Basım, İstanbul 1994, s.7.

<sup>37</sup> GÜZEL, OKUR, s.2-3.

<sup>38</sup> TUNCAY, s.8.

Riskler zaman içerisinde çeşitlenmektedir. Toplumların gelişmişlik seviyesi bu çeşitlenmede etkili olmaktadır.<sup>39</sup> Sosyal güvenliğin konusu içerisinde giren riskleri incelemeden önce risk ve tehlike kavramlarının ne demek olduğuna bakalım.

Tehlike; yaralanma, meslek hastalığı, mala veya çalışma ortamına zarar veya bunların birkaçına neden olma potansiyeline sahip kaynak veya durumdur.<sup>40</sup> Diğer bir tanıma göre Tehlike; büyük zarar ya da yok olmaya yol açabilecek neden ya da durumdur. Yaralanma veya hasara neden olan umulmadık olaydır. Tehlike kesin bir terimdir.<sup>41</sup>

Risk ise, değerli bir şeyi kaybetme ve kazaya uğrama olasılığıdır. Zarara uğrama tehlikesi, zarar görme olasılığıdır. Meydana gelebilecek zararlı bir olayın sonuçları ve oluşma ihtimalinin bileşkesidir. Risk, süreçlerin doğal yapısında vardır. Riskten bahsedebilmek için, ortada bir süreç ve süreç sonunda tanımlanmış, ulaşılması istenen bir sonuç olmalıdır. Süreç sonundaki hedefe ulaşmak için belirlenen yol ne kadar zorunluluklarla çizilmişse, risk o kadar fazladır. Risk, birçok bakış açısına göre sınıflandırılabilir. En genel ve kabul gören değerlendirme kriteri, riskin kaynağına göre olanıdır.<sup>42</sup> Tehlike ve risk içiçedir. Tehlike belli, açık ve nesnel iken, riskler çeşitli öznelidir. Tehlike riskin oranını artırır.

Sosyal güvenlik bakımından tehlike ve risk kavramlarını şu şekilde bağdaştırabiliriz; Tehlike; çalışma ortamı yada şartlarında olan ya da dışarıdan gelebilecek kapsamı belirlenmemiş, maruz kimselere, işyerine ve çevreye zarar yada hasar verme potansiyelidir. Risk ise; tehlikelerden kaynaklanan bir olayın, meydana gelme ihtimali ile zarar verme derecesinin bileşkesidir.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> ARICI, s.5.

<sup>40</sup> Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği, [http://www.isguv.com/tehlike\\_risk.htm](http://www.isguv.com/tehlike_risk.htm), (12.04.2008)

<sup>41</sup> Gıyasettin DEMİRHAN, “Doğa Sporlarına İlişkin Riskin Algılanması”, Hacettepe Üniversitesi Spor Bilimleri Dergisi, [http://www.sbd.hacettepe.edu.tr/sbd/pdf/2003\\_1\\_demirhan.pdf](http://www.sbd.hacettepe.edu.tr/sbd/pdf/2003_1_demirhan.pdf), (12.04.2008)

<sup>42</sup> Risk Yönetimi,

<http://www2.ssm.gov.tr/library/docs/tr/teskilat/dosyalar/ksg/ky/risk%20yonetimi.pdf>, (12.04.2008)

<sup>43</sup> Kamil Sami EKEMEN, “İş Sağlığı ve Güvenliğinde Risk Değerlendirmesi”, [http://www.isggm.gov.tr/docs/sunumlar/18.hafta/6May2004/Kamil\\_EKEMEN.ppt](http://www.isggm.gov.tr/docs/sunumlar/18.hafta/6May2004/Kamil_EKEMEN.ppt), (12.04.2008)

Sosyal güvenlik bakımından esas alınan risklerin temel özelliği vardır. Bu riskler sosyal olma özelliğine sahiptir. İnsanı doğrudan doğruya etkiler ve muhtaç duruma düşmesine neden olur.

## A- SOSYAL RİSK

Sosyal riskleri mesleki riskler, fizyolojik riskler, sosyo-ekonomik riskler, ve doğal riskler olarak dört başlık altında inceleyebiliriz.

- **Mesleki Riskler:** Bunlar iş kazaları ve meslek hastalıklarıdır. Kazançların elde edilmesini etkilerler ve bireyin ekonomik gücünü zedelerler. Bu risklere karşı koruma ise sosyal güvenliğin tartışılmaz konusudur.<sup>44</sup> İş kazaları da meslek hastalıkları uzun vadeli riskler olabileceği gibi, kısa vadeli riskler de olabilir. Ayrıca bu riskler gelir azalmasına neden olurlar.
- **Fizyolojik Riskler:** Kişinin kendinde meydana gelen ve mesleki risklerin dışında kalan risklerdir. Bunlar da hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve son olarak ölümdür. Bu risklerden hastalık, sakatlık, yaşlılık ve tabii ki ölüm gelir azaltan sosyal riskler olarak sınıflandırılabilirken, analık gider artışına neden olan bir sosyal risktir. Bebeğin aileye katılmasıyla beraber, alınan ücretlerde bir değişiklik olmayacak, ancak harcamalar artacaktır.<sup>45</sup>
- **Sosyo- Ekonomik Riskler:** Bunlar toplum, aile ve işletme hayatında meydana gelebilecek risklerdir.<sup>46</sup> İşsizlik, evlenme ve çocuk sahibi olma, konut ihtiyacı bu sosyal riskler arasındadır. İşsizlik bireyin ekonomik güvencesini sarsar, geçici olarak gelir kaybına yol açar. Kişi istekli olduğu halde uygun iş bulamayabilir. Bu nedenle işsizlik hem kısa hem de uzun vadeli bir sosyal risk olabilir. Sosyal güvenliğin de üstesinden gelinmesi en zor konularından biri işsizlik olmuştur. İngiltere’de 1912’de uygulamaya

---

<sup>44</sup> TUNCAY, s.8

<sup>45</sup> GÜZEL, s.4

<sup>46</sup> TUNCAY, s..9

konulan işsizlik sigortası, ülkemizde 1999 yılında kabul edilmiş, ancak 2000 yılında uygulamasına geçilmiştir.<sup>47</sup>

- **Doğal Riskler:** Yaşadığımız doğal ortam birtakım tehlike kaynakları da ihtiva etmektedir. Doğadan kaynaklanan bu tehlikeler zaman zaman insana da yönelerek onu etkilemekte ve zarar vermektedir.<sup>48</sup>

## B-TEHLİKENİN SONUÇLARI BAKIMINDAN SOSYAL RİSKLER

Sosyal Güvenlik, özünde tehlikenin sonuçlarına karşı ihtiyaç duyulan geliri garanti etmek suretiyle bir emniyet duygusu sağlayan bir sistemdir. Tehlikelerin ekonomik sonuçlarına baktığımız zaman bunların;<sup>49</sup> gelir kesilmesi, gelir azalması, ve gider artışı olmak<sup>50</sup> üzere üç grupta toplanabildiği görülmektedir;

- **Gelir Azalması Sonucunu Ortaya Çıkaran Riskler:** Yukarıda sayılan risklerden bazılarının kişinin çalışma ve kazanma gücünü zayıflattığı ve böylece kişide gelir azalması sonucunu ortaya çıkardığı görülmektedir. Gelir azalması bazı tehlikelerde sürekli iken (sakatlık gibi),bazılarında ise geçici olabilmektedir. Hastalık, kaza ve analık, işsizlik, işgöremezlik, yaşlılık kişi bakımından geçici ve sürekli gelir azalmasına yol açabilecek başlıca tehlikeler arasındadır.
- **Gelir Kesilmesine Yol Açan Riskler:** Bazı riskler kişide gelir kesilmesine sebep olurlar. Gelir kesilmesi gelirin sürekli veya geçici kesilmesi şeklinde gerçekleşebilir. Bu durum kişinin gelir kaynaklarının durumuna göre değişiklik gösterebilir. Bağımlı çalışan ve başka gelir elde etme imkanı bulunmayan kişiler açısından işsizlik, hastalık, iş kazası ve meslek hastalıkları gelir kesilmesi sonucunu doğuran tehlikeler arasındadır. Ölüm,

---

<sup>47</sup> TUNCA, s. 9

<sup>48</sup> ARICI,s.11

<sup>49</sup> ARICI,s.23

<sup>50</sup> Ercan GÜVEN, Nüvit GEREK, Sosyal Güvelik Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayın No:882, Eskişehir, 1995, s.3

ölen kimsenin geçindirdiği kimseler bakımından gelir kesilmesi sonucunu doğuran bir risktir. Yine analıkta ana olan kimse açısından geçicide olsa bir gelir kesilmesi sonucunu doğurur.

- Gider Artışına Yol Açan Riskler: İnsanlar için ihtiyaçlarını karşılayabilecek ölçüde gelir devamlılığını sağlamak büyük önem taşımaktadır. Gelir ve gider arasındaki bir dengenin bulunması insan için muhtaçlık riskinin kalmaması dolayısıyla geleceğe daha güvenli bakabilmesi anlamına gelmektedir.

### III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ARAÇLARI

Sosyal güvenlik sistemleri kapsamında, çalışanların yanı sıra toplumda özel olarak korunması gereken kesimlerle ilgili düzenlemeler gerçekleştirilecek sosyal sorunların azaltılması ve sosyal düzenin sağlanmasına katkıda bulunulur. Sosyal güvenliğin dinamik niteliği taşıması nedeniyle, her dönem için geçerli ve ideal nitelikli bir sosyal güvenlik sisteminden bahsetmek olası değildir. Uygulama özellikleri bağlamında sosyal güvence sistemlerini birkaç kategoride incelemek mümkündür. Bu sistemlerin hepsi belirli araçları kullanırlar. Yöntemlerin her biri sosyal güvenliği sağlamada çeşitli fonksiyonlara sahip olup, uygulamada daha çok birbirini, tamamlayacak şekilde karma biçimde kullanılmaktadır.<sup>51</sup>

Sosyal güvenliğin sağlanmasında esas olarak sigortalar, sosyal yardımlar ve de sosyal hizmetlerden yararlanılmaktadır. Sigortalar, prime dayalı olarak sosyal güvenlik hizmeti verirken, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise prime dayalı olmadan sosyal güvenlik hizmeti vermektedir.<sup>52</sup>

#### A-SİGORTALAR

Özellikle, 20. yüzyılın sonlarından itibaren sosyal güvenlik sistemlerinde görülmeye başlayan krizler, gerek gelişmiş ülkelerde olsun, gerekse gelişmekte olan

---

<sup>51</sup> DEMİRBİLEK, s. 33.

<sup>52</sup> Suat UĞUR, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi", [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54), (04.03.2008)

ülkelerde olsun, sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılmasına neden olmuştur. Yeniden yapılandırma çalışmalarında en çok sigorta yöntemi üzerinde durulmuştur. Çünkü, sosyal güvenliğin sağlanmasında kullanılan en yaygın ve en gelişmiş araç sigortalardır. Sigortaların çeşitli işlevleri bulunmaktadır. Her şeyden önce sigortacılık ülkenin sosyal güvenlik sistemini önemli ölçüde desteklemektedir. Ekonomide sağladığı tasarruflar sayesinde, bir dayanışma organizasyonu olarak faaliyet göstermekte, sosyal ve ekonomik çöküntülerin önlenmesinde etkili olmaktadır. Sigortalar, çeşitli açılardan sınıflandırılabilir.<sup>53</sup>

### **1- Özel Sigortalar**

Sosyal güvenlik yöntemi olarak kullanılabilen özel sigortalar, temelde sosyal sigortaları ikame edici olarak değil, tamamlayıcı olarak faaliyet göstermektedirler. Çalışanların yaşlılık hallerinde temel güvencesi olan sosyal sigortalara ek olarak güvence sağlayan özel sigorta uygulamaları giderek önem kazanmaktadır. Özel sigortalar, çeşitli türlerde sınıflandırılmakla beraber uzun vadeli sigorta açısından genel olarak, hayat sigortası ve bireysel emeklilik sigortası olmak üzere iki türde sınıflandırılmaktadır.<sup>54</sup>

Özel sigorta, sosyal güvenlikle ilgili bir yöntem olarak ortaya çıkmamış olmakla beraber, zaman içerisinde bu maksatla kullanılmaya başlanmıştır.<sup>55</sup> Özel sigortalar ilk olarak, mal ve eşyaların maruz kalabileceği tehlikelere karşı güvence sağlamak için tesis edilmiştir

### **2- Sosyal Sigortalar**

Sosyal sigortalar, bir sosyal güvenlik tekniği olarak öncelikle sanayileşme süreci içerisinde ortaya çıkan işçi kitlesinin korunmasına yönelik yapılan arayışlar sonucunda bulunmuştur.<sup>56</sup> Sosyal Sigorta dayandığı bir takım esaslar ile diğer sigortalardan ayrılır. Sosyal sigorta tekniğinin ayırt edici vasıfları diyebileceğimiz bu

<sup>53</sup> UĞUR , [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54) , (04.03.2008)

<sup>54</sup> Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), Sosyal Güvenlik Araçları, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=1117> , (04.04.2008)

<sup>55</sup> ARICI, s.76.

<sup>56</sup> ARICI, s.264.

nitelikler aynı zamanda sosyal sigortaya özellik kazandıran, diğer sosyal güvenlik tekniklerinde olmayan niteliklerdir. Bunlar; mecburilik, kamu sigortası olma, primli sistem ve risklerde bütünlük prensibidir.<sup>57</sup> Sosyal güvenliğin sağlanmasındaki en önemli araç olan sosyal sigortaların türleri;<sup>58</sup>

- Yaşlılık, Malullük ve Ölüm Sigortası
- Hastalık ve Analık Sigortası
- İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası
- İşsizlik Sigortası

## **B-SOSYAL YARDIM**

En genel ifadesiyle, sosyal yardım, muhtaç duruma düşen vatandaşlara devlet bütçesinden para yardımı yapılması olarak tanımlanmaktadır.<sup>59</sup>

Sosyal yardım, muhtaç durumda olan ve sosyal güvenliğin diğer yöntemlerinin kapsamı dışında kalan bireylere yöneliktir. Bu anlamda sosyal yardım, sosyal güvenlikte son ağı, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir yöntemdir. Yoksul olarak doğan veya sonradan yoksulluğa düşen bireyler, devlet tarafından kendi haline bırakılamazlar. Bunun nedeni, yoksulluğun hem söz konusu bireylerin, hem de toplumun yaşamını tehlikeye sokabilmesi ve ciddi sosyal sorunlara yol açabilmesidir. Dolayısıyla, yoksulların korunması, bir bakıma, sosyal düzenin de korunması anlamına gelmektedir.<sup>60</sup>

Sosyal yardım, zorunlu katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile karşılığı (yapılan yardım) arasında bir ilişki bulunmayan genel Devlet bütçesi ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımlarıdır. Söz konusu

---

<sup>57</sup> ARICI, s.89.

<sup>58</sup> TİSK, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=1117>, (04.04.2008)

<sup>59</sup> GÜZEL, OKUR, s. 489.

<sup>60</sup> DEMİRBİLEK, s. 37.



yardımların bir kısmı tazminat karakterli iken, diğer kısmı koruma karakteri taşımaktadır.<sup>61</sup>

Sosyal yardımlar, esasen, sosyal sigortalar gibi, yoksul ve az gelirli insanların ve sınıfların gönençleri konusunda kamu sorumluluğu ilkelerinin kabul edilmesinden doğmaktadır.<sup>62</sup>

### **1-Gelişim Süreci**

Sosyal yardım kurum ve uygulamalarının tarihsel gelişimi içinde yoksulluk olgusu ve ona bağlı sorunların önemi büyüktür. Sosyal güvenliğin en eski yöntemi olan sosyal yardımın kökeni, Avrupa'da yürürlüğe konan yasal düzenlemelere ve özellikle ulusal kapsayıcılığı, merkezi yönetim ilkeleri ile tanınan 1601 tarihli İngiliz Yoksulluk Kanunu'na dayanmaktadır. Yoksulluk sorununun çözümüne yönelik olan bu Kanun, ABD'de ve Dünya'nın gelişmekte olan birçok ülkesinde oluşturulan sosyal yardım uygulamaları için bir model niteliği taşımış ve temel ilkeleri çeşitli ülke sistemlerine uyarlanmıştır.<sup>63</sup>

Ekonomik ve sosyal yaşama sosyal sigortalar yolu ile karışımı uygun görmeyen ve sosyal sigortaların az çok karışık olan yöntem ve maliye mekanizmasının güçlüklerini kabullenmekten çekinen bu ülkeler, devletin genel gelirleri ile, yani vergilerle finanse edilen sosyal yardımları yeğlemekte idiler. Öte yandan, bu ülkelerde korunmaya muhtaç ve sefaletle uğramış halk, daha çok, birikmiş gelirlere malik olmayan yaşlılardır. Başlangıçtaki sosyal sigortalar, bu kategori ile halka hemen gerekli yardımı yapabilecek biçimlerde ve yöntemlerle örgütlenmişlerdi. İşte bütün bu nedenler ve benzerleri, sosyal yardımların yeğlenmesini sağlamıştır.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Levent AKIN, "Sosyal Yardımlar ve Yardımların Organizasyonu", Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri, 7-8 Aralık 2006, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2007, s. 250.

<sup>62</sup> TALAS, s. 406.

<sup>63</sup> DEMİRBİLEK, s. 38.

<sup>64</sup> TALAS, s. 413.

## 2-Özellikleri

Sosyal yardım, başlangıçta daha çok dini esaslara ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilkelerine dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Çok eski tarihlerden itibaren, din kurumları tarafından muhtaç ve yoksul bireylere birtakım sosyal yardımlarda bulunulmuştur. Günümüzde ise, sosyal yardım, kamu kuruluşları başta olmak üzere çeşitli yardım kurumları ve özel kuruluşlar tarafından yürütülen uygulamalar şekline almış olup, bu uygulamalar dini esaslı yardım uygulamalarında ayrılmaktadır. Bu bağlamda, devletin yapmış olduğu ödemelerin “kamu desteği” şeklinde ifade edilmesi gerekli görülmektedir.<sup>65</sup>

Geçmişin, yoksullara dönük sosyal yardımlarının sorumluluğu yerel otoritelere bırakılmıştı. Oysa bugünün sosyal yardımları, tamamıyla, ya da hiç olmazsa geniş ölçüde, devlet tarafından finanse olunan ve yönetilen bir yöntem olarak uygulanmaktadır.<sup>66</sup> Günümüzde, genel olarak, sosyal güvenlik sistemleri sosyal yardım yönteminden giderek uzaklaşmakta ve onun yerine bütün halkı kapsamına alan ulusal sağlık hizmetlerine, ulusal yaşlılık sigortalarına ve işsizlik sigortalarına daha fazla ağırlık verilmektedir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik sistemleri içinde hala sosyal yardım uygulamalarının sürdürülmesinde iki temel faktör rol oynamaktadır.<sup>67</sup> Bunlardan ilki, sosyal yardım önlemlerinin sosyal güvenlik alanındaki önemli yasal boşlukları doldurabilen esnek yapısıyla ilgilidir. Yöntem, özellikle gelir dağılımında büyük uçurumların olduğu ve bunun gelir dağılımı politikalarıyla giderilemediği toplumlarda, yüksek gelir gruplarından düşük gelirli gruplarına geliri yeniden dağıtarak, bu soruna kısa vadede etkin çözümler getirebilmektir. İkincisi ise, mevcut sosyal güvenlik sistemlerini tamamlama ve olgunlaştırma imkanını taşımakta ve sosyal reformlar için uygun bir araç niteliği taşımaktadır.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> DEMİRBİLEK, s. 38.

<sup>66</sup> TALAS, s. 413.

<sup>67</sup> DEMİRBİLEK, s. 39.

<sup>68</sup> DİLİK, Sosyal Güvenlik, s. 10.

Ayrıca sosyal yardımlar bir hak niteliği kazanmadığı için, sosyal yardım isteyen kişinin ekonomik durumu bir denetim konusu olmaktadır. Bu nedenle, bugünkü yöntemler, sosyal güvenliğin bir kolu olarak sürdürülmekte, fakat yenilerinin kurulmasına gidilmemektedir.<sup>69</sup>

### **C-SOSYAL HİZMET**

Kişi, grup ve toplulukların yapı ve çevre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşitsizliği gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet programlarını kapsar. Bu programlar örneğin, sosyal yardımlar, çocuk ve aile refahı hizmetleri, bedensel ve ruhsal sakatlar için yapılan hizmetler, aile planlaması, sosyal sigortalar, sağlık hizmetleri, konut sorunları ve toplum kalkınmasına yönelik hizmetleri kapsar. Bu özellikleri itibariyle bu hizmetlere, sosyal refah hizmetleri adı da verilmektedir.<sup>70</sup>

Birleşmiş Milletler tarafından oluşturulan bir uzmanlar kurulu ise sosyal hizmetleri, bireylerin birbirleriyle ve çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacıyla taşıyan örgütlenmiş çalışmalar olarak tanımlamıştır.<sup>71</sup> Bir diğer görüşe göre sosyal hizmetler, toplumun, kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerine, ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlerdir.<sup>72</sup> Sosyal hizmet, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte kamu ya da özel kuruluşların yönetiminde, kişi, grup ve toplulukların sorunlarını çözmeleri, her tür aksaklık veya eksikliklerini gidermeleri, asgari düzeyde ekonomik ve sosyal iyiliğe

---

<sup>69</sup> TALAS, s. 413.

<sup>70</sup> Sait DİLİK, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Ocak – Aralık 1968, s.73-78.

<sup>71</sup> Kenan TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigorta Kavramı. Beta Yayınları, İstanbul, 1990, s. 8.

<sup>72</sup> TUNCAY, s. 85.

kavuşmaları için, kişisel ve ticari kazanç gözetmeksizin düzenlenen sosyal yönden yardım etme işidir.<sup>73</sup>

## 1-Gelişim Süreci

Sosyal hizmetlerin kökeni, Batıda Hıristiyanlığın yoksullara yardım edilmesi, açların doyurulması, hastaların ziyaret edilmesi gibi esaslarına dayanır. Yardımseverlik konusundaki bireysel nitelikli çabalar, zaman içinde kilisenin idaresindeki mahalleler ve manastırlar aracılığıyla organize olmaya başlamıştır. İngiltere’de Elizabeth döneminde çıkarılan Yoksulluk Kanunu, hükümetin sosyal hizmetler konusundaki sorumluluğunun çerçevesini çizmiştir.<sup>74</sup>

Sosyal hizmet düşüncesi, feodalizmden kapitalizme geçiş ile tartışmaya başlanmış ve Sanayi Devrimi’yle birlikte hızla insanlığın gündemine gelmiştir. Bu zaman dilimine kadar, daha çok, varlıklı kişilerin oluşturdukları hayır dernekleri aracılığıyla vicdanlarını rahatlatmak amacıyla yoksullara yaptıkları yardımlar şeklinde uygulanmakta iken, Sanayi Devrimi ve işçi sınıfının gelişmesi ile birlikte vatandaşın hakları ve devletin ödevleri şeklinde tartışmaya başlanmıştır. Sanayi Devrimi, batı toplumsal yapısında önemli değişimler yarattığı gibi endüstrileşmeyle birlikte toplumsal sorun alanları da yaratmıştır. Sosyal hizmet büyük oranda bu sorun alanlarına yanıtlar aramıştır. Bu süreçte sosyal hizmet mesleğinin parametresi, demokrasi, laiklik, akıl, bilim, hümanizm, sosyal hukuk devleti ve ulus gibi değerleri öne çıkarmıştır.<sup>75</sup>

Endüstri devrimi sonrasında Avrupa’da Protestan etiği ve liberal iktisadi düşüncenin bireycilik ve kendi kaderini tayin biçimindeki esasları, sosyal refah anlayışı üzerinde etkili olmuştur. Kırsal alanda sınırlı olan istihdam imkanları, çok

---

<sup>73</sup> Musa İKİZOĞLU, “Sosyal Kişisel Çalışma ve Sosyal Grup Çalışması Dersleri Kapsamında Öğrencilerle Yapılan, Küçük Grup Eğitim Uygulamaları, Egzersizleri ve Vak’a Tartışmalarının Öğrencilerin Mesleki Eğitim Sürecine Katkısı”, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet. Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayını, Yayın No. 004, Ankara, 1999, s. 196.

<sup>74</sup> DEMİRBİLEK, s. 42.

<sup>75</sup> Burhan GÖRÜR, “Sosyal Hizmetler Nereye?”, Sosyal Hizmet Çalışanları Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, <http://www.sodav.org/sosyalhizmetlernereye.doc>, (19.04.2008)

sayıda bireyi kentlere yöneltmiştir. Bu hareket aile ve akrabalık bağlarında bozulmaya, topluluk kimliği kaybına, yabancılaşmaya ve sosyal çözülmeye yol açmıştır. Bu durum karşısında, günümüzde oldukça kapsamlı bir sosyal hizmet ağına sahip olan İngiltere’de bireylerin sorunlarına çözüm getirebilmek ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere din adamları ve dini grupların öncülüğünde sosyal refah hizmetleri geliştirilmeye çalışılmıştır.<sup>76</sup>

## 2-Özellikleri

Sosyal hizmetlerden yararlanmak için yoksul olma şartı aranmaz. Bu hizmetler, toplum hayatından ya da çevre şartlarından doğan ve kendi ellerinde olmayan nedenlerle ulaşılamayan bazı ihtiyaçların giderilmesine yönelik bilgilendirme, yönlendirme, rehberlik gibi manevi hizmetlerden ve maddi yardımlardan oluşan hizmetlerdir.<sup>77</sup> Sosyal yardımlar gibi kamu kuruluşları tarafından sürdürülen sosyal hizmetlerin finansman kaynağını vergiler, gönüllü kuruluşlar tarafından gerçekleştirilenlerin finansmanını ise devlet katkıları dahil bu kuruluşların kaynakları ve faaliyetlerine göre değişen gelirler oluşturmaktadır. Korunmaya muhtaç bireylere yönelik sosyal hizmet ile sosyal yardım arasında kesin bir sınır çizmek oldukça güçtür. Özellikle uygulamada her iki sosyal güvenlik yöntemine ilişkin ayrı kurum ve kuruluşlar bulunmasına rağmen, kimi zaman bunlardan birinin her iki konu için de yetkili olabilmesi mümkündür. Bunun yanı sıra, sosyal yardımların sosyal hizmetlerle içiçe bir bütünlük içinde sunulmasını gerektiren durumlar da bulunmaktadır.<sup>78</sup>

Bununla birlikte, her iki yöntemin, uygulamada olmasa bile teorik açıdan, bazı yönlerden ayrıldıkları söylenebilir. Sosyal yardımlardan yararlanmada muhtaçlık durumunun temel bir koşul olarak aranması, onu sosyal hizmetlerden ayırmaktadır. Sosyal hizmetler, sosyal yardımlardan farklı olarak yeterli geçim kaynaklarına sahip olan veya olmayan herkesin ihtiyaç duyabileceği ve talep edebileceği nitelikte

---

<sup>76</sup> DEMİRBİLEK, s. 42.

<sup>77</sup> Ethem ÇENGELCİ, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Çocuk Esirgeme Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s. 3.

<sup>78</sup> DEMİRBİLEK, s. 43.

hizmetlerdir. Sosyal hizmet yönteminde, devlet ve özel kuruluşlar tarafından sosyo-ekonomik önlemlerin alınması ve hizmetlerin sunulması hedeflenmektedir. Bu anlamda, sosyal yardımlar nakdi ağırlıklı, sosyal hizmetler ise hizmet ağırlıklıdır.<sup>79</sup>

Çağımız toplumlarında kalkınmanın insani boyutuna ağırlık veren sosyal hizmet, bireyin çevresi ve içinde bulunduğu yaşam koşulları ile sürekli etkileşimleri çerçevesinde sosyal açıdan fonksiyonelliğini ve üyesi olduğu toplumun sosyal değerlerine uyumunu güçleştiren engelleri ortadan kaldırarak ya da hafifleterek kendini gerçekleştirmesine ortam yaratmayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra, sosyal hizmet toplumun imkan ve koşullarını bireyin gelişmesine katkıda bulunabilecek düzeyde geliştirme ve değiştirmeyi de hedeflemektedir.<sup>80</sup>

#### **IV. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI**

Sosyal güvenlik, tarihsel gelişim süreci içinde gerek niteliksel gerekse niceliksel yönden büyük gelişmeler göstermiştir. Harcamalar ve gelir yönünden sosyal güvenlik sisteminin milli gelir içindeki payı büyük bir artış eğilimi içinde olup, ekonomi yönünden önemli etkileri bulunmaktadır. Gerçekten sosyal güvenlik harcamaları gerek gelir, gerekse hizmetler yönünden ekonominin gelişimini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu açıdan gelirlerin elde edilme ve giderlerin yapıma biçimleri önem arz etmektedir.<sup>81</sup>

Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı gittikçe önem kazanan bir ekonomik olay olarak belirmektedir. Çünkü bu finansmanın etkileri geniş ölçüde ekonominin her kesiminde duyulmaktadır. Bunun nedeni, sosyal güvenliğin hem toplumsal hem de bireysel olmak üzere iki boyutunun bulunuyor olmasıdır. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin finansmanı da bu iki boyutu içermektedir. Sosyal güvenliğin toplumsal boyutta ele alındığı durumda kişinin sosyal güvenliğini

---

<sup>79</sup> DEMİRBILEK, s. 44.

<sup>80</sup> Uğur ÖZDEMİR, “Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitimi”, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet, Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayını, Yayın No. 004, Ankara, 1999, s. 22.

<sup>81</sup> İlyas ÇELİKOĞLU, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması”, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları. Yayın No:2355, Ankara, Eylül 1994, s.59.

sağlama sorumluluğu topluma yüklenmiş demektir. Böyle bir sistem içinde sosyal güvenliğin bütün giderleri devletin gelirleri ile karşılanacağından, bu yükü karşılayacak kaynak da vergilerdir. Bunun yanı sıra, sosyal güvenliğin bireysel düzeyde ele alınması durumunda öncelikle kişisel sorumluluk esasını ön plana çıkarmaktadır. Kişi, kendisinin ve ailesinin ekonomik güvenliğini devletten önce düşünmek durumundadır. Bu esasın kabul edilmesi halinde finansman, işçi ve işverenlerden sağlanan primler yanında devlet desteğine de dayanmaktadır.<sup>82</sup>

Finansmanın çeşitli kaynakları arasındaki tercih ve bu kaynakların her birine verilen ağırlık gelenekler, teknik, politik ve sosyal bir dizi faktöre bağlı olmaktadır. Ayrıca kurumların yapısı ve devletle ilişkilerinin biçimi ile vergi sistemi de etkili olan faktörlerdir. Kapsamındaki kişiler ve ilgili alanlara bağlı olarak farklı yöntemler kullanılmaktadır<sup>83</sup>. Görüldüğü üzere sosyal güvenliğin finansman kaynakları dayandığı yönteme bağlı olarak değişmektedir<sup>84</sup>. Gerçek anlamda sosyal temelli bir güvenlik sisteminden söz edilecekse, bu güvenlik sisteminin finansmanı hem toplumsal hem de bireysel boyutları içermelidir. Sosyal güvenlik sisteminin tekniklerine bütünsel olarak bakıldığında, sosyal sigorta sisteminin finansmanında işçi, işveren ve devlet katkılarının esas olduğu; bunun yanında sosyal yardım, sosyal hizmet, sosyal tazmin ve sosyal teşvik sistemlerinin ise sadece devlet gelirleriyle finanse edildiği görülmektedir.

Kısaca kamu maliyesindeki terminoloji ile açıklanacak olursa devletçe bakılma ve sosyal yardımın finansmanı fiskal gelirlerle (vergi gelirleri)<sup>85</sup>, sosyal sigortanın finansmanı ise temel olarak parafiskal gelirlerle (vergi benzeri gelirler)<sup>86</sup> karşılanmaktadır.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Cahit TALAS, *Toplumsal Ekonomi*. Cem Ofset, Ankara, 1997, s. 434-435.

<sup>83</sup> ÇELİKOĞLU, s. 74.

<sup>84</sup> George KOPITS, "Reforming Social Security Systems", *Finance and Development*. Volume:30, No:2, June 1993, s.23.

<sup>85</sup> Fiskal Gelir (Vergi Gelirleri): Devletin, kamu giderlerini karşılamak üzere ve kamu gücünü kullanmak suretiyle kişi ve kurumlardan aldığı paydır.

<sup>86</sup> Parafiskal Gelir (Vergi Benzeri Gelirler): devletin kendilerine verdiği yetkiye dayanarak ticaret odası, tabipler odası gibi kamu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sosyal güvenlik kuruluşları (Sosyal Sigortalar Kurumu) tarafından tahsil edilen, ancak devlet bütçesine dahil edilmeyen kamu geliri türüdür. Vergiye benzeyen yönü, bunların vergi gibi cebri bir yükümlülük olmasıdır.

<sup>87</sup> TOBB, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. 2. Baskı, TOBB Yayınları No: 264, Ankara, 1994, s.9.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından primli ve primsiz olmak üzere başlıca iki kaynak vardır. Yukarıda da değinildiği üzere, sosyal güvenliğin bir tekniği olan sosyal sigortaların finansmanını işçi, işveren ve devletin katkılarını içeren, bir diğer ifadeyle bu tarafların primlerinden oluşan, primli sistem oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin diğer teknikleri olan sosyal yardım, sosyal hizmet, sosyal tazmin ve sosyal teşvik gibi sosyal güvenlik uygulamalarının finansmanında ise primsiz sistem uygulaması hakim olmaktadır.

### **A- PRİMLİ REJİM**

Primlere dayanan bu sistem, esasen, Sosyal Sigortalar Sistemi'dir. Bu primler, işçi ücretlerinden kesilen paylardan ve işverenlerin belirli oranlardaki katılım paylarından oluşmaktadır. Bunların yanında devlet katkısını da içermektedir. Bu primli sistem, gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayan mekanizmadır. Para transferlerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynar ve para piyasalarında da önemli bir aktördür.<sup>88</sup>

Adından da anlaşılacağı üzere sistemin kaynağı primlerdir. Primli bu sistemin esasına da sosyal sigortalar oluşturur. Sosyal sigortalar, nüfusun sadece çalışan kesimini kapsama almaktadır. Çalışanlar arasında bağımlılık (işçi veya memur olma) veya bağımsız çalışma (serbest meslek mensupları) gibi bir ayırım yapılmaz. Çalışanların tamamı sosyal koruma altına alınır. Bu koruma bazen özellikle işçiler ve bağımsız çalışanlar arasında sağlanan haklar ve bağlı olunana örgüt açısından bir ayırım yapmadan, bazen de hem mevzuat hem de sigorta kurumu bakımından farklılıkla yaratarak sağlanmaktadır.<sup>89</sup>

### **B- PRİMSİZ REJİM**

Diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de primli rejim yanında, ayrıca primsiz rejim, sosyal güvenlik sistemlerinin tamamlayıcısı olarak yer almaktadır. Primsiz

---

<sup>88</sup> Erol AKI, Sevda DEMİRBİLEK, "An Analysis of Finance Problems of Social Insurance Institution in Turkey", Dokuz Eylül Üniversitesi İ. İ. B. F. Dergisi. C.17, s.1, 2002, s.1-2.

<sup>89</sup> SÖZER, Türkiye'de Sosyal Hukuk. s. 28.



rejimin belirleyici özelliğini, yardımlardan yararlananların, bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamaları oluşturur. Bu rejimin finansmanı, sadece devlet bütçesinden bütçe aktarımları veya vergiler yoluyla karşılanır. Oysa, primli rejimlerde, devlet katkısı söz konusu olmayıp, ilgililerden alınan primlerle sistemin finansmanı sağlanır. Primsiz rejim, genellikle, primli rejimin kapsamı dışında kalmış, sosyal korumaya en fazla gereksinimi bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlar. Bu yönüyle, sosyal bütünleştirme işlevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini yaşama geçirir.<sup>90</sup>

Devletin tek finansör olması, bütün sosyal güvenlik kolları için olabileceği gibi, bazı sigorta kolları ve riskler bakımından da söz konusu olabilir.<sup>91</sup> Sosyal yardımların yaygın olduğu ülkelerde, vergilerden elde edilen gelirler sosyal güvenliğin finansmanında öne çıkmaktadır.<sup>92</sup>

Sosyal güvenliğin finansmanının sağlanması büyük ölçüde ekonomik büyüme ve istihdamın arttırılmasına bağlı görünmektedir. İşgücü üzerindeki finansman yükünün diğer üretim faktörlerine aktarılması ve giderek artan sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması için yeni finansman kaynakları yaratılması olanaklıdır. Bu çerçevede, sermaye ve tasarruflardan alınacak vergiler ile enerji, tüketim ve çevre vergileri örnek gösterilebilir.<sup>93</sup> Sosyal güvenliğin finansmanı için yeni gelirlerin oluşturulması yoluyla finansmanın yeniden düzenlenmesi ve çalışanlar üzerindeki yükün azaltılması amaçlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin devlet katkısının bir çeşidi olan vergilerle finanse edilmesi toplam ekonomi çapında gelir seviyelerini düzeyici yönde etkide bulunacaktır. Böylece, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru bir gelir aktarımına yol açması mümkün olacaktır<sup>94</sup>. Vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik sisteminde vergi ile sağlanan finansın rolündeki değişme gelişmiş ülkelerde açıkça

---

<sup>90</sup> GÜZEL, OKUR, s. 627.

<sup>91</sup> ARICI, s. 113.

<sup>93</sup> ETUC, "Initial ETUC Opinion on the Commission Communication on Modernising and Improving Social Protection in the European Union", Europea Trade Unions Confederation-Resolutions. 1998, s.3-4.

<sup>94</sup> DİLİK, s. 307.

sosyal yardımların artışında, sosyal güvenlikten yararlananların sayısında, GSYİH (Gayri Safi Yurtiçi Hasıla) içindeki oranında görülürken; Çin, Kore gelişmekte olan ülkelerde büyük çaplı programların ortaya çıkışında ve Brezilya'daki Bolsa Familia<sup>95</sup> gibi yoksulluk karşıtı programlarda görülür.<sup>96</sup> Primsiz rejimler, sosyal tazmin, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal teşviktir.

## V. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi, milletlerin sosyal ve ekonomik hayatı ile paralellik göstermektedir. Sanayileşmenin ve buna bağlı olarak şehirleşmenin başlamasından önce ekonomik hayat kırsal kesimde ki işgücüne ve tarım faaliyetlerine dayanmaktaydı. Bu ekonomik yapı içerisinde biçimlenen sosyal hayat içinde sosyal tehlikelerin Zararlarından korunma biçimi geleneksel koruma araçlarıyla sağlanmaya çalışılmıştır.<sup>97</sup>

Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran tehlikeler ilk insanla birlikte var olduğu için, tehlikelerin zararlarını önleyici mücadeleyi, yani sosyal güvenlik önlemlerini ve müesseselerini ilk insana kadar götürmek mümkün olmakla beraber, bugünkü anlamda modern sosyal güvenlik anlayışı ve sistemleri 19.uncu yüzyılın son çeyreğinden itibaren sanayi devrimini yaşayan ülkelerde, sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış ve gelişmiştir.<sup>98</sup> Sanayi devrimi ve sanayileşme sürecinin başlaması ekonomik yapıyı değiştirmiş ve sosyal yapıda derin değişikliklere yol açmıştır.<sup>99</sup> Sanayi devrimi ile birlikte sanayi toplumunun

---

<sup>95</sup>Bolsa Familia, 2003 yılında Brezilya'da Dünya Bankası programı olarak ortaya çıkan, doğrudan gelir dağılımını içeren, işçilerin ve yoksulların alım gücünü artırmayı amaçlayan yoksulluk karşıtı bir programdır. Program, ayda yirmi beş dolardan az geliri olan yoksul ailelere – ki bu gelir seviyesi eşitsizlik içindeki Brezilya'nın koşullarında anormallik teşkil etmemektedir, doğrudan otuz dolarlık bir aylık verilmesini içeren bir programdır. Bunun yanı sıra, ayda altmış doların altında geliri olan ailelere de yine okullaşma karşılığında önemli miktarlarda yardımlar sunulmaktadır.

<sup>96</sup> Armando BARRIENTOS, "The Role of Tax-Financed Social Security", International Social Security Review. Vol.60, Issue.1, January-March, 2007, s. 100.

<sup>97</sup> ŞAKAR, s.16

<sup>98</sup> Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik Reformu, [http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya\\_no=51059](http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya_no=51059), (19.04.2008)

<sup>99</sup> ŞAKAR, s.16

ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkan sosyal güvenlik, zaman içerisinde bu ülkelerin sanayi yatırımlarını da finanse eder hale gelmiştir.<sup>100</sup>

Sanayi devrimi, üretim ilişkileri içindeki konumları ile değerlendirilen bir işçi sınıfının doğmasına ve gelişmesine yol açmıştır. İşçiler, yaşamlarını sürdürmek için, emek gücünden başka bir olanağa sahip değil, insan çalışması emeği bir meta gibi değerlendirilmekte, ekonomik sistemin arz ve talep kuralı hizmetin kiralanması olarak adlandırılan hizmet sözleşmeleri de uygulanmaktaydı. Ekonomik koşullar, bir yandan işçilerin büyük kentlerde toplanması, öte yandan ağır çalışma koşulları içinde olmaları sonucunu doğurmuştur. Bu dönem sosyal güvenlik açısından değerlendirildiğinde ortaya kara bir tablo çıkmaktadır. Teknik yetersizlikler ve uzun çalışma saatleri sonucunda çok sayıda işçi iş kazaları sonucunda yaşamlarını yitirmiştir. Ayrıca ekonomik güvensizlik işçiler için endişe kaynağı olmuştur. Biricik yaşam kaynağı emek geliri olan işçiler fiziki yada ekonomik (işsizlik ) nedeniyle çalışmadıkları dönemlerde, yaşam olanaklarından tümüyle yoksun kalmışlardır. Böylece, sosyal sınıfa özgü geniş boyutlu bir güvensizlik ortamı oluşmuştu.<sup>101</sup>

## **A- DÜNYA'DA Kİ TARİHSEL GELİŞİMİ**

Sosyal güvenliğin gelişimini çok kısa bir tasnifle dört ayrı dönemde izah etmek mümkündür:<sup>102</sup>

### **1-Endüstrileşme Öncesi**

Bu dönemde ekonomi büyük ölçüde tarıma ve buna bağlı ticari faaliyetler dayalı idi. Bu dönemde sosyal güvenlik ihtiyacı, başlıca üretim birimi olan aileye dayanmaktaydı. Bu sosyal yapı içinde birkaç kuşak bir arada yaşamakta, aile içinde hastalananların, yaşlananların, dul ve yetim kalanların, başka sosyal tedbirlere gerek kalmaksızın bu tehlikelerin Zaralarından aile desteği yoluyla korunması mümkün

---

<sup>100</sup> [http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya\\_no=51059](http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya_no=51059), (19.04.2008)

<sup>101</sup> GÜZEL, OKUR, s.14-17.

<sup>102</sup> DEMİRBİLEK, s.23-28.

olmaktaydı. Akrabalar ve komşular arasındaki yardımlaşma da sosyal güvenlik açısından büyük önem taşımaktaydı.<sup>103</sup>

Ortaçağda ise sosyal yardımlaşmada kurumsallaşma yaygınlaşmaya ve koorparasyonlar, yardım sandıkları ile dini nitelikli hayır kurumları sayesinde yoksul ve hastalar yardımda bulunulmuştur. Örneğin sandık sistemi kapsamında dayanışma avrupa ülkelerinde esnaf sınıfının kurduğu Lonca teşkilatı ise Osmanlı İmparatorluğu'nda Ahi Teşkilatı aracılığıyla gerçekleşmiştir.<sup>104</sup> Batı ülkelerinde kilisenin oluşturduğu aş evleri, hasta evler, ve manastırlar gibi hayırsever kurumlar da yoksullara yardım sağlamıştır. Endüstri öncesi dönemde devletin sosyal güvenlik faaliyetleri çok sınırlı kalmıştır. İngiltere'de 1601 tarihli "yoksulluk Kanunu" ve 1622 tarihli "İskan ve Nakil Kanunu" gibi yoksulluğa karşı mücadeleyi amaçlayan kanunlar, devletin sınırlı faaliyetlerine ilişkin birer örnektir. Yoksullara yardıma ilişkin İngiliz düşüncesi ADB de de benimsenmiş ve 1601 tarihli İngiliz Yoksulluk Kanunu örnek alınarak bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.<sup>105</sup>

## **2-Endüstri Devrimi ile İkinci Dünya Savaşı Arası**

Keşifler, icatlar ve buna eklenen Rönesans ve reform hareketleri, sanayi devrimini hazırlayan unsurlardır. Fransız ihtilali ile birlikte 1789 tarihinde derebeylerini ortadan kaldıran köylüler toprakları yağma ettiler fakat binlerce köylü topraksız kaldı. Şehirlerde ise çok sayıda işçiye gereksinim duyulmaktaydı. Bu gelişmeler kentlerin nüfuslarını artırdı sanayi bölgeleri oluştu. Kırsal kesimden gelen ve geçime muhtaç işçiler kentlerdeki sermaye sahipleri tarafından alabildiğince sömürüldüler.<sup>106</sup>

Çalışanlar yeterli sosyal güvenceden yoksun olmaları nedeniyle, tehlikelerin ortaya çıkaracağı zara verici sonuçlara karşı koyabilmek için kazançlarından bir kısmını tasarruf etmeye çalışmışlardır. Ancak, yeterli kazanca sahip olamayan bu

---

<sup>103</sup> ŞAKAR, s.17.

<sup>104</sup> DEMİRBİLEK, s:23.

<sup>105</sup> DEMİRBİLEK, s.24.

<sup>106</sup> ŞAKAR, s.19.

işçilerin bireysel çabaları yetersiz kalmıştır. Bu gelişmeler ile birlikte Almanya Bismark dönemine ilk kez modern sosyal güvenlik önlemlerine başvurmuştur 1870'lere gelindiğinde Almanya endüstri toplumuna dönüşmüş ve yoksulluğun artması karşısında ülkede sosyalist hareketler güçlenmiştir.1872 yılında “Sosyal Politika Birliği” kurulmuştur. 1883 yılından başlayarak sosyal sigorta kanunları çıkarılmaya başlanmıştır. Birinci dünya savaşından sonra ise sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır.1935 yılında ABD de yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik kanunu, ilkeleriyle modern sosyal güvenlik politikalarının öncülüğünü yapmıştır. 1942 yılında İngiltere de hazırlanan Beveridge raporu da hastalık, işsizlik ve yoksullukla mücadelesi zaruri olan temel sosyal sorunlar olarak tanımlamış ve mevcut sosyal güvenlik önlemlerinin herkesi kapsamı gerektiğini vurgulamıştır.<sup>107</sup>

### **3-İkinci Dünya Savaşı Sonrası**

Ülkelerin çoğu sosyal güvenlik sistemlerini İkinci Dünya Savaşından sonra kurmuşlardır. Bu dönemde İngiliz sosyal güvenlik sisteminin yeniden kuruluşunda önemli yeri olan Beveridge Raporu'nun büyük etkisi olmuştur.<sup>108</sup>

Beveridge, anılan Raporda, “yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası “ olduğunu vurgulayarak, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununu çözümlenebileceğini ifade etmiş ve sistemin yaslanacağı temel ilkeleri belirlemiştir. Bu dönemde gelişmiş ülkelerde refah devleti ; gelişmekte olan ülkelerde sosyal devlet anlayışının en önemli göstergesi sosyal güvenlik olarak görülmüş ve pek çok ülke anayasasında sosyal güvenlik bir hak olarak yer almıştır.<sup>109</sup>

### **4-1970 Yılı Sonrası ve Güncel Gelişmeler**

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

---

<sup>107</sup> DEMİRBILEK, s.24.

<sup>108</sup> ŞAKAR, s.22.

<sup>109</sup> DEMİRBILEK, s.26

başlamıştır. Sosyal güvenlik alanında yaşanan krizin nedenleri her ülkede 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.<sup>110</sup>

1980'li yılların başından 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 başında sosyal güvenlik 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.<sup>111</sup>

Ekonomik güçlükler, sosyal güvenlik harcamalarında aşırı büyüme, işgücü piyasasında değişimler ile yapısal bir sorun haline gelen sürekli işsizlik, öte yandan Batı ülkelerinde demografik yapıda ve aile yapısında ortaya çıkan değişimler gibi çeşitli faktörler sosyal güvenlik sistemlerinin gözden geçirilerek yeniden yapılandırılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bunda, küreselleşme sürecinin etkileri de bulunmaktadır.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> DEMİR BİLEK, s.28-29.

<sup>111</sup> Hasan Ejder TEMİZ, Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri. İzmir, 2004, s. 150.

<sup>112</sup> DEMİR BİLEK, s.31.

## B-TÜRKİYE’DE Kİ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türk Sosyal güvenlik sisteminin tarihçesi ile ilgili bilgileri, Türk tarihinin her döneminde bu ihtiyacı karşılayan müesseseler olduğu gerçeğinden hareketle bilinen en eski Türk tarihi ile başlatmak doğrudur. Ancak günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimine yön veren tarihsel gelişmeler ışığında bakıldığında bu sürecin Osmanlı devleti ile başlatılmış ve cumhuriyet dönemi ile tamamlanmıştır.<sup>113</sup>

### 1-Cumhuriyet Öncesi

Osmanlı İmparatorluğu’nda emeği ile geçinenlerin sosyal bakımdan güvenliği başlıca üç esasa dayanmıştır: Aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve sosyal yardımlardır.<sup>114</sup>

Aile içi yardımlaşma geçmişten günümüze kadar devam eden en eski yardımlaşma şeklidir. İmparatorluk döneminde nüfusun çoğunluğu tarım kesiminde çalışmakta ve sağlanan gelir bir devamlılık göstermekte idi. Bu kesimde kadın ve çocuklar da belirli işlerle üretim faaliyetine katılmakta idi. Çalışanlardan birinin hastalık ve kaza geçirmesi sebebiyle iş göremez hale düşmesi veya ölümü halinde ailenin diğer fertleri üretim faaliyetlerini sürdürmekte ve hatta hasat zamanı sıkışık devrelerde akraba ve komşuların yardımı da sağlanmakta idi.<sup>115</sup> Böylelikle geniş aile içi yardımlaşma ve hatta akraba ve komşular arası sosyal dayanışma da ihtiyacın karşılanmasında etkili olmuştur. Geçmişte dönemde aile içi yardımlaşmalar daha çok yaygın ve yoğun iken günümüze doğru geldikçe aile içi yardımlaşmanın yerini çeşitli vakıflar, meslek kuruluşları ve devlet örgütlenmeleri almıştır. Daha Orhan Gazi zamanında günün gerek ve koşullarına göre “tımara, zaamet, yurtluk, ocaklık ve muhtacın gibi manlarla şahıslara, dul ve yetimlere bazı kaynak ve şartlarla sosyal haklar tanınmış ve bu hakların karşılanabilmesi için bazı esaslar konulmuştu.<sup>116</sup> Osmanlı İmparatorluğu’nda 13. yüzyıldan itibaren meslek teşekkülleri Avrupa ülkelerinde olduğu gibi birtakım dayanışma sandıkları kurarak mensuplarına belli

---

<sup>113</sup> ALPER, s.26-41.

<sup>114</sup> Sait DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Yayın No:99, 2. Basım, Ankara 1972, s.20.

<sup>115</sup> DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, s. 20-21.

<sup>116</sup> DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, s.25.

ölçüde bazı risklere karşı güvenlik sağlamağa çalışmışlardır. İlk örgütlenme sürecinde Ahi'ler yer almaktadır. Ahilik, “kardeşlik” kavramıyla başat giden ve karşılıklı yardımlaşma ve dayanışmayı ilke edinen bir topluluktur. Kendi sanatlarından olanlara, hayır sahiplerine ve bütün insanlara sevap işlemek düşüncesiyle yardım etmeğe çalışmışlardır. Zanaatkarların yanısıra tüccarların da bağlanabildiği Ahi'lik kurumunda üyelerin hastalık, kaza, ölüm gibi risklerle karşılaştıklarında faizsiz para alabilecekleri ortak bir kasanın varlığı sosyal güvenlik sisteminin esasının oluşturmakta idi. 15. yy.dan sonra Ahilik kurumu amacından uzaklaşıp çökmeğe başlayınca loncalar aracılığı ile dayanışma ve yardımlaşma sandıkları kurulmuşlardır.<sup>117</sup> Kurulan bu sandıklar “Orta Sandığı” ya da “Teavün Sandığı” denilmekteydi. Bu Lonca yardımlaşma sandıkları Avrupa'daki benzerleri gibi üyelerinin yaşlanarak muhtaç duruma düşmeleri, sakatlık, hastalık, doğum, evlenme veya fakir üyelerin ölümü hallerinde veya üyelerine faiz karşılığı ödünç para verdikleri belirtilmiştir.<sup>118</sup>

Sosyal yardımlar ise daha çok zekat, fitre, adak, kurban vb. dinsel kural ve geleneklere dayanmakta idi. Fakat asıl sosyal yardım fonksiyonu vakıflar vasıtası ile yerine getirilmiştir. Bunlardan Avarız ve Müessesatı Hayriye adlarını taşıyan vakıflar sosyal yardım işlevi üstlenmişlerdir.<sup>119</sup>

19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında Avrupa ülkeleri bir taraftan hızla sanayileşerek emek talebini artırırken aynı zamanda ücretlere alt sınırlar koyarak dolaysız biçimde işçi haklarını korumağa çalışıyordu.<sup>120</sup> Osmanlı İmparatorluğu ise aynı döneminde sosyal bakımdan oldukça kötü bir görünüm içinde; küçük sanatlar dış ülke ürünleri karşısında rekabet edememeleri sebebiyle sarsılmış, esnaf işlerini kaybetmişti. Buna karşılık dikkate değer modern bir sanayi de kurulamamış<sup>121</sup> ve dolayısıyla sanayileşme olmaması sebebiyle ortaya da bir sanayi sınıfı da çıkmamıştır. 1839 tarihli Tanzimata gelinceye kadar modern anlamda bir

---

<sup>117</sup> Gürhan FİŞEK, Şerife Türcan ÖZSUCA ve Mehmet Ali ŞUĞLE, Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi, SSK Yayın No:598 Ankara 1998 s.11.

<sup>118</sup> TUNCA, s.20.

<sup>119</sup> DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, s.20.

<sup>120</sup> DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, s.31.

<sup>121</sup> DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, s.30.



sosyal güvenlik sistemi yoktu.<sup>122</sup> Sonrasında ise Osmanlı İmparatorluğu gerilemeğe başlamış, daha önce işleyen sosyal yardımlar ve mesleki teşekküller de yok olmağa yüz tutmuşlardı.<sup>123</sup> İşçilerin korunması ile ilgili yapılan mevzuat çalışmaları da sınırlı kalmıştır. Yalnızca maden sektörü için 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi çıkarılmıştır. Belirtilen nizamnamelerden Dilaver Paşa Nizamnamesi işçi haklarının korunması ve iş güvenliği bakımından sınırlı düzenlemeler getirdiği, asıl amacın Ereğli kömür bölgesinde kömür üretimini artırmak olduğu ileri sürülmüştür.<sup>124</sup> 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise sosyal güvenliği ilişkin önemli bazı hükümler içermekte idi. Şöyle ki, madenlerdeki iş kazalarında yaralanan işçiye ve ölümü halinde ailesine tazminat ödenmesine ve madende bir eczane ve doktor bulundurulmasına<sup>125</sup> ve işçilerin kendi istekleri ile yeterli ücretle çalıştırılmaları da bu nizamnamelerde tekrarlanmıştır.<sup>126</sup> 1877'de Mecelle çıkarılmış, fakat Mecelle Kanunuyla işçi-işveren ilişkileri tümüyle bireyci ve liberal esaslara bağlanmış ve sonuçta işçi yararına hükümler konulmamıştır. Mecelle liberal esaslar getirmiş olmakla birlikte, işçiyi küçülten ve eski kölelik anlayışını andıran bir ruh taşıdığı, iş bağıntısını insanın kiraya verilmesi, işçiyi de nefisini kiraya veren kişi olarak tanımlamıştır.<sup>127</sup>

## 2-Cumhuriyetin İlanından Önceki TBMM Hükümeti Dönemi

Cumhuriyetin ilanından önceki(1921-1923) dönemde Kurtuluş Savaşı devam ederken kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli kömür bölgelerinde uygulanmak üzere iki yasa çıkarılmıştır.<sup>128</sup> Bunlardan ilki 28 Nisan 1921 tarihli 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fehmiyesinde Mevcut Kömür tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna dair Kanundur. İkinci Kanun ise 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amalesinin Hukukuna Müteallik Kanundur. Bu Kanunla, Zonguldak ve Ereğli Kömür Bölgesinde üretim sırasında ortaya çıkan ve işletme

---

<sup>122</sup> TUNCA Y, s.57.

<sup>123</sup> Kenan TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 2. Basım, İstanbul Ü. Hukuk Fakültesi Yayın No:659, İstanbul, 1982, s.44.

<sup>124</sup> GÜZEL, OKUR s. 30.

<sup>125</sup> GÜZEL, OKUR s. 30.

<sup>126</sup> Aysel TOKOL, Türk Endüstri İlişkileri Sistemi. 2. Basım, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s.8.

<sup>127</sup> DİLİK, "Türkiye'de Sosyal Sigortalar", s.30.

<sup>128</sup> GÜZEL, OKUR, s. 31.

tarafından kullanılmayan kömür tozlarının açık arttırmayla satılması ve elde edilen paranın işçiler yararına kullanılması öngörülmüştü ki bu niteliğinden ötürü ilk “Sosyal Yardım Kanunu” olarak kabul edilmesi mümkün olduğu belirtilmiştir.<sup>129</sup>

Son Kanun İhtiyat ve Teavün Sandığı adıyla yardımlaşma sandıkları kurulmasını ve bunların Amele Birliği içinde birleştirilmesini öngörüyordu. Ayrıca hastalık ve iş kazası durumlarında gerekli yardımların yapılmasını kabul etmişti.<sup>130</sup> Bu Kanun uyarınca 1923’de özel bir Yönetmelik çıkarılmış, Yönetmeliğe(Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi) göre ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmuş ve bu sandıklar Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir. Birliğe üyelik bölgedeki bütün işçiler için zorunluluk getirilmiş, Sandık finansmanı esas olarak işçi ve işverenlerin ücret üzerinden eşit oranda ödeyecekleri primler teşkil etmiştir. Amele Birliği ile sınırlı ve ilkel şekilde de olsa Türkiye’de sosyal sigortaların ilk uygulaması sağlanmış oluyordu. Lozan Konferansı görüşmelerinin kesilmesinden sonra, Cumhuriyet’in ilanından önce 1923 yılında İzmir’de toplanan İktisat Kongresi’nde, “amele grubu” tarafından çalışma süreleri, kadın ve çocukların korunmasına yönelik önerilerle sosyal güvenlik kapsamında değerlendirilebilecek kimi dileklerde bulunulmuştur.<sup>131</sup>

### **3-Cumhuriyet Dönemi**

1926 yılında Mecelle’nin kaldırılarak yerine 818 sayılı Borçlar Kanunu yasalaşmıştır. Esasında Kanun’da sosyal sigortalarla ilgili bir hüküm bulunmamakta<sup>132</sup>, işçiyi koruma düşüncesine bir ölçüde yer vermiştir.<sup>133</sup>

1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu ise çocuk ve kadın işçiler için ilk kez koruyucu hükümlere yer vermiştir. Yasanın sosyal güvenlikle ilgili en önemli yönü, belirli sayıda işçi çalıştıran İşverenlere, hastalık, kaza ve analık hallerinde işçilerine

---

<sup>129</sup> FİŞEK, ÖZSUCA, ŞUĞLE s.13.

<sup>130</sup> TALAS, s.457.

<sup>131</sup> Yüksel AKKAYA, “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, Toplum ve Hekim, Mart-Nisan 2000, Cilt 15, Sayı :2, s.88.

<sup>132</sup> DİLİK, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, s.38.

<sup>133</sup> GÜZEL, OKUR, s. 33.

sağlık yardımı yapması konusunda bir takım yükümlülükler getirmiş olmasıydı.<sup>134</sup> Fakat denetim mekanizması öngörülmediği için söz konusu hükümleri hükümsüz kalmıştır.

Cumhuriyet döneminde sosyal güvenlik ile ilgili ilk düzenlemeler ise 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanununda yer almaktadır. Fakat Kanun'da işlerin ve işçilerin tamamını kapsamadığı için yetersiz kalmıştır. İlk kez Türkiye'de sosyal sigortaların kademeli kuruluşu ve iş kazası, meslek hastalıkları ve analık sigortasından kademeli olarak başlanarak risklere karşı koruma getirilmesini düzenlemekte idi. Ancak İkinci Dünya Savaşı sebebiyle sekiz yıl boyunca kanuni düzenlemeler yapılamadı, Savaş sonrasında oluşan yeni sosyal politika akımları, çok partili yaşama geçiş hazırlıkları ve halkın iktidara yeni bir sosyal düzen yolunda yaptığı baskılar sonucunda sosyal güvenlikle ilgili adımlar atılmağa başlandı.<sup>135</sup> Sosyal sigortalara ilişkin kanunlar ancak 1945 yılından sonra çıkmaya başlamıştır. 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu(1950'de yürürlüğe girmiş olup bir çok kez değişmiştir), 1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 1950 tarih ve 5502 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu, 1957 tarih ve 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır. Belirtilen dört kanun 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu içinde toplanmıştır.

Cumhuriyet döneminin sosyal güvenlik alanındaki gelişme süreci siyasi rejimin oluşumu ve gelişimi ile yakından alakalıdır, Mesela, T.C.'nin 1936 tarihli ilk İş Kanunu işçi hak ve özgürlükleri bakımından çok sınırlı olmakla birlikte grevlerin yapılmasına da izin vermiyordu. İş Kanununun yürürlük tarihinden itibaren 1 yıl zarfında işçiler için sosyal sigorta kurumunun tesisini öngördüğü halde özel kesimde bağımlı olarak çalışan işçilerin sosyal güvenlik kurumu 'İşçi Sigortalar Kurumu' adı altında ancak 1946 yılında kurulmuştur.<sup>136</sup> İşçi Sigortalar Kurumu, kurulduğu yıl, ilk önce iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasını kapsamına almış (4772 sayılı kanun), daha sonra 1950'de ihtiyarlık sigortasını (5417 sayılı kanun), 1951' de

---

<sup>134</sup> TUNCA Y, s.58.

<sup>135</sup> Ali Nazım SÖZER, Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Yayın No:8 İzmir 1997, s.126.

<sup>136</sup> Ali SEYYAR, Sosyal Siyaset Kürsüsü, "Türk Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Sorunları, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

hastalık ve analık sigortasını (5502 sayılı kanun) ve 1957'de de maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortasını (6900 sayılı kanun) ihdas etmiştir. 1965 yılında (506 sayılı kanun) İşçi Sigortalar Kurumu SSK'ya dönüştürülmüştür. 1950 yılında yürürlüğe giren T.C. Emekli Sandığı (1946 tarih ve 1683 sayılı kanun) ile beraber 1945-1960 arasında sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır.<sup>137</sup>

#### **4-1961 Anayasası'ndan Günümüze Olan Dönem**

Bu dönemde sosyal güvenlik alanında çıkarılan en önemli kanun kuşkusuz 17/7/1964 de kabul edilip 1/3/1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı sosyal sigortalar kanunu 'dur. Bu kanun o güne kadar değişik tarihlerde kurulan ve dağınık bir görünüm arzeden sosyal sigorta kollarının kapsamalarını genişleterek bünyesinde birleştirmiştir.<sup>138</sup>

Sosyal yardımlar alanında çıkarılan en önemli kanun 1.7.1976 tarh ve 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve Kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanmasına hakkındaki kanundur. Ayrıca İstiklal madalyası verilmiş bulunanlara vatani hizmet tertibinden şeref aylığı bağlanması hakkında 24//1968 ve 1005 sayılı kanun , Görevleri nedeniyle yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine nakdi aylık tazminat ve aylık bağlanması hakkında 3/11/1980 tarih ve 2330 sayılı kanun ile benzeri nitelikteki 23/4/1981 tarih ve 2453 sayılı kanunları bu arada sayılabilir.<sup>139</sup>

12 Eylül 1980 hareketinden sonra hazırlanıp 7/11/01982 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilen yeni anayasamızın 60. maddesi “ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirler alır ve teşkilatı kurar” diyerek 1961 anayasasındaki ilkeyi tekrarlamış bulunmaktadır. Anayasanın 61 maddesi sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması

<sup>137</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

<sup>138</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

<sup>139</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

gerekenleri saymış, 62. maddesi ise devlete, yabancı ülkelerde yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması konusunda ödevler yüklemiştir.<sup>140</sup>

Ülkemizde sosyal sigortalar vasıtasıyla sosyal sigortalar kapsamına en son alınan çalışma grubu, tarım kesiminde çalışanlar oluşturmuştur. 17/10/1983 tarih ve 2925 sayılı “Tarım işçileri sosyal sigortalar kanunu” ile tarım kesiminde ücretli e geçici olarak çalışanlar; 17/10/1983 tarih ve 2926 sayılı “Tarımda kendi adına ve hesabına çalışan sosyal sigortalar kanunu “ile de tarım kesimindeki bağımsız çalışanlar, çiftçiler sosyal güvenlik kapsamına alınmışlardır. 2925 sayılı kanun 1/1/1984’ ten itibaren bütün yurtda uygulanmaya başlanırken, tarım Bağ-kuru olarak biline 2926 sayılı kanun 1.1.1984 tarihinden başlamak üzere 10 yıl içinde bütün yurtda kademeli şekilde uygulanacak şekilde yürürlüğe konulmuştur. 1990’lı yıllarda temel kurumlarını oluşturan sosyal sigorta ciddi bir mali krizle karşı karşıya kalmıştır. Bu durumda sosyal güvenli fonksiyonlarını yerine getirememesi tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu noktada kamuoyunda reform ile ilgili geniş çaplı tartışmalar başlamış ve 57. hükümet döneminde sosyal güvenlik uzun dönemli etkiler olacak kapsamlı değişiklikleri gündeme getirmiştir.8 Eylül 1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı kanun sistemle ilgili ilk kapsamlı değişiklikleri getirmiştir. Bu dönemde dikkati çeken en önemli değişiklik ise 616 sayılı kanun hükmündeki kararname ile yapılan değişikliklerdir.

Son olarak 16/06/2006 tarihinde resmi gazetede yayımlanan ve sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına alan 5510 sayılı Kanundur. Bu Kanunun, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu kanunun uygulaması bakımından gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsar (m. 2).

## **VI. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ**

Sosyal güvenlik modelini bilimsel açıdan değerlendirebilmek için mevcut modellerin kısaca karşılaştırılması uygun olacaktır. Dünya’daki sosyal güvenlik

---

<sup>140</sup>TUNCA, EKMEKÇİ, s.73.

modelleri incelendiğinde, tarihsel gelişim sürecinde birbirinden farklı başlıca iki modelin ortaya çıktığını ve uygulandığını görmekteyiz.<sup>141</sup>

### **A-UNIVERSAL YADA ULUSAL MODEL**

Ulusal ya da universal model 1942 tarihli Beveridge Raporuna dayanır. Sistemin finansmanı, ulusal bütçeden karşılanır. Bu modelde, Yönetimde birlik ve sosyal güvenlik yardımları açısından teklik ilkesi esastır. Ulusal düzeyde bir tek sosyal güvenlik kurumu olacak ve bunun yönetimi bir tek bakanlığa verilecektir. Sistem, istisnasız tüm nüfusu kapsamına alır ve kapsamda olanlara, maktu bir sosyal güvenlik yardım yapılır. Örneğin, 65 yaşını doldurmuş olan tüm vatandaşlara, kazanç durumlarından bağımsız olarak maktu bir emekli aylığı bağlanır.<sup>142</sup>

İngiltere’de endüstrileşme ve beraberinde gelen krizler toplumsal sorunların büyümesine yol açmıştır. Ancak, bu dönemde, işçiler sendikalaşmaya başlamışlardır. Sendikalar ise, kurdukları yardım kasaları ile iş kazası, hastalık, ölüm risklerine karşı üyelerini koruma kapsamına almışlardır. Öte yandan, suçlar ve hastalıklarla mücadele eden gönüllü yardım kuruluşları kurularak yaygınlaştılar. Bu arada sosyal bilimcilerin sosyal sorunlara ilişkin araştırmaları kamuoyunda geniş yankı yarattı. Yapılan araştırmalarda Londra’da yaşayanların %30.7’sinin yoksul olduğu sonucuna varılmıştı. Bu gelişmeler fikir akımlarını da etkiledi. Bırakınız yapсын görüşü zayıfladı. Kollektivist görüşler ortaya çıktı.<sup>143</sup>

İkinci Dünya Savaşı sırasında halkın çektiği yoksulluk ve sosyal devlet sisteminde varolan aksaklıklar sonucu yeni çözüm önerileri üretilmesi amacıyla “Sosyal Güvenlik Komisyonu” oluşturuldu ve komisyonun başına Sir William Beveridge getirildi. Komisyon bir çok kuruluştan yazılı görüş alarak yeni bir sistem geliştirdi. Bu geliştirilen modelin dayanağı olan refah devleti üç açıdan gerekliydi. İşçi sınıfının sömürüye karşı olan mücadelesi dikkate alınmalıydı, mülkiyet sahipleri

---

<sup>141</sup> Ali GÜZEL , “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, Kristal İş Sendikası,

[http://www.kristalis.org.tr/aa\\_dokuman/Sosyal\\_Guvenlik\\_Reformu\\_Aliguzel.pdf](http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf), (20.04.2008)

<sup>142</sup> SÖZER, s.54.

<sup>143</sup> SÖZER, s.50.

politik güvenliklerinin bedelini ödemeliydiler. Yüksek düzeyde verimli bir işgücü endüstriyel kapitalizm ile gerçekleşebilirdi. Rapor hastalık, pislik, cahillik, işsizlik ve yoksulluğu mücadele edilmesi gereken alanlar olarak belirlenmiş ve mevcut sosyal durumun iyileştirilmesi, tedbirlerin herkes için tekdüze ve herkesi kapsayıcı nitelikte olması gerektiği ifade edilmiştir. Buna göre iyi kazanan işçiler, bağımsız çalışanlar ve çalışmayanlar da kapsama alınmalı, herkes aynı primi ödeyip, aynı haklara sahip olmalıydı.<sup>144</sup>

İngiliz sosyal güvenlik sistemi sağlık hizmeti ve tipik sosyal risklere karşı gelir güvencesi kurumları şeklinde klasik bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bir diğer klasik ayırım, primli rejim ve primsiz rejim şeklindedir. Sistem teklik esasına dayalı olup, tüm nüfusu kapsamaktadır. Bu bütüncül yaklaşım hem kapsama alınan risklerde, hem onların primleri ve edimlerinde söz konusudur. İşgöremezlik doğuran hastalık, iş kazası, sakatlık, analık yanında yaşlılık, dul kalma ve işsizlik halleri de koruma nedeni sayılır. Sigorta primleri işçilerde gelirlerinin yüzdesi üzerinden, bağımsız çalışanlarda ve çalışmayanlarda ise sabit bir tarifeye göre alınır. Primler her risk için ayrı alınmayıp tümü için tek bir ödeme yapılmaktadır.<sup>145</sup> Primli sistem halk sigortası niteliğini taşımaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere kapsamına, çalışmayanlar ve bağımsız çalışanlar dışında işçiler de girmektedir. Primli sistem, tüm nüfusa gelir güvencesi sağlamaya yöneliktir. Bünyesinde sadece klasik sosyal risklere karşı para edimini barındırır. Yönetimi Sosyal Güvenlik Bakanlığınca üstlenilmiştir.<sup>146</sup>

Primsiz sistem vergilerle finanse edilmektedir. Fertlere sağladığı olanaklar kendi içinde ayrıştırılacak olursa bunların Alman terminolojisi ile sosyal tazmin, sosyal yardım ve sosyal teşvik karakteri taşıdığı görülür. Primsiz sistemde sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı'nca diğerleri ise yetkili kamu idari birimlerince yürütülmektedir. Memurlar için ayrı bir sosyal güvenlik rejiminin olmaması, onların da halk sigortası kapsamında bulunmaları Beveridge'in getirdiği sistemin bir diğer özelliğini teşkil etmektedir.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> SÖZER, s.52.

<sup>145</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54) , (04.03.2008)

<sup>146</sup> GÜZEL, OKUR, s.25.

<sup>147</sup> SÖZER, s.55-56.

## B-BİSMARCK MODELİ

Sosyal güvenlik alanında, günümüzde de tüm dünyada ağırlıklı olarak uygulanan model, Bismarck Modeli olarak da adlandırılan, sosyal sigorta modelidir. Bu modelde sosyal güvenlik hakkı, kural olarak mesleki faaliyet ölçütüne bağlı olmaktadır. Kişilerin bağımlı ya da bağımsız çalışma statülerine bağlı olarak, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına alınmaları söz konusudur. Sistemin finansman kaynağı ise, esas olarak kazanç esasına dayalı sigorta primleridir. Günümüzde, sosyal sigorta modeli en yaygın olarak uygulanan modeldir. Aralarındaki kimi farklılıklara karşın, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin büyük bir bölümünde bu model uygulanmaktadır. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi de mevcut yapısıyla bu model ile uyum içindedir. Modelin esası ve doğası, ilk modelin aksine, kurumsal (idari) yapıda ve sosyal sigorta hakları açısından farklı yasal düzenlemeleri zorunlu kılmasıdır. Çalışanların, mesleki faaliyetlerinin özelliklerine göre farklı sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmaları, kazançlarına bağlı prim esası, sosyal sigorta yardımlarında da belirli bir farklılığı beraberinde getirir.<sup>148</sup>

Almanya, İngiltere ile karşılaştırıldığında endüstrileşme sürecine daha geç(1830-1840) başlamıştır. 19. yy.a gelindiğinde kitlesel olarak yoksulluk içinde olan işçiler önemli bir sorun haline gelmişlerdir. İşçiler çok uzun süre ve çok ağır şartlarda çalıştırılmaktaydı. Bu da askerlik çağına gelen erkeklerin, askerlik yapamaz hale gelmelerine neden olmaktaydı. Bunun üzerine hükümet gençlerin fabrikalarda çalışmalarına ilişkin bir düzenleme getirmek zorunda kaldı. Ayrıca, işçilerin örgütlenmelerine ilişkin engeller, 1869'da kaldırıldı ve bu durum işçilerin politik güçlerini arttırmalarına neden oldu.<sup>149</sup>

Ağır ekonomik bunalım, ezici çalışma koşulları, sosyalizmin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde muhtemel bir işçi devriminin önlenmesi için sosyal reformlar yapılmaya çalışıldı. 1881 yılında Başbakan Bismarck Alman sosyal güvenliğinin Magna Carta'sı olan bir konuşma yaptı. Yapılan konuşmada,

---

<sup>148</sup>GÜZEL, [http://www.kristalis.org.tr/aa\\_dokuman/Sosyal\\_Guvenlik\\_Reformu\\_Aliguzel.pdf](http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf), (20.04.2008)

<sup>149</sup> SÖZER, s.3.



işçilerin sosyal durumunun düzeltilmesi gereği ve bunun için de devlet yardımının gerekli olduğu belirtildi. Yardımın dayanağının, işçilerin kaza, hastalık, yaşlılık ve sakatlığa karşı sigortalanmasını sağlayan yasalar olacağı açıklandı. Bu sigortanın da devletin hakimiyetinde değil, işçi ve işverenin katılımıyla özerk bir yönetim modeline göre organize olacağı belirtildi. Bu konuşmanın gerekleri yerine getirildi. 1883’de hastalık, 1884’de iş kazaları, 1889’da yaşlılık ve sakatlık sigortaları kuruldu.<sup>150</sup>

Alman sosyal güvenlik sistemi, yaşlıların sosyal güvenliği için dünya çapında yaygın bir finansman mekanizması olan katkı esaslı tipik bir dağıtım sistemine sahip bulunmaktadır. Alman sistemi, tekdüze olup pek az kısmı dışında bütün işçileri kapsamakta ve hemen hemen bütün emeklilik gelirlerini oldukça şeffaf kurullarla işleyen bir sistem içinde sağlamaktadır . Almanya’daki sosyal sigorta sisteminin önemli özelliklerinden birisi, zorunlu sigorta ilkesinin hafifletilmesine hizmet eden özerk yönetim anlayışıdır. Sosyal sigorta sistemi sadece devlet tarafından değil, sendikalar ve özel meslek kuruluşlarının etkili olduğu bir modelle yönetilmektedir. Yine yüksek gelir elde edenler, düşük ücretlilere göre daha fazla prim ödemektedir. Nüfusun %90’ını kapsayan ve tüm işçileri, aileleri ve emeklileri kapsayan sosyal sigorta sistemi, sosyal güvenlik sisteminin merkezini oluşturmaktadır. Toplumun diğer kesimleri ise genel olarak özel sosyal güvenlik sistemlerine sahip bulunmaktadır. Sosyal sigorta sistemi, prim ödeme koşuluna bağlı olmayan sosyal edimlerle tamamlanmaktadır.<sup>151</sup>

Sistem, işçi sorunları nedeniyle kurulduğu için çalışma esasına göre oluşturulmuştur. Sosyal sigortalar en önemli sosyal güvence aracıdır. Sistemde Devletin katkısı da bulunmakla birlikte birincil derecede finansman aracı işçi ve işverenin primleridir. Hizmet edimlerinde bir değişiklik olmamasına karşın, kişilere sağlanan maddi edimler değişebilmektedir. Çünkü, farklı seviyedeki gelirlerden farklı düzeyde prim alınarak edim-karşı edim ilişkisi gözetilmektedir. Sistemin özelliklerinden bir diğeri de farklı çalışan grupları için farklı sigorta kurumlarının oluşturulmuş olmasıdır. Fikir işçileri, işçiler, zanaatkarlar, kendi sosyal sigorta

---

<sup>150</sup> TUNCA Y, s.20.

<sup>151</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54) , (04.03.2008)

kurumlarına sahiptirler. Devlet memurları tüm sigorta dalları açısından Devlet tarafından koruma altına alınmış olup memurlara özgü bir sigorta kurumu mevcut değildir. Öte yandan, maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortaları bakımından müstahdemlerin sigortaları bir kenara bırakılacak olursa ülke genelinde, merkezi bir sosyal sigorta örgütlenmesi yoktur. Tersine, sendikaların ve işverenlerin zamanında kurmuş oldukları çok sayıda yardım sandığının varlıklarını sürdürmelerine imkan tanınmıştır. Bu sandıklar Hastalık ve Analık, İş Kazası ve Meslek Hastalığı, Maluliyet, Yaşlılık ve Ölüm sigortaları için ayrı ayrı yetkiye sahiptirler. Yani, çalışanlar tüm sigorta riskleri bakımından tek bir sandığın muhatabı olmayıp birden fazla sandık ile ilişki içerisindeyler.<sup>152</sup> Almanya'da devletin müdahalesi sadece sosyal sigortalarla olmamış, sosyal tazmin, sosyal teşvik ve sosyal yardım diğer müdahale yöntemleri olarak benimsenmiştir.<sup>153</sup>

Sadece çalışanları içine alan sosyal sigorta sistemi zaman içinde işçilerin dışında bağımsız çalışanları, sonra da çalışmayan nüfusu kapsamına alacak şekilde geliştirilmiştir. Hastalık ve bakım sigortalarının; öğrencilere, işsizlere, sakatlara açılması, kaza sigortasının korumasının kapsamına çocukların ve hayat kurtaranların alınması, İşçi Sigortası Modeli'nin Halk Sigortası Modeli'ne doğru bir gelişme gerçekleştirdiğini göstermektedir.<sup>154</sup>

### **C-KARMA MODEL**

Bismarck tarafından kurulan ve ilk modern sosyal güvenlik sistemi olan İşçi Sigortası Modeli ile Beveridge tarafından kurulan Halk Sigortası Modeli pek çok ülkede benimsenmiş, bazı ülkeler ise her iki sistemi birlikte uygulama çabasına girmiştir. İşçi Sigortası Modeli ile Halk Sigortası Modeli'nin birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkan ve Karma Model olarak bilinen sosyal güvenlik sisteminde finansman, işçilerin ücretlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden işverenleri tarafından sağlanmaktadır.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> SÖZER, s.6.

<sup>153</sup> SÖZER, s.8.

<sup>154</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54), (04.03.2008)

<sup>155</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54), (04.03.2008)

Halk sigortasında işsizlik hariç olmak üzere tüm nüfus klasik sosyal risklere karşı güvence altına alınmıştır. Bu güvence kısmen doğumla (sağlık risklerine karşı ) kısmen de 15 yaşın dolumuyla (yaşlılık, sakatlık, dul ve yetim bırakılma risklerine karşı başlar ) veya ölüme kadar (sağlık riski, dul ve yetim bırakma hali ) devam eder ve 65 yaşın dolumuyla (yaşlılık riski ) son bulur.<sup>156</sup>

1870 yılında Hollanda'da yaşanan endüstri devrimi şehirlerde yaşayan işçilerin bir çok sorununun doğmasına neden oldu. Hollanda'da sosyal sorunlar yaşanırken, endüstri devrimi bazı ülkelerde daha önce doğduğundan bazı sosyal politika çözüm yolları bulunup denenmeye başlamıştı. Söz konusu ülkelerden Alman Modeli birçok ülkede olduğu gibi Hollanda da ilgi uyandırmıştır. İkinci Dünya Savaşı Hollanda'da bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Çünkü; başlangıçta Alman modeline göre, İşçi Sigortaları sistemini esas alarak sorunları çözmeye çalışan Hollandalılar 1940-1945 yıllarında Beveridge planı ile tanıştılar. Hollanda'da 1949 yılında önce İşsizlik Sigortası çıkarıldı. Ardından halk sigortasına geçiş için gerekli adımlar atılmaya başlandı. 1957 yılında ilk olarak Genel Yaşlılık Yasası kabul edilerek kapsama dahil olmak için bağımlı çalışma değil Hollanda'da ikamet koşulu öngörüldü. En az on sekiz(18) aydan itibaren Hollanda'da ikamet eden herkes halk sigortasının koruma kapsamındadır. Bunun dışında Hollanda'da oturmamakla birlikte, bir hizmet sözleşmesi nedeniyle vergi yükümlüsü olan kişiler de halk sigortası kapsamına alınmışlardır. Halk sigortası kural olarak sigortalının primiyle finanse edilir.<sup>157</sup> Ardından 1959 yılında Genel Dul ve Yetimler Yasası çıkarıldı. Bu yasa ile tüm Hollanda sakinleri ölüm riskine karşı güvence kapsamına alındı.<sup>158</sup>

## **D-DEVLETÇE BAKILMA SİSTEMİ**

Devletçe Bakılma Modeli'nde, sosyal güvenlik harcamaları devlet bütçesinden bu amaç için ayrılan kaynaklarla karşılanmaktadır. Sosyal yardımlarla benzerlik göstermekle beraber sosyal yardım yönteminden farklılıkları bulunmaktadır. Sosyal yardımlar, nedeni ne olursa olsun ihtiyaç halinde bulunmak

---

<sup>156</sup> SÖZER, s.91.

<sup>157</sup> SÖZER, s.91.

<sup>158</sup> SÖZER, s.88.

kaydıyla bütün vatandaşlara devlet kaynaklarıyla sağlandığı halde, bu modelde sadece belirli kişi gruplarına belirli nedenlerin varlığı halinde yardım yapılmaktadır. Devletçe Bakılma Modeli'nde, sosyal güvenliğin sağlanması için yapılan harcamaların devlet bütçesinden karşılanması, sosyal güvenlik tedbirlerinden yararlananların sosyal güvenliğin finansmanına hiçbir şekilde katkısı olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira, vergi yükümlülerinin ödedikleri vergiler ölçüsünde finansmana dolaylı katkıları söz konusu olmaktadır. Yeni Zelanda ve Danimarka'da uygulanan Devletçe Bakım Modeli'nde olduğu gibi bütün sosyal riskler için sağlanacak edimlerden sadece devlet sorumlu tutulmaktadır.<sup>159</sup>

Yeni Zelanda'nın sosyal güvenlik sistemi 1938 yılında oluşturulmuştur. Sistem, her bireyin toplumun bir vatandaşı olması sıfatıyla, toplumdaki nafaka alacağı biçiminde adlandırılabilir bir hak talep edebilmesi temel düşüncesine dayanır. Diğer bir ifadeyle, geliri belli bir düzeyin altına düşen her vatandaş devletten yardım isteme hakkına sahiptir. Yardımlara hak kazanmanın tek koşulu, yoksul durumda olmaktır.<sup>160</sup>

## **E-KORUYUCU FON SİSTEMİ**

Belirli katkılı emeklilik programı olan Koruyucu Fon Modeli, kamu sektörü tarafından yönetilen zorunlu bir tasarruf programıdır. Risk birikimi olmadığından diğer sigorta programlarından farklıdır. Hesaplar bireyselleştirdiğinden bireyler arasında yeniden dağıtım olmamaktadır. Koruyucu Fon Modeli'nde, bireysel tasarruf hesabına dayanan emeklilik fonları mevcut olup, fonların yönetimi devlet tarafından yapılmaktadır. Her çalışanın kendi adına bireysel hesaplarında toplanan prim tutarlarından oluşan fonlar, devlet kuruluşu tarafından yatırıma yönlendirilmekte ve işletilmektedir. Koruyucu Fon Modeli, Hong Kong, Malezya, Singapur gibi diğer Asya ülkelerinde ve bazı Güney Afrika ülkelerinde de uygulanmaktadır.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54) , (04.03.2008)

<sup>160</sup> GÜZEL, OKUR, s.24.

<sup>161</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54) , (04.03.2008)

## **F-ÖZEL SİGORTA SİSTEMİ**

Latin Amerika ülkeleri içinde emeklilik sistemini özelleştirerek Bismarck modelinden en radikal olarak ayrılan Şili’de, kamusal dağıtım sisteminin yerini bireysel hesaplara dayalı emeklilik fonları almıştır. Bu radikal değişim kimilerine göre; sosyal güvenlik ve sağlık sigortasının bütün mali sorumluluğunu işverenlerin üzerinden alıp işçilerin üzerine yıkmayı; böylelikle işgücünün ucuzlamasını sağlamayı; uluslararası ya da ulusal üst düzey kişilerin sahip olduğu finans kuruluşlarında işçilerin bu fon birikimlerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Başka bir yönüyle de Şili sosyal güvenlik reformu, ülke ekonomisini piyasa koşullarına uygun hale getirerek uluslararası rekabete açmakta ve özelleştirme ile yeniden yapılacak para ve maliye politikalarının bir parçası niteliğinde olmaktadır.<sup>162</sup> Şili reformunu takip eden yıllarda, Arjantin, Bolivya, Kolombiya, El Salvador, Meksika, Peru, Uruguay ve diğer Latin Amerika ülkeleri de benzer modeller uygulamaya başlamıştır.<sup>163</sup>

## **VII. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN SORUNLARI**

Sosyal güvenlik sorunları küreselleşme ile birlikte artan rekabet koşulları, uzayan insan ömrü, azalan doğum oranı, kronik işsizlik gibi ülkeden ülkeye değişen birçok nedenle kriz içine girmiştir.

### **A- GENEL OLARAK DÜNYA’DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEKİ SORUNLARI**

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin önemli bir mali kriz içinde bulunduğu ve bu nedenle gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerin köklü bir reform süreci yaşamakta oldukları gözlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde, uzayan insan ömrü ve azalan doğum oranı, ekonomik büyümenin yavaşlaması, kronik hale gelen işsizlik ve sağlanan yardımların yüksek oluşu nedeniyle sosyal güvenlik harcamaları için ülkelerin milli gelirlerinden ayırdıkları paylar giderek artmış, makroekonomik dengeleri ve rekabet gücünü tehdit eder boyuta ulaşmıştır. Dolayısıyla, sosyal

---

<sup>162</sup> ARICI, s. 76.

<sup>163</sup> UĞUR, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54), (04.03.2008)

devletin sorumluluk sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Artık cömert sosyal güvenlik sistemlerinin devamının mümkün olmadığına kanaat getiren gelişmiş ülkeler, yeni politikalar geliştirmekte ve sürdürdükleri reform çalışmaları dahilinde harcamaların kısılmasına ve gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapmaktadırlar. Yüksek enflasyon nedeniyle bütçe açıklarının sıkı kontrolünün gerekli olduğu gelişmekte olan ülkelerle geçiş ekonomilerine sahip ülkelerde, söz konusu harcamaların azaltılması daha da önem kazanmaktadır.<sup>164</sup>

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de piyasa ekonomisine geçiş süreci sosyal güvenlik sistemlerini önemli ölçüde etkilemiştir. Yardıma muhtaç olanların sayısının hızla yükselmesi, artan işsizlik oranı, sağlanan yardımların yüksek enflasyon nedeniyle ihtiyaçlara cevap verememesi gibi sorunlar mevcuttur. Bu yönü itibariyle sosyal güvenlik sistemlerinin de piyasa ekonomisi modeline uygun hale getirilmesi gerekli olmaktadır.<sup>165</sup>

Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetiminde adem-i merkeziyetçilik önem kazanmaktadır. Ayrıca, son yıllarda birçok ülke sosyal güvenlik programlarına ilişkin yönetim masraflarının toplam program maliyeti içindeki oranını önemli ölçüde azaltmıştır. Bu durum, özellikle yaşlılık aylıkları ve diğer parasal yardım programlarında gözlenmektedir. Teknolojik gelişmelerin yanı sıra yönetim tekniklerindeki gelişmeler de sosyal güvenlik programlarının denetimini kolaylaştırarak istismarları önlemekte ve maliyetlerin azaltılmasına imkan vermektedir. Sistemlerin etkin kaynak kullanımını gerçekleştirecek şekilde organize edilmesi, yaygın ve gelişmiş bilgisayar ağları ile güçlendirilmesi söz konusudur.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik Reformu, [http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya\\_no=51059](http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya_no=51059), (19.04.2008)

<sup>165</sup> Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik Reformu, [http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya\\_no=51059](http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya_no=51059), (19.04.2008)

<sup>166</sup> GÜZEL, [http://www.kristalis.org.tr/aa\\_dokuman/Sosyal\\_Guvenlik\\_Reformu\\_Aliguzel.pdf](http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf), (20.04.2008)

## B-TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

Türkiye’de 16/06/2006 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 5510 sayılı Kanun çıkarılmadan önce, sosyal güvenlik sistemi, başta Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu(Bağ-Kur), Emekli Sandığı (ES) olmak üzere çeşitli sigorta sandıkları, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşmaktaydı. SSK özel sektörde çalışan işçiler, kamu işçileri ve tarım işçileri ve isteğe bağlı sigortalılara hizmet vermekteydi.<sup>167</sup>

Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi nüfusun yaşlanması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesi gibi demografik kökenli olmadığı görülecektir. Henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeterince gözetilmemesi, ve kurumsal yetersizlikler sosyal güvenlik sistemimizin sürdürülemez bir duruma gelmesine yol açmıştır.<sup>168</sup> Somutlaştırmak gerekirse, başlanmış olan reform süreci öncesi sosyal güvenlik sistemimizin sorunları;

### 1- 5510 Sayılı Kanun Öncesinde Sosyal Güvenlik Sisteminin Halkımızın Bütününe Kapsamaması

5510 Sayılı Kanun öncesinde, Sosyal Güvenliğin halkımızın tümünü kapsamaması nedeniyle birçok sıkıntılar yaşanmıştır. Örneğin; sosyal güvenlik alanlarının (hastalık, yaşlılık vs.) kapsamına giren kesimlerin sayısı ile bu kesimlerin hangi sosyal hizmet alanlarından ne derecede faydalanabildikleridir. Sosyal sigorta kuruluşlarından SSK ve Emekli Sandığı, bu iki riskin, zararlarını karşılama dışında, tüm riskleri kapsama almışken, Bağ-Kur bağımsız çalışanlarını iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık gibi sosyal risklere karşı koruma altına almamıştır. Bu üç sosyal sigorta kuruluşuna bağlı sigortalılar ve sigortalı sayılan aile fertleri bu kuruluşların sunduğu sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanabilirken, Bağ-kur tarafından uygulanan 2926 sayılı kanun kapsamındaki tarımda bağımsız çalışan

<sup>167</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

<sup>168</sup> GÜZEL, [http://www.kristalis.org.tr/aa\\_dokuman/Sosyal\\_Guvenlik\\_Reformu\\_Aliguzel.pdf](http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf), (20.04.2008)

çiftçiler hastalık, analık ve iş kazaları gibi sosyal risklere karşı henüz korumasızdı.<sup>169</sup> Bu nedenle sosyal güvenlik sistemimizde çok büyük sorunlar yaşanmıştır.

## **2-Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Mali Dengesinin Bozulması**

Sosyal güvenlik sistemimiz bugün geldiği nokta itibariyle, aşağı yukarı her kesimin kabul ettiği şekilde, mali bir kriz içine girmiştir. Bütün sosyal devlet niteliğindeki ülkelerde olduğu gibi, Türk sosyal güvenlik kuruluşları da sigorta tekniğine göre işletilmesine rağmen, devletin müdahaleleri neticesinde sosyal güvenlik kuruluşları, prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammı adı altında aylık ödemeye mecbur edilmiştir. Bu durum sosyal sigortalar kurumunun mali imkanlarını olumsuz yönde etkilemiş ve sonuçta devlet bu yükü üstlenmek durumunda kalmıştır.<sup>170</sup>

## **3-Kayıtdışı İşçi İstihdamının Yaygın Olması**

Kanuni açıdan mecburiyet olmasına karşılık Türkiye'de istihdam edilen işçilerin takriben yarısının kayıt dışı yani sosyal güvenlik sistemi dışında çalıştığı tahmin edilmektedir. Kayıt dışı ekonomi yaygınlaştıkça ve iş güvenliği de tesis edilmedikçe, işsizliğin çok olduğu ülkemizde her türlü kanuni haklardan mahrum olan sigortasız çalış(tır)an işçilerin sayısı da gittikçe artacaktır.<sup>171</sup>

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN SOSYAL GÜVENLİK BOYUTU**

Türkiye'de işgücünün sosyal güvenlik boyutunda büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunların nedenleri hem bir önceki konuda değindiğimiz sosyal güvenlik sorunları, hem de dünyada ki ekonomik sıkıntılar nedeniyle bu sıkıntılar yaşanıyor olabilir. Ama sonuç şu ki Türkiye'de çalışan nüfusun büyük kısmı sosyal güvenlikten yoksundur.

---

<sup>169</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

<sup>170</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

<sup>171</sup> SEYYAR, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)



## I. GENEL OLARAK

Evrensel bir kavram olan ve 18. yüzyılın sonlarına rasgelen Sanayi Devrimi sonrası dönemde çalışan kesimin sosyal ve maddi anlamda güvence sahibi olmadan sürdürdükleri zorlu çalışma şartlarının birtakım sıkıntılar doğurmaya başlaması üzerine başta gelişmiş ülkeler olmak üzere çalışanların bu zorunlu şartlarını düzeltmek amacıyla şekillenen sosyal devlet anlayışının bir ürünü şeklinde biçimlenen<sup>172</sup> sosyal güvenlik, bireyin ve toplumun vazgeçilmez haklarından biridir. Sosyal güvenlik sisteminin temel fonksiyonu, bireylere sosyal tehlikelerin doğurabileceği muhtaçlığa karşı bir güvence sağlamaktır. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde eksik istihdam, işsizlik, hızlı nüfus artışı gibi sosyo-ekonomik sorunlar ile yoksulluk ve gelişmemişlik, sosyal güvenlik bir kısır döngü meydana getirmektedir. Örneğin; işsizlik prim ödeyenlerin sayısını azaltmaktadır. Bu ülkelerde sosyal güvenliğin ana sorunu yoksullukla mücadeledir.<sup>173</sup>

TÜİK'in 15 Şubat 2008 tarihli haber bülteninden burada konu edilecek son veriler, aşağıda Tablo 1'de gösterilen, çalışanların sosyal güvenliği bağlamındaki kayıt dışılığa ilişkindir. Buna göre; Kasım 2007 itibariyle, Türkiye genelinde yaklaşık olarak her iki kişiden biri (%45,4) sosyal güvenlik primi öde(n)meksizin ve sosyal güvenlikten yoksun olarak istihdam edilmektedir. Bu konuda tarım sektörü çok kötü durumdadır. Doğaya bağımlılığın ve dayanışmaya dönük sosyalliğin getirdiği kültürün bir sonucu olarak, tarım sektöründe devletin örgütlediği sosyal güvenlik sistemi pek önemsenmemektedir.

Tarım dışı alanlarda ise; denetim, sosyal güvenlik primlerinde indirim, tüm işletme örgütünün kayıt dışına çıkması, şirketlerin kapanması, sadece sosyal güvenlik primi ödenebilecek olan çalışanların tutularak diğerlerini işten çıkarmaların görülmesi gibi nedenlerle %31,6 gibi görece düşük bir oranda kayıt dışılık meydana gelmiştir. Buradaki görelilik, Kasım 2006 ve özellikle de Haziran 2005 verisi dikkate alındığında oldukça belirgin bir düşüklükle ortaya çıkmaktadır.

<sup>172</sup> Süleyman ÖZDEMİR, Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2004 - 69, İstanbul, 2004, s.3.

<sup>173</sup> DEMİRBİLEK, s.278.

**Tablo 1: Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmadan Çalışanların Oranı (%)**

	<b>Haziran 2005</b>	<b>Kasım 2006</b>	<b>Kasım 2007</b>
<b>Genel</b>	52.8	48.0	45.4
<b>Tarım</b>	89.0	87.8	87.0
<b>Tarım Dışı</b>	34.6	33.9	31.6

**Kaynak: TÜİK-15.02.2008 Bülteni**

## **II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE DAHİL OLMAYAN İŞGÜCÜ**

Sosyal güvenliğin hedefi nüfusun tamamını çalışma hayatının değişen olaylarına karşı özellikle çalışma güçlerinin kaybolması sonucunu doğuran fizyolojik gerçeklere karşı korumayı gerçekleştirmektir.<sup>174</sup> Sosyal güvenlik bağlamında kayıt dışılık, istihdam edilenlerin işyerindeki durumlarına göre dikkate alındığında emek ve emek dışı gelirler konusunda görülen sosyo-ekonomik dengesizliğe benzer bir yapı ile karşılaşmaktadır. Tablo 2’den de görülebileceği gibi; emek sahipleri arasında özellikle yevmiyeli ya da ücretsiz aile işçisi olanlar kurumsal sosyal güvenlikten yoksun olarak çalışmaktadırlar. Bu yoksunluk ücretli ve maaşlılarda o denli büyük çapta değildir; ancak, önemlidir. İşveren ve kendi hesabına çalışan kesimlere bakıldığında yine özellikle yevmiyeli ve ücretsiz aile işçilerine göre düşük olan kayıt dışılık oranlarına rastlanmaktadır. Tarım dışı sektörlerde özellikle işveren kesiminin sosyal güvenlikte kayıt dışılık oranı oldukça düşüktür.

**Tablo 2: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlikte Kayıtdışılık Oranı (%) (Haziran 2005)**

	<b>Genel olarak</b>	<b>Tarımda</b>	<b>Tarım dışı faaliyetlerde</b>
<b>Toplam</b>	<b>52,3</b>	<b>89,0</b>	<b>34,6</b>
Ücretli	23,1	52,4	22,7
Yevmiyeli	93,0	98,9	90,4
İşveren	27,7	72,1	22,5
Kendi hesabına	65,2	78,6	49,6
Ücretsiz aile işçisi	95,7	98,2	78,6

<sup>174</sup> Salim USLU, “Sosyal Güvenlik-Sosyal Koruma”, İşveren Dergisi, Cilt:42, Sayı:5, Şubat, 2004, s.10.

Tablo 1’de tespit edilebilecek bu sosyo-ekonomik dengesizlik Tablo 2’den de anlaşılabilir. Buna göre; Türkiye geneli itibariyle bakıldığında kayıt dışında olanların; ücretliler, kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinde yoğunlaştığı göze çarpmaktadır. Tarım sektöründe kayıt dışında olanlar arasında ücretsiz aile işçileri birinci sırayı oluştururken; tarım dışı sektörlerde ağırlıklı olarak ücretlilerin kayıt dışında oldukları görülmektedir.

**Tablo 3: Sosyal Güvenlik Bakımından Kayıtdışı Olan Çalışanların Dağılımı (%) (Ekim 2007)**

	Genel olarak	Tarımda	Tarım dışı faaliyetlerde
Ücretli	23,4	1,2	44,2
Yevmiyeli	14,7	8,2	20,7
İşveren	3,7	1,5	5,8
Kendi hesabına	29,8	38,1	22,0
Ücretsiz aile işçisi	28,4	51,0	7,4
<b>Toplam</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Kayıtdışı istihdam, istihdama katılan kişilerin çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesidir. Özellikle belge düzeninin ve kontrol mekanizmasının yeterince gelişmemiş olduğu ülkelerde, kayıtdışı ekonominin toplam ekonomi içerisinde büyük bir yer kapladığı görülüyor. Yıllardır çok konuşulan kayıtdışı sorununa hala tam anlamıyla bir çözüm bulunabilmiş değildir. Kayıtdışının ülkemizde yıllardır çare bulunamayan kronik bir hastalık haline gelmesinde,

- Uygun yatırım ortamının sağlanamaması,
- Yüksek işsizlik ve enflasyon,
- Gelir dağılımının adaletsizliği,
- Hukuk sistemi ve bürokratik hantallık,
- Siyasi yapılanma ve siyasetin ekonominin önüne geçirilmesi,

- Vergi sistemi ve denetimsizlik,
- Mevcut sosyal güvenlik sisteminin yapısı etkin faktörlerdir.<sup>175</sup>

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **KAYITDIŞI İSTİHDAM KAVRAMI**

Altmışlı yılların başında Afrika’da ILO’nun bir misyonunca dile getirilen “kayıtdışı sektör” ya da “yapısallaşmamış sektör” ifadesi Bogota’da sokak satıcılarını, Kalküta’da ayakkabı boyacılarını ya da çek çek sürücülerini, Kahire’de çamaşır satıcılarını, Manila, Montreal, Madere ya da Meksiko’da evde çalışan terzileri, Leeds, İstanbul ya da Kuala Lumpur’da elektronik sektörünün evde çalışanlarını ve diğer pek çoklarını belirtmek için kullanılmıştır. Belirli uzmanlara göre, kavram kullanışlı olsa da, bu çok belirsiz, çok heterojen bir sektördür.<sup>176</sup>

#### **I. GENEL OLARAK**

Kayıtdışı istihdam kavramının genel kabul görmüş bir tanımı ya da betimlemesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, deyim – mevzuat ya da uygulama gereğince – yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalan son derece çeşitli ekonomik faaliyetleri gerçekleştiren çalışanları kapsadığı bilinmektedir. Bu faaliyetler yasanın uygulama alanına girmemekte, bu da yasal çerçevede faaliyet gösterebilirler, kendilerine yasanın uygulanmadığı ya da zorlayıcı olup, uygun olmadığından veya aşırı yükler getirdiğinden yasanın tanınmadığı anlamına gelmektedir.<sup>177</sup>

#### **A-TANIMI**

Kayıtdışı istihdam kavramını incelerken kayıtdışı ekonomi kavramını da açıklamamız gerekmektedir. Çünkü Kayıtdışı istihdam kavramı ile kayıtdışı ekonomi arasında oldukça sıkı bir ilişki vardır. Kayıtdışı ekonomi genel olarak devletin

---

<sup>175</sup> Erdem ALPTEKİN, “Türkiye’nin Bitmeyen Derdi ‘Kayıtdışılık’ ”, İzmir Ticaret Odası Ar-Ge Bülteni, İzmir, Mayıs 2007, s.4-12.

<sup>176</sup> Zeki ERDUT, “Kayıtdışı İstihdamın Ekonomik, Siyasal ve Sosyal Etkileri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Yıl:2007, Sayı:1, s.61.

<sup>177</sup> ERDUT, s. 54.

yarattığı her değerden veya her hizmetten pay aldığı ve vergilendirilmesi gerekli bir gelir elde ettiği halde devletin finansmanına katkıda bulunmayan kişilerin oluşturduğu ticari, sınai ve diğer faaliyetlerin bir bütünüdür.<sup>178</sup> Başka bir tanıma göre, Yasal yapıya, ahlaki normlara ve ekonomik sistemlere göre çok geniş bir yapıya sahip, içinde gayri meşru ve cezai yaptırımları gerektiren faaliyetleri barındırdığı gibi, tamamen nafaka teminine yönelik masum faaliyetleri de bulduran ekonomidir.<sup>179</sup>

Kayıtdışı istihdam kavramı ilk defa 1970 yılında ILO'nun düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda “enformal sektör” olarak kullanılmıştır. Raporda formel (kayıtlı) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin kayıtdışı sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptaması yapılmıştır. Bu saptama aynı zamanda kayıtdışı istihdamın nedenlerinden olan göç olgusuna da değinmesi bakımından oldukça önemlidir.<sup>180</sup>

Kayıtdışı istihdamın tanımı ise değişik şekillerde yapılmaktadır. Bunlar, “Resmi makamların bilgisi dışında işçi çalıştırması”, “ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde kapsanamaması”, “çalışanların yeterli çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği yada hiç ödenmediği istihdam türüdür”.<sup>181</sup>

Avrupa Birliği'nin yaklaşımında kayıtdışı istihdamı belirten ölçüt olarak “ulusal gereklere uygun kayıt” temel alınmaktadır. Buna göre; “üye devletlerin yasal

<sup>178</sup> Tuncay GÜLOĞLU, “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, International Programs, Visiting Fellow Working Papers, Cornell University, Yıl: 2005, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>179</sup> Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi. Bağlam Yayıncılık, Ankara, Mart 1996, s.22.

<sup>180</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>181</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf> (20.04.2008)

sistemleri arasında varolan farklılıkları göz önünde tutarak, yasal nitelikte, ancak yetkili makamlara bildirilmemiş/kaydettirilmemiş her tür ücretli faaliyet” kayıtdışı istihdam olarak anlaşılmalıdır. Bu tanım gizli ekonomi ile ilgili Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü (OECD) terminolojisinde kendine özgü biçimde kullanılan yeraltı/gizli üretimi ve hane halkının üretimi tanımı ile iz düşmektedir. Bu tanım çözümlemenin çıkış noktasıdır.<sup>182</sup>

Ayrıca kayıtdışı istihdam ile kayıtdışı çalışma kavramları birbirleri yerine kullanılmaktadır. Aslında aynı anlama sahip değildirlir. Kayıtdışı çalışma kavramı kayıtdışı istihdamı da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Çünkü “istihdam”; bir görevde bir işte kullanma anlamına gelirken, “çalışma”; bağımsız olarak çalışanların faaliyetlerini de kapsamaktadır. Bu iki kavram arasındaki fark sosyal güvenlik kurumlarımızın kapsamlarına aldıkları sigortalılar açısından daha net ortaya çıkmaktadır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesinde; “Bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu kanuna göre sigortalı sayılırlar” denilmektedir. 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı Kanununun 12. maddesinde; “Bu kanunla tanınan haklardan aşağıda (1) işaretli fıkrada yazılı yerlerde çalışanlardan, Türk uyruğunda olmak ve 18 yaşını bitirmiş bulunmak şartı ile, (2) işaretli fıkrada gösterilenler faydalanırlar...” denilmektedir.

Her iki kanunda da “istihdam” edilenler sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 24. maddesinde ise “bağımsız çalışanlar” kanun kapsamına alınmışlardır.

Sigortalar Kurumu Kanununun 24. maddesinde ise bağımsız "çalışanlar" Kanun kapsamına alınmışlardır. Böylece istihdam edilenler 506 ve 5434 sayılı Kanunlar ile sosyal güvenceye kavuşurken bağımsız çalışanlar ise 1479 sayılı Kanun ile sosyal güvenceye alınmışlardır. Sosyal güvenlik sistemimiz istihdam edilenler ile bağımsız çalışanları ayrı ayrı kurumlar aracılığıyla sosyal güvenceye almıştır. Ancak 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile söz konusu üç kurum tek çatı

---

<sup>182</sup> ERDUT, s.54.

altında toplanmış ve istihdam edilenler ile bağımsız çalışanlar aynı Kurumun sigortalıları olmuşlardır. Bu nedenle biz kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı çalışma kavramı anlam özdeş olarak kullanacağız.

## **B-UNSURLARI**

Kayıtdışı istihdamın tanımındaki güçlük ve belirsizlik, unsurlarının açıklanması bakımından da geçerlidir. Gerçekten, kayıtdışı istihdam belirlenirken, ekonomik gelişmişlik düzeyi, sektör, işkolu, bölge, çalışan sayısı, çalışanların statüsü, yaratılan gelir ve genellikle kadınlar ve çocuklar gibi, güçsüz kümeler bakımından ayrımlar yapılmakta, çözümlenmelere girilmektedir. Bu anlamda, kayıtdışı istihdamın kayıtsızlık, yasal ve yönetsel kuralların dolanılması, saklı üretimin gerçekleşmesi, ölçüm güçlüğü, ücretin el altından ödenmesi, iş süresinin genellikle belirsiz ve korumanın yetersiz olması unsurları ile formel istihdamdan ayrıldığı anlaşılmaktadır.<sup>183</sup>

## **C-ÖZELLİĞİ**

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin genel özelliklerine ilişkin beş temel kriter üzerine durabiliriz. Bunlar;

### **1-Giriş Kolaylığı**

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler doğası gereği basit iş örgütlenmesine dayalı ve uzmanlaşmayı gerektirmeyecek kadar küçük çaplı olduğundan, bazı faaliyetler için işyerinin varlığı bile gerekmediğinden bu faaliyetlerde yer almak için büyük bir sermayeye, teknik bilgiye ya da nitelikli işgücüne de gereksinim yoktur. Bu nedenle kayıtdışı ekonomik faaliyetler girişin serbest olduğu, işgücü piyasasının korumasız bir parçası durumundadır.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> ERDUT, s.56.

<sup>184</sup> Yener ŞİŞMAN, Ekonomik Faaliyetlerde Kayıtdışılaşma ve Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1165, Eskişehir, 1999, s.37.

## **2-İş Süresinin Belirsizliği**

Kayıtdışı istihdam edilenler, genellikle bağımsız ya da kendi hesabına çalıştıklarından iş süresi ve dinlenme dönemleri gibi diğer görünümle çalışma normlarınınca düzenlenmiş değildir. Ücretlilerin iş ve dinlenme sürelerine gelince, yasal yolla düzenlenmiştir, ancak ya bilgi ya da denetim yokluğu nedeniyle, sürelerle her zaman uyulmuş değildir.<sup>185</sup>

## **3-Ölçüm Güçlüğü**

Kayıtdışı ekonomi ve dolayısıyla kayıtdışı istihdam son derece heterojendir. Bu da, ortak paydaları oluşturmayı ve bu ortak paydalara dayalı olarak çözümlenmeleri gerektirmektedir. Niteliği gereği ne saptanabildiğinden, ne de kaydedilmiş olduğundan güvenilir kestirimlere ulaşmak güçtür.<sup>186</sup>

## **4-Korumanın Yetersizliği**

Kayıtdışı istihdam kavramı, vasıfsız işgücünü, istikrarsız ve az gelir sağlayan işleri, sosyal koruma ile birlikte diğer koruyucu düzenlemelerden yararlanamayan işsizleri, iş arayanları, bağımlı ve/veya bağımsız çalışanları kapsayan ve çok küçük üretim birimlerinin yaygın olarak bulunduğu, kötü çalışma koşullarının baskın olduğu, yasal düzenlemelerin uygulanmadığı, resmi denetimin bulunmadığı işgücü piyasası bölümünü ifade etmede kullanılmaktadır.<sup>187</sup>

Kayıtdışı istihdamın yol açtığı etkilerden biri de prim ödemekten kaçınmaya olduğu gibi, sosyal güvenlik yardımlarını kötüye kullanmaya başvurmaktır ve kayıtdışılıkla mücadele etme girişimlerinde; ulusal politikalar ve normlar, sosyal güvenlik düzenlerine kaydederek, çalışma ile uygun olmadığı kararlaştırılan belirli

---

<sup>185</sup> ERDUT, s.59.

<sup>186</sup> ERDUT, s.59.

<sup>187</sup> Recep KAPAR, “Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı İstihdamın Boyutları”, Türkiye Enerji ve Gaz İşçileri Sendikası (TES-İŞ), Sayı: 2006-2, Haziran 2006, s.47.



yardımlardan yararlananları denetleyerek, çalışanların durumunu düzene kavuşturma amacı taşısa bile bu durum sürmektedir.<sup>188</sup>

## **D-NİTELİĞİ**

Kayıtdışı çalışmanın niteliğinin belirlenmesinde kayıtdışı ekonomik faaliyet ve bu faaliyette istihdam olunan işgücünün yapısı belirgin rol oynar. Kayıtdışı istihdamın niteliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kayıtdışı ekonomik faaliyetler genellikle küçük işletmelerde yaygın olarak sürdürülür,
- Kayıtdışı sektöre giriş çok kolaydır ve bu sektördeki faaliyetin sosyal boyutu nedeniyle kamu otoritesi esnek davranır,
- İşletmelerde kişisel sermaye kullanıldığından kuruluş kolaydır ve kırsal kesimden gelirken getirilen sermaye kuruluş sermayesi olarak genellikle yetmektedir,
- Aile işgücüne dayanması esnek çalışmaya ve yasalara karşı savunmaya daha elverişlidir,
- İşgücünün vasıf ve eğitim düzeyi düşüktür,
- Özellikle emek piyasasına ilk defa emeğini arzedenler arasında yaygındır,
- Kadın işgücü kayıtdışı çalışmaya daha eğilimlidir.<sup>189</sup>

## **E-BİÇİMLERİ**

- Çalışanın Çalışmalarının İlgili Kamu Kurum/Kuruluşlarına Hiç Bildirilmemesi: Kayıt dışı çalışmanın en ciddi şekli çalışanların çalışmalarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının tamamen bilgisi dışında bırakmalarıdır.
- Çalışanın Çalışmalarının Ücret Olarak Eksik Bildirilmesi: Türkiye’ de kayıt dışı istihdamın bir başka yönü de, çalışanların çalışmalarının karşılığı olan ücret tutarının hem ilgili vergi dairesine hem de ilgili sosyal güvenlik

<sup>188</sup> ERDUT, s.60.

<sup>189</sup> GÜLOĞLU,

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

kuruluşlarına eksik bildirilmesidir. İşverenler, istihdam ettikleri personele daha yüksek ücret ödemekle birlikte, ilgili kamu kurumlarına genellikle asgari ücret üzerinden beyanda bulunmaktadır.

- Çalışanın Çalışmalarının Gün Olarak Eksik Bildirilmesi: Kayıt dışı çalışmada sadece ücretlerin eksik bildirilmesi değil; aynı zamanda çalışmaların gün olarak da Sosyal Sigortalar Kurumu' na eksik bildirilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, bir kişi ayda 30 tam gün çalışırken, ayda 15 ya da 20 gün çalışmış gibi gösterilebilmektedir.
- İkinci Bir İşte Çalışıp Bu İşyerindeki Çalışmaların Bildirilmemesi: Son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle birlikte, düşük gelir gruplarındakiler esas işleri dışında bir başka işte çalışmaya yönelmişlerdir. Ülkemizde bazı memur ve işçilerin çeşitli şekillerde, asıl işleri dışında kalan zamanlarda, ikinci bir işte çalışmaları sık rastlanan bir durumdur.
- Deneme Süresi İddiasıyla Kayıt Dışı Çalıştırma: Sigorta müfettişleri tarafından yürütülen denetimlerde en sık rastlanan konulardan biri de deneme süresinde çalıştırılan işçilerdir. İşe yeni giren bir işçinin söz konusu işte başarılı olup olamayacağı, İş Kanunu' na göre işverene tanınan bir aylık deneme süresinde gözlemlenebilmektedir. Bu süre zarfında işveren yanında çalıştırdığı ücretliyi sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirmemektedir. Denetimler esnasında sigortalı işçi çalıştırmadığı tespit edilen işverenlerin bir kısmı, bu işçilerin deneme süresi içinde oldukları iddiasında bulunmaktadır. Bu iddiayla Sosyal Sigortalar Kurumu' na bildirilmeyen işçilerden bir kısmı gerçekten bir aylık deneme süresini müteakiben sigortalı yapılmakta; bir kısmı ise bu süre dolmasına rağmen Sosyal Sigortalar Kurumu' na bildirilmemektedir. Her iki halde de 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu açısından sigortalının bildirilmemesi hali mevcuttur. Başka bir deyişle, her iki halde de işçi kaçak çalıştırılmaktadır. Bu süre kimi zaman deneme süresi adı altında bir ay, kimi zaman ise daha uzun olabilmektedir.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Ahmet Burçin YERELİ, Oğuz KARADENİZ, "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçaklarına Etkisi", <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aby/19M.3.1.pdf>, (01.05.2008)

- Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilip Vergi Dairesi' ne Bildirilmeyen Ücretliler: Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirilip Vergi Dairesine bildirilmeyen ücretliler oluşturmaktadır.
- Kendi İradesiyle Kayıt Dışı Çalışan Ücretliler: Çalışanlar arasında öyle gruplar vardır ki bunlar kimi zaman işverenleri istese bile sosyal güvenlik kurumlarına ve vergi dairelerine kayıt olmak istememektedirler. Bunlar yabancı işçiler, yetim aylığı alıp herhangi bir işte çalışanlar, emekli işçiler ve çocuk işçiler olarak sayılabilir. Belirtilen kişiler, kayıtlı olarak belli bir işte çalışmaya başladıkları anda başka kanunlar tarafından kendi çıkarlarına aykırı bir durumla karşılaşacakları için kayıtlı çalışmaya yanaşmamaktadırlar. Örneğin, yabancı kaçak işçiler kayıtlı çalıştıkları anda yakalanacaklar ve sınır dışı edileceklerdir. Emekli çalışanlar ile yetim aylığı alıp çalışanların ise kayıtlı çalışmaları halinde aylıkları kesilmektedir. Çocuk işçiye ise, derhal işten el çektirilecektir. Bu nedenle bu kimseler hiçbir şekilde kayıtlı çalışmak istememektedirler.<sup>191</sup>

## II. KAYITDIŞI İSTİHDAMA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

İşverenleri, çalışanları ve kendi hesabına çalışanları kayıtdışı ekonomide yer almaya iten temel neden ekonomiktir.<sup>192</sup> Kayıtdışı istihdamın nedenlerini kısaca sıralamak gerekirse, özellikle vergi oranları, işsizlik yönetimi ve diğer politikalarıdır.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> YERELİ, KARADENİZ, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aby/19M.3.1.pdf>, (01.05.2008)

<sup>192</sup> İstanbul Serbest Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), "Türkiye Vergi Raporu", <http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/docs/yayinlar/TurkiyeVergiRaporu2001.doc>, (10.03.2008)

<sup>193</sup> Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy, OECD Employment Outlook, OECD, 2004, <http://www.ingentaconnect.com/content/oeed/16080289/2004/00002004/00000010/8104121ec007>, (20.04.2008)

## A- GENEL OLARAK

Kayıtdışı ekonomide çalışmak, kazancı artırma, gelir vergisi ve sosyal katkılardan kaçınma olanağı sağlamaktadır. Burada işverenler açısından amaç, maliyetleri azaltmaktır.<sup>194</sup>

Tarihsel perspektiften bakılırsa, kayıtdışı çalışmanın ortaya çıkmasına, değişik ölçülerde de olsa birarada katkı sağlayan üç etken söz konusudur:

- Ailelere ve bireylere yönelik (bakım, temizlik gibi) "kişiselleşmiş hizmetler" için son derece farklı bir talebin doğması; bu hizmetlerin işgücü yoğun ve verimlilik artışının düşük olması;
- Çalışma mevzuatının katılığı neticesinde üretim süreçlerinde bazı bölünmelerin yaşanması;
- Yeni istihdam imkanları sağlayan ve hizmet faaliyetlerine yeni alanlar açan bilgisayar kullanımı gibi hafif teknolojinin yayılma etkisi.<sup>195</sup>

Genel olarak kayıtdışı istihdama yol açan nedenleri dışsal ve içsel faktörler olarak ikiye ayırabiliriz.

### 1- Dışsal Faktörler

Kayıtdışı istihdamın küreselleşme sürecinde yapılmış sermaye birikim tercihinin bağlı olarak ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı belirtilmektedir. Bu yönüyle sermaye birikim sürecinde kayıtdışı istihdam önemli bir unsur haline gelmiştir. Bilgi, iletişim teknolojileri ve küresel rekabet bağlamında üretim sürecinde ve istihdam ilişkisinde, esneklik ve kayıtdışılığa artmaktadır. Her geçen gün daha fazla işletme resmi olarak bildirilmiş büyük bir işyerinde düzenli ve tam zamanlı istihdamı azaltma yöntemlerini yaşama geçirmektedir. Üretim sürecini parçalara ayırmakta ve daha fazla esneklik ve uzmanlık gerektiren üretim birimlerini baştan tasarlayarak çalışmayı yeniden örgütlemektedir. Bu süreçte birçok iş yasal ve toplu sözleşme

<sup>194</sup> İstanbul Serbest Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), "Türkiye Vergi Raporu", <http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/docs/yayinlar/TurkiyeVergiRaporu2001.doc>, (10.03.2008)

<sup>195</sup> İSMMMO, <http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/docs/yayinlar/TurkiyeVergiRaporu2001.doc>, (10.03.2008)

sisteminin dışına çıkartılarak, kayıtdışı ekonomik yapı içinde gerçekleştirilir hale getirilmektedir. Yoksul veya gelişmekte olan ülkeler çerçevesinde kayıtdışı ekonomi tartışmalarının geçmişi 1960'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise bu tartışmalar üretimin esneklik, uzmanlık ve küçük ölçekte yeniden örgütlendiği 1980'li yıllarda belirginlik kazanmıştır.<sup>196</sup>

Dışa açık ekonomik büyüme modelini benimsemiş fakir ülkeler, dünya milli gelirinden daha fazla pay alabilmek için, uluslar arası ticarete rekabet avantajı sağlamak amacıyla, üretim maliyetlerini düşürücü tedbirleri alıp uygulamak zorunda kalmışlardır. Üretimin dışa bağlı olması durumunda, maliyet unsurlarından indirilebilecek olan işgücü maliyetleridir. Bu durum, küreselleşen dünya ekonomisi ile entegre olmak isteyen fakir ülkelerde, ücretlerin düşürülmesini gerektirmiştir. Gelişmiş ülkelere, uluslar arası alanda rekabette avantaj sağlamak için 1970'li yılların ortalarından itibaren bir taraftan ulusal düzeyde istihdam maliyetlerini düşürebilmek için, çalışma hayatında “iş, işyerini, çalışma saatlerini esnekleştirme” politikaları uygulamışlar, diğer taraftan çok uluslu şirketler aracılığıyla üretimin özellikle emek yoğun aşamalarını, alt sözleşme ilişkileri dahilinde alt işverenler aracılığıyla küçük ölçekli, emeğin maliyetinin mümkün olduğunca düşük olduğu dünyanın çeşitli yerlerindeki kayıtdışı fason atölyelerde yada evlerde gerçekleştirmişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde bir taraftan çok uluslu şirketlerle girilen bu türden ilişkiler, diğer taraftan ulusal firmaların dış ticarete rekabet avantajı sağlamak istemeleri, yoksul nüfusun varlığı ile kayıtdışı ekonomiyi genişletmiştir.<sup>197</sup>

## 2- İçsel Faktörler

Kayıtdışı istihdamın içsel faktörleri çeşitli açılardan incelenebilir.

---

<sup>196</sup> Recep KAPAR, “Esneklik, Eğretilişme, Enformelleşme”, TES-İŞ sayı: 2006-2, Haziran 2006, s.81

<sup>197</sup> İstanbul Serbest Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), Kayıtdışı Ekonomi ve Çözüm Yolları, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>, (20.04.2008)

## **a-Mali**

Kayıtdışılık denildiğinde akla hemen “vergi vermeme” olgusunun gelmesi mali sebeplerin önemini ortaya koymaktadır. Hatta bazen kayıtdışı ekonominin tanımı bile “vergi vermemek gayesiyle gizlenen faaliyetler” olarak veya bu anlama gelecek şekilde yapılabilmektedir. Ekonomik sebeplerle içi içe düşünülmesi gereken mali sebepler, öncelikle mali sistemin kendisinde aranmalıdır. Vergi ve benzeri yükümlülükler, ekonomik sebepler kısmında açıklandığı gibi başlıbaşına bir kayıtdışılık sebebidir. Vergi sisteminden beklenen adalet, etkinlik ve basitlik gibi unsurların ne derece hayata geçirilebildiği de kayıtdışı ekonominin boyutlarını önemli ölçüde etkilemektedir.<sup>198</sup>

Kamunun ekonomide kapsadığı alanın büyüklüğüne bağlı olarak harcamalarının yüksekliği, dolayısıyla yeni vergi koyma veya mevcut vergilerin oranlarını yükseltme ihtiyacı kayıtdışılığa teşvik edebilmektedir. Bu bağlamda vergi oranlarının yüksek ve adaletsiz olması mükelleflerin gelir yaratıcı işlemlerini vergi idaresinden gizlemelerine, bununla bağlantılı olarak vergi ödemeyerek yatırımlarına fon oluşturma eğilimine girmelerine neden olmaktadır.<sup>199</sup>

## **b-Ekonomik**

Kayıtdışı sektörün bir süreç olduğu ve geçici olduğu görüşü gelişmeci yaklaşımların ilk ayağını oluşturur. Güncelliğini yitirmiş olan bu görüşte kayıtdışı sektör, iktisatçılar tarafından, gelişmekte olan ülkelerin süreç içindeki bir aşaması olarak değerlendirilmiş ve neo-liberalizmin daha çok ve daha etkin uygulanması ile aşılacak bir “yan etki” olarak yorumlanmıştır. Kayıtdışı istihdam oranlarını gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında kıyaslamış, ve gelişmişlik seviyesi arttıkça ekonomideki kayıtdışı istihdam oranının düştüğünü göstermiştir. Ekonomik gelişme

---

<sup>198</sup> Yılmaz ILGIN, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Proje, Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi, Yayın No: DPT: 2492, Nisan 1999, s.28.

<sup>199</sup> Nihat IŞIK, Mustafa ACAR, “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, s. 117.

açısından ortaya atılan ikinci bir iddia ise kayıtdışı sektörü işsizlik karşısında olumlu bir süreç olarak görür. Ağırlıklı olarak neo-liberal prensiplere dayanan bakış açısı kayıtdışı sektörü işsiz kitlelere istihdam olanağı yaratması açısından ele alır, onu “faydalı” addeder ve gelişmesine neredeyse sempati ile bakar. Bu yaklaşımı, genel iktisat bilgisiyle eleştirmek hemen mümkündür. Kayıtdışı sektör de, tıpkı diğer sektörler gibi bir üretim alanıdır, pazardaki talep karşısında üretebileceği optimal mal ve hizmet miktarı belirlidir; dolayısıyla toplumdaki bütün işsizleri emmesi mümkün değildir ve işsizliğe bir alternatif oluşturması ise ancak üreteceği miktara bağlı olan sınırlı istihdam olanağı düzeyinde olacaktır.<sup>200</sup>

Kayıtdışı ekonominin yoğun bir şekilde yaşandığı ülkelerde en önemli ekonomik sorunlardan birisi enflasyondur. Özellikle artan oranlı gelir vergisi yapısına sahip olan ülkelerde gelir dilimi kaymasıyla mükellefler reel gelirleri artmasa da daha üst bir gelir dilimine kayarak vergi yükleri hızlı bir artış trendine girer. Bu durum da mükelleflerin bazı kazançlarının vergi idaresinden gizlenmesi sonucunu doğurur. Bunun sonucu olarak da devlet yetersiz kalan vergiler sebebiyle sınırsız bir şekilde borçlanma ve para basımına gider ve faiz oranlarının yükselmesiyle enflasyon oranı artar ve akabinde de gelir dağılımındaki denge bozulur.<sup>201</sup>

Gelişmiş olan ülkelerde kişi başına milli gelir yüksek düzeyde olduğu için ekonomide tasarrufların düzeyi yüksektir. Bu sebeple, içsel fonlar ile büyük ölçekli işletme kurmak mümkündür. Diğer taraftan, faiz oranlarının düşük olması dışsal fonlara başvurmayı da kolaylaştırır. Bu sebeple büyük ölçekli firmalar kolaylıkla kurulabilir. Gelişmekte olan ülkelerde milli gelir düzeyinin düşüklüğüne bağlı olarak tasarrufların yetersiz olması, küçük sermayeli küçük ve orta ölçekli kişi veya aile işletmelerinin ekonomide çoğunlukta olması sonucunu doğurur. Kişi yada aile firması niteliği taşımayan büyük ölçekli işletmeler, özellikle de şirketleştikçe faaliyetlerini tümüyle kayıtlı gerçekleştirirler. Bu sebeple bu tür ekonomik birimlerin

---

<sup>200</sup> Reyhan ATASÜ, “Küreselleşme Sürecinde Kayıtdışı/Kayıtdışı Ekonomi ve Ev Ekseni Emek”, Türkiye Üniversite Öğrencileri Bağımsız İktisat Kongresi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara 4-6 Mart 2004, s.176.

<sup>201</sup> Yusuf KILDİŞ, “Kayıtdışı ekonominin Ulusal ve Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:2, s.2000.

faaliyette bulunduğu ekonomilerde gelirin muhasebe defteri kayıtları dışına çıkması şeklindeki, başka bir deyişle, beyan dışı ekonomik faaliyetlerin ağırlıklı olduğu bir kayıtdışı ekonomi pek görülmez. Bu üçüncünün yerine, bu tür firmalar vergi yüklerini hafifletmek için, üretimin emek yoğun aşamalarını düşük maliyetle gerçekleştirebilecekleri asıl üretici birimin alanı dışındaki yerlerde, kayıtdışı çalışan fason atölyelerde, evlerde üretirmek yoluna başvururlar. Bu sebeple, bu tür ekonomilerde kayıtdışı ekonomi daha çok kayıtdışı ekonomik faaliyetler de ağırlık görülebilir. Ancak, denetimin yoğunluğu bu türden faaliyetlerin gerçekleştirilmesini engelleyebilir.<sup>202</sup>

Ülkemizde nüfus artış hızının yüksek, nüfusun önemli bir kısmının kırsal alanlarda yaşıyor ve tarım ve hizmetler sektörünün üretim ve istihdam açısından önemli bir paya sahip olması, işsizlik oranını yüksekliği ve gelir dağılımının çarpıklığı gibi düzeltilmesi için belli bir zamana ihtiyaç duyan “yapısal” nedenler de kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü etkilemektedir.<sup>203</sup>

### **c-Sosyal**

Kayıtdışı ekonominin nedenlerinden bazıları; hızlı nüfus artışı, bölgesel geri kalmışlık neticesinde yaşanan iç göç, kentleşme, kişilerin gelirlerini artırma çabası, işsizlik, gelir vergilerinin yüksek oluşu, bürokratik engeller, işgücü piyasasına yönelik katılıklardır. Bu nedenler formel sektörden kayıtdışı sektöre kayışı da açıklayabilen nedenlerdir. Ülkemizde yeni istihdam oluşturma imkanlarının sınırlı olması, eğitimi, özellikle meslek sahibi işgücünün düşük olması, bireylerin işteki seçiciliğini kırmakta, nerede ve hangi koşullarda olursa olsun bir işte çalışmaya zorlamaktadır.<sup>204</sup>

Çeşitli ampirik çalışmalar sonunda elde edilen bilgilere göre, gençlerin yaşlılara, evlilerin bekarlara, kadınların erkeklere göre daha fazla risk

---

<sup>202</sup> İSMMMO, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>, (20.04.2008)

<sup>203</sup> IŞIK, ACAR, s.117.

<sup>204</sup> Neşe ALGAN, “Türkiye’de Kayıtdışı Sektör: Boyutları, Etkileri ve Kayıtdışı Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler” TİSK, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1028&id=58](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1028&id=58) (16.04.2008)



üstlenebildikleri tespit edilmiştir. Buna göre, nüfusu genç olan, evlilerin ve kadınların ağırlıkta olduğu toplumlarda kayıtdışı istihdam eğilimi de yüksek olur.<sup>205</sup>

Gelir dağılımı açısından bakıldığında; gelir dağılımındaki adaletsizlik, düşük gelir grubunun genişliği ve orta gelir grubu üyelerinin nispi olarak azlığı kayıtdışı istihdamın nedenleri arasındadır. İktisadi kriz ve durgunluk dönemleri de kayıtdışılığa uygun bir zemin oluşturmaktadır. Böyle dönemlerde işsiz kitleler, kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıtdışı faaliyetlerde arayabilmektedir. İşletmeler ise kriz ve durgunluğun etkilerini minimuma indirmek ve özellikle istihdam ve üretim açısından esnek davranabilmek gayesiyle kayıtdışı faaliyetlere yönelmektedirler.<sup>206</sup>

## **B-TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMA NEDEN OLAN FAKTÖRLER**

Türkiye'de Kayıtdışı İstihdama yol açan bir çok neden vardır. Bu nedenler ekonomik, sosyal ve mali ve yasal sistemden kaynaklanmaktadır.

### **1-Ekonomik Faktörler**

Ekonomik nedenler sadece enflasyon ile sınırlı kalmayıp küreselleşme ile birlikte artan rekabet ve işletmelerin yapısı kayıtdışılığa neden olmaktadır.

#### **a-Enflasyon**

Türkiye'de kayıtdışı istihdamın genişlemesindeki en önemli nedenlerden birisi enflasyondur. Enflasyonun etkisiyle gelecek endişesi taşıyan işletmeler, sermayelerini koruma anlayışında kayıtdışı davranışlarını meşrulaştırmaktadırlar.

---

<sup>205</sup> İSMMMO, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>, (20.04.2008)

<sup>206</sup> IŞIK, ACAR, s.118.

Enflasyon, işletmelerin mali tablolarındaki değerleri gerçeklikten uzaklaştırır ve işletmeler gerçek olmayan karın vergisini ödemek durumunda kalırlar.<sup>207</sup>

Enflasyon nedeniyle, gelir ve kurumlar vergisinde sabit varlıklar, stoklar, faiz gelirleri ve giderleri dolayısıyla vergi matrahları etkilenir. Vergilerden sağlanan hasılatın bileşimi ve düzeyi yani vergi yükü ve bunun dağılımı değişir. Bu değişimden kaynaklanan belirsizlik ortamında bulunmak zorunda kalan mükelleflerin kayıtdışılığa yönelme tercihini yükseltir.<sup>208</sup>

Enflasyon nedeniyle öz kaynakları aşağı çekilen firmalar, yüksek faizle borçlanmak zorunda kalırken, yasal yollarla borçlanamayanlar ise, tefecilere yönelip durumlarını daha da zora sokmaktadırlar. Enflasyon problemi olmayan ülkeler faiz ve kredi sorunu yaşamazken; Türkiye ve benzeri ülkeler, enflasyon sebebiyle sıkıntılar yaşamakta ve bedelini kayıtdışı faaliyetlerin bir parçası olmak şeklinde ödemektedir.<sup>209</sup>

### **b-İşletmelerin Yapısı**

Çalışma hayatı içerisinde iyi işleyen bir kontrol ve denetim sisteminin olması kayıtdışı istihdam faaliyetlerinin önüne geçebilecektir. Denetim ve kontrol sistemi devlet ya da firmalar tarafından uygulanabilir. Esasen büyük işletmelerde kontrol ve denetim sistemi gelişmiştir. Çünkü, büyük ölçekli firmalar tüm üretim faaliyetlerini kayıt altında gerçekleştirirler.<sup>210</sup>

Türkiye’de, KOBİ’ler yani küçük ölçekli işletmeler toplam istihdamın %45’ini, yatırımların %27’sini gerçekleştirirken, toplam kredilerin yalnızca %3-4’ünü kullanabilmektedirler. KOBİ’lerin dış finansman sağlama olanaklarının kısıtlı

---

<sup>207</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf> (20.04.2008).

<sup>208</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>209</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>210</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

olması ve risk sermayesi yatırım ortaklığı, KOBİ borsaları, kredi garanti fonu gibi kurumların ülkemizde henüz yeterince yerleşmemiş olması bu işletmeleri, aynı zamanda bir oto-finansman yolu olan daha az vergi ödeme yoluyla faaliyetlerini finanse etmeye itmektedir.<sup>211</sup>

Ülkemizde küçük işletmelerin sayısının fazla olması, sermayelerinin düşük olması nedeniyle rekabet güçlerini artırma istekleri kayıtdışı istihdam faaliyetlerine teşvik etmektedir. Büyük şirketlerin yoğun olduğu sanayi yapılarında kayıtdışı istihdamın işgücü piyasası içindeki yeri çok küçük iken, çok sayıda küçük firmadan oluşan yerel sanayilerde, kayıtdışı istihdama yönelik daha fazla olmaktadır.

### **c-Rekabet Gücü**

Türkiye’de, “rekabet baskısının şirketleri firma içi rekabeti kabul etmeye, küçülmeye, kaynakları dışarıda aramaya ve üretim birimlerini bağımsız kar merkezleri olarak yeniden düzenlemeye itmesinin bu konuda önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir. Çünkü artan işsizlikle birlikte bu gelişmeler, geçici ya da yarı-zamanlı işçilere olan ihtiyacı artırmaktadır. Bu durum ise, işgücünün marjinalleşmesi ve kaçak hale gelmesine yol açabilmektedir. TİSK’ in Türkiye ile Avrupa Birliği ve OECD ülkelerini, net ücret artışları ve kesinti oranları açısından karşılaştıran bir çalışmasında; Türkiye diğer tüm ülkelere göre net ücret artışları en düşük, kesinti oranları ise en yüksek ülke olarak görünmektedir.<sup>212</sup>

Türkiye’de işletmeler, özellikle fiyat rekabeti için işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla kayıtdışı istihdama yönelmektedir. Bu genelde gerileyen sektörlerdeki firmaların ve küçük işletmelerin 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

---

<sup>211</sup> IŞIK, ACAR, s.120.

<sup>212</sup> Hüseyin Mualla YÜCEOL, “Bir Politika Değişkeni Olarak İşsizliğin Ölçülmesi Sorunu Ve Türkiye’ De Gerçek İşsizlik Oranı”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, ISSN:1304-0278, Bahar 2005 Cilt:3, Sayı:12, s.126

önlemlerden kaçınılmaktadır. Düşük ücret ve düşük maliyetli işgücü için en uygun alan kayıtdışı istihdam olmaktadır.<sup>213</sup>

## 2- Sosyal Faktörler

Türkiye’de kayıtdışılığın en büyük nedenlerinden biri de nüfusa bağlı olarak artan işsizlik, kentleşme nedeniyle göçlerin artması, çocuk işçilere yönelme vb. sebeplerdir.

### a-Nüfus Artışı

Bir ülkenin kalkınmasında nüfus önemli bir faktördür. Ekonomilerini büyütmek için gerekli diğer şartlara sahip olduğu halde yeterli nüfusa sahip olmayan ülkelerin, bu eksikliği gidermek amacıyla yurt dışından işgücü ithal etmek zorunda kaldıkları bilinen bir gerçektir. Nüfus, sahip olduğu özelliklerden dolayı yerine göre ekonomik gelişmenin bir şartı veya gelişmeyi engelleyen, en azından yavaşlatan bir etkiye sahip bulunmaktadır.<sup>214</sup>

Ülkemizde hızlı nüfus artışı her kurumu ve gelişmeyi etkileyen bir olgudur. Nüfus artışı Türkiye’deki her reform hareketini ve kalkınma çabalarını olumsuz etkilemektedir. Hızlı nüfus artışı bireylerin refah artışından daha fazla pay almasının ve ekonominin değişim sürecinin daha hızlı gerçekleşmesini engellemekte, sürdürülebilir kalkınma çabalarını zorlaştırmakta, konut, sağlık, eğitim ve altyapıya olan ihtiyacı artırmaktadır.<sup>215</sup>

Çeşitli ampirik çalışmalar sonunda elde edilen bilgilere göre, gençlerin yaşlılara, evlilerin bekarlara, kadınların erkeklere göre daha fazla risk

---

<sup>213</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>214</sup> GÜLOĞLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>215</sup> Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, Yeraltı Ekonomisi. Akçağ Yayınları/299, Ekonomik Araştırmalar/4, Ankara 1999, s.15

üstlenebildikleri tespit edilmiştir. Buna göre, nüfusu genç olan, evlilerin ve kadınların ağırlıkta olduğu toplumlarda kayıtdışı çalışma eğilimi de yüksek olur.<sup>216</sup>

Nüfus artışı ülkemizin en büyük sorunlarından biridir. Çünkü, ülkenin en önemli sorunu, artan nüfus oranında istihdam olanağı yaratamamasıdır. Artan işsizlik oranı nedeniyle emek sahipleri, kayıtdışı sektörlerde daha az ücret, sigortasızlık ve uygunsuz koşullar altında çalışmasına neden olmaktadır. Bir diğer önemli faktörde, hızlı nüfus artışıyla eksik istihdamın oluşması, ücret düzeylerini aşağı çekmekte, düşük ücretlilerin gelirini artırmak amacıyla kayıtdışı istihdam faaliyetlerine yönelmektedir. Ayrıca daha önce de belirttiğimiz gibi ülkemizde çocuk ve genç nüfusun, toplam nüfus içerisindeki oranının yüksek oluşu, gerekli eğitimin verilememesi, nüfusun fazla, GSMH (Gayri Safi Milli Hasıla) düşük olması, kayıtdışı istihdamı besleyen faktörlerdendir.<sup>217</sup>

### **b-İşsizlik**

Türkiye'deki yüksek işsizlik ve eksik istihdam gerçeği, kayıtdışı faaliyet için en önemli kaynağı oluşturmaktadır. İşsizlik kayıtdışı istihdam için bir neden olmakla beraber gerçekte kendisi, kayıtdışı istihdamı oluşturan nedenlerin bir sonucudur.<sup>218</sup>

### **c-Kentleşme ve İç Göç**

Kentleşme dar anlamda “sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artmasıdır. Geniş anlamda ise, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının ve halen var olan kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma oluşturan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikim süreci” şeklinde tanımlanabilir.<sup>219</sup> Kentlerdeki mevcut işsizlere dahi istihdam imkanları yaratılmazken, köyden kente göç eden ve herhangi bir üretim tecrübesi ve yeterli

<sup>216</sup> İSMMO, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>, (20.04.2008)

<sup>217</sup> İSMMO, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>, (20.04.2008)

<sup>218</sup> Naci GÜNDOĞAN, Genç İşsizliği. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2001, s.116.

<sup>219</sup> ÖZSOYLU, Yeraltı Ekonomisi, s.18.

eğitimi olmayan kişilerin kayıtlı sektörde istihdam edilebilme olasılıkları çok dūřüktür. Bu insanların kente uyum sağlaması ve işçileşme sürecini tamamlaması uzun süre alacağından işsiz kalacağı bu süre içinde gelir sağlayacak, kendi oluşturduğu, sermaye ve beceri gerektirmeyen basit işleri yürütmesi kaçınılmaz olmaktadır.<sup>220</sup>

Kırsaldan kentlere yapılan sürekli göç işsizlerin ve gizli işsizlerin sayısını artırmıştır. Bu bağlamda kırsal yörelerden göç edenlerin kayıtdışı istihdam faaliyetleri için önemli bir işgücü kaynağı olmuşlardır. Hatta kayıtlı sektördeki sınırlı gelişmelere karşın, kayıtdışı istihdamda büyük ve hızlı bir gelişme yaşanmıştır.<sup>221</sup>

#### **d-Çocuk Çalışan**

Kayıtdışı istihdamın önemli kaynaklarından biri de özellikle kentsel alanlarda yoğun olarak işgücü piyasalarına çeşitli nedenlerle katılan çocukların sayısındaki artışlardır. Giderek daha fazla çocuğun yasal düzenlemelerin bulunduğu kayıtlı alan dışına kayması kayıtdışı iş olanaklarının yaygınlaşmasının bir sonucudur. Kısaca, çocukların işgücü piyasasına katılmaları sadece ekonomik nedenlerle yani aile gelirine katkı sağlamak nedeni ile değil o piyasalardan çeşitli nedenlerle çocuk işgücüne yönelik talepten kaynaklanabilmektedir. Bu bir tür sarmal olarak sürekli bir kısır döngü oluşturmaktadır. Çocuğun gelirine muhtaç aile çocuklarını çalıştırmakta ancak bu yoksulluğu azaltmamakta aksine arttırmaktadır. Çalışmak zorunda kalan çocuklar eğitim alamadıkları için gelecekte çalışacakları işler de daha düşük ücretli işler olacak yoksulluğun çemberi devam edecektir. Çocukları çalışmaya iten nedenlerden biri de eğitim sisteminin yetersizliğidir. Çalışmaya başlayan çocukların önemli bir kısmının okul sistemini terk eden çocuklardan oluşması da bu durumu göstermektedir.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> GÜLOğLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>221</sup> GÜLOğLU, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>222</sup> Kuvvet LORDOğLU, “Kayıtdışı istihdam ve Türkiye kaynakları”, s.50, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdere/07.pdf> (01.05.2008)

Çalışma koşulları ve alanları sosyo - kültürel değerlerle tanımlanarak kısıtlanmış olan yetişkin emeğine kıyasla çocuk emeği bir avantaj sağlamaktadır. Fiziki mobilitesi yüksek olan çocuk emeği için, düşük ücretli, geçici ve marjinal işlerde, tarım / tarım dışı ve formel / kayıtdışı sektörlerde istihdam olanakları kolayca bulunabilmektedir. Böylece, çocuklar aile bütçesine önemli katkı sağlayabilecek bir konumdadır.<sup>223</sup>

Türkiye İstatistik Enstitüsü tarafından yapılan 2006 anketine göre Türkiye’de 6-17 yaş grubunda bulunan 16 milyon 264 bin çocuktan % 5,9’u ekonomik bir işte çalışmakta, bir başka ifadeyle istihdam edilmektedir (958 bin kişi). Türkiye genelinde 6-17 yaş grubunda istihdam edilen çocukların % 47,7’si kentsel, % 52,4’ü kırsal yerlerde yaşamaktadır. İstihdam edilen çocukların % 66’sını erkek, % 34’ünü kız çocukları oluşturmaktadır.<sup>224</sup>

### **e-Yabancı Kaçak İşçi**

İşverenlerin resmi şartlarda işçi çalıştırmaları durumunda onlar için yasaların kaçınılmaz olarak öngördüğü asgari ücret, sosyal güvenlik primi ve vergi gibi zorunlulukları yerine getirmesi gerekmektedir. Oysa ki kaçak olarak işçi çalıştırılması durumunda işçilik maliyetlerinin düşmesinin yanında işletmenin diğer işyerlerine göre maliyet ve dolayısıyla rekabet avantajı sağlaması söz konusu olabilmektedir. Bu durumda kaçak olarak çalışan yerli işçilere göre yabancı işçilerin daha düşük ücretle çalışmayı kabul etmelerinden dolayı onlara yönelik olarak işverenlerin talebi eksilmemektedir.<sup>225</sup>

Yüksek işsizlik oranına sahip ülkelerden biri olan Türkiye bu sorunla uğraşırken, 1990’lı yılların başından itibaren yabancı kaçak işçi sorunu ile de karşılaşmaya ve “kaçak işçi

<sup>223</sup> Özcan KARABULUT, “Türkiye’de Çalışan Çocuklar”, Araştırma Sonuçları, İstanbul, Aralık 1996, s.7, [http://www.festr.org/files/turkiyede\\_calisan\\_cocuklar.pdf](http://www.festr.org/files/turkiyede_calisan_cocuklar.pdf) (01.05.2008)

<sup>224</sup> Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Çocuk İşgücü Araştırması, 2006, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=26&tb\\_adi=%C7ocuk%20%DD%FEg%FCc%FC%20%Dstatistikleri&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=26&tb_adi=%C7ocuk%20%DD%FEg%FCc%FC%20%Dstatistikleri&ust_id=8) (01.05.2008)

<sup>225</sup> Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, <http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf> (01.05.2008)

göçü alan” bir ülke durumuna geçmeye başlamıştır.<sup>226</sup>

Yabancı kaçak işçilik olgusu, Türkiye'nin karşısına bir yandan çevresindeki ülkelerde yaşanan kapsamlı ekonomik, siyasal ve toplumsal değişme süreçlerinin ve bir yandan da küreselleşme olarak algıladığımız sürecin karmaşık etkilerinin sonucu ortaya çıkmıştır. Bu süreçle birlikte Türkiye, geçmişte yaşanandan farklı, yeni bir nüfus hareketinin yöneldiği ülkelerden biri haline gelmiş ve bu göç hareketinin başlamasının ardından Türkiye'deki işsizliğin nedenleri arasında yabancı kaçak işçilik de sayılmaya başlanmıştır.<sup>227</sup>

### **f-Çalışan Emekliler**

Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da kayıt dışı çalışan emekliler oluşturmaktadır. Ülkemizde genç yaşta emekli olanların önemli bir bölümü emekli olduktan sonra da çalışmaya devam etmektedirler. Emeklilerin tekrar çalışmaya başlamaları halinde sigortalı olamayacakları yönünde toplumda yaygın bir inanış vardır. Emekliler, yaşlılık aylığı almaları ve sağlık yönünden ilgili sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanıyor olmaları nedeniyle düşük ücretle ve sigortasız olarak çalışmayı kabul etmekte, bu nedenle işverenler tarafından tercih edilmektedirler. Öyle ki, gazetelerde çıkan iş ilanlarında emeklilere yönelik çok ciddi bir talep olduğu dikkat çekmektedir. Diğer yandan, emekli işçilerin iş deneyimlerinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmelerinde önemli bir etkidir. Bununla birlikte emekli aylığı alan kimsenin çalışabilmesi için çalışmasının türüne göre Sosyal Güvenlik Kurumu'na sosyal güvenlik destek primi ödemesi gerekmektedir.<sup>228</sup>

Çalışma hayatında emeklilerin ve emekli olmadan çalışanların bulunması haksız rekabete neden olmaktadır. Yıllarca aktif iş hayatının içinde bulunan işçiler, belirli bir iş tecrübesinin yanı sıra, kayıt dışı çalışmayı, (sigortaya ihtiyaç duymamaları nedeni ile istemediklerinden) kabul etmeleri nedeni ile işverenlerin

<sup>226</sup> Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı Ankara, Ağustos 2004, Yayın no:116, Ankara, Ağustos 2004,

[http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

<sup>227</sup> ÇSGB, [http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

<sup>228</sup> YERELİ, KARADENİZ, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aby/19M.3.1.pdf>, (01.05.2008)



tercih ettikleri grup olmaktadırlar. Tecrübesiz ve sigortalı çalışmayı talep eden genç işçiler ise tecrübeli ve sigortasız çalışmayı kabul eden emekli çalışanlarla mücadele etmek zorunda kalmaktadırlar.

### **3-Mali, İdari Ve Yasal Sistemden Kaynaklanan Faktörler**

Türkiye’de kayıtdışı istihdamı tetikleyen ekonomik ve sosyal nedenlerden sonra diğer önemli neden ise mali, idari ve yasal sistemdir. Çünkü, bu sistemlerdeki uygulanan süreçler işçi ve işverenleri kayıtdışı istihdama yönlendirebilmektedir.

#### **a-Türk Vergi Sistemi**

Türk vergi mevzuatı çok sayıda yasa hükmü, Bakanlar Kurulu kararı ve genel tebliğle uzmanların bile izlemekte zorluk çektiği bir görünüm içindedir. Mükerrer maddeler, geçici maddeler değiştirilen maddeler verilemede açıklık ilkesini zedelemektedir.<sup>229</sup>

Bir sosyal kurum olan vergi, bireysel ve toplumsal davranışlara yol açar. Her konulan yeni vergi ya da vergi oranları vergi mükelleflerinde farklı motivasyonlara neden olur. Kayıtdışılıkla vergi gelirleri ters orantılıdır. Kayıtdışılık artarsa vergi gelirleri azalır. Türkiye’de vergi ahlakı gelişmiş değildir. Vergi ahlakı kültür seviyesinin bir göstergesidir. Vergi ahlakını etkileyen en önemli sebep vergi kaçakçılığıdır. Mükellef ödenen verginin nereye harcandığını bilmek ister. Türkiye gibi demokratikleşme, şeffaflık gibi olumlu gelişmelerin beklendiği ülkelerde haklı bir istektir. Eğer vergilerin verimli olarak kullanılmadığı izlenimine kapılırsa vergi kaçırmaya çalışacak ve vergisini ödemeyecektir. Devlet tarafından çıkarılan istisnalar muafiyetler ve indirimler de kayıtdışılığa neden olmaktadır. Bunların yanında götürü sistem de kayıtdışılığın önemli sebeplerindendir.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Yusuf KILDİŞ, “Kayıtdışı Ekonomi”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:2, 2000, s.8

<sup>230</sup> GÜLOĞLU,  
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

## **b-Ücretler Üzerindeki Yasal Kesintiler**

Ülkemizde ücretliler üzerindeki mali yükümlülükler; ücretlilerin vergi yükü, İşçi / işveren sigorta primleri, kıdem tazminatları ve istihdamla ilgili diğer yükümlülüklerden oluşmaktadır. Sosyal sigorta primlerin yüksekliği işçi ile işvereni, prim yüksekliğini izole etmek üzere, ister istemez Sosyal Güvenlik Kurumu'na çıkar birliğine yöneltmektedir. İşçiden kesilen zorunlu tasarruf fonların devletçe nemalaştırılmasındaki samimiyetsizlik, sigortasını, vergisini, fonunu tam ödeyen işletme ile (bugünkü ekonomik ortamdaki işsizlik nedeniyle işçinin, işverenle bordo pazarlığı yapma şansının bulunmaması sonucu) vergisini, sigortasını, fonunu ödemeyen, ya da az ödeyen işletme arasında ki haksız rekabet, işletmeleri kayıtdışı üretime yöneltmektedir. Çünkü kayıtdışı üretim, kayıtdışı satışın bir uzantısıdır.<sup>231</sup> Fakat son yasalaşan istihdam paketi ile işveren sigorta primlerine yapılacak %5'lik indirim ve kadınlarla, ilk defa sigortalı olacak 18-29 yaş arasındaki gençler için gelen sigorta prim ayrıcalıkları ile belki kayıtdışılık azalabilir fakat bu ayrıcalık diğer yaş grupları için tehlike arz etmektedir.

## **c-Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı**

Bürokratik işlemlerin fazlalığının iki olumsuz sonucu ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi bu işlemleri yapmak için harcanan zamanın oluşturduğu maliyetler, ikincisi ise çok fazla işlem olması nedeniyle bu işlemlerin bilinmemesidir.

Kayıtdışı ekonomiyi genişleten bir diğer faktör o ülkedeki bürokrasinin yoğunluğu ve karmaşıklığıdır. Gerek sektöre girişte, gerekse girişten sonra harcanan zaman ve masraf kayıtlı sektörde kalmanın önemli bir maliyetidir. Türkiye'de idari yapılanmada geçmişten günümüze uzanan bürokrasinin karmaşıklığı, denetim yetersizliği ve birimler arasındaki koordinasyon eksikliği gibi olumsuzluklar, hem kayıtdışı faaliyetleri teşvik etmekte, hem de bu faaliyetlerin tespitini ve kayıt altına alınmasını zorlaştırmaktadır.<sup>232</sup> Dünya Ekonomik Forumu verilerine göre Türkiye,

<sup>231</sup> Osman ALTUĞ, Kayıtdışı Ekonomi. Türkmen Kitabevi, 2. Basım, İstanbul 1999, s.440.

<sup>232</sup> Hakan ÇETİNTAŞ, "Türkiye'de Kayıtdışılığın Fayda-Maliyet Analizi", Çimento İşveren Dergisi, Cilt:17, Sayı:5, Yıl:2003, s.10.

devlet bürokrasisinin iş geliştirmeyi engelleyici etkisi yönünden 59 ülke arasında onuncu sırada yer almaktadır. Uluslararası Para Fonu verilerine göre de 50 ülke içinde onüçüncü sıradadır.<sup>233</sup> Ülkemiz bir şirketin kuruluşu için gerekli formalite sayısı bakımından Avrupa'da ilk sıradadır. Bir şirket kurabilmek için 19 formalite gereklidir ve en önemlisi bu işlemler en az 2,5 ayda sonuçlanmaktadır. Aksine aynı şirketi Lüksemburg'da iki, İngiltere'de ise yalnızca tek bir formalite ile kurmak mümkündür.<sup>234</sup>

Yalnızca girişte değil, girişten sonra harcanan zaman ve maliyet açısından da Bürokratik yapı aynı zamanda yolsuzlukların artmasına neden olarak kayıtdışılığı teşvik edebilir. Yoğun bürokrasi, yolsuzluklara uygun bir ortam yaratarak, firmaların vergi yükünü artırır.. Türkiye'de 1980'lerde endeks 4 iken, hızla yükselerek 6.40'a çıkmıştır. Ülkemizde yoğun bürokrasi ve yetersiz denetim, bir taraftan kayıtlı ekonominin maliyetini artırdığı, diğer taraftan yolsuzluklara uygun bir ortam yaratıp firmaların vergi yükünü artırdığı için kayıtdışılığı daha cazip kılmaktadır.<sup>235</sup>

#### **d-Türk Yargı Sistemi**

Türkiye'de kuvvetler ayrılığı sistemi kabul edilmiş olmasına karşın, ülkedeki genel kanı, yargı organlarının bağımsız olmadığı ve adalet sisteminin iyi işlemediğidir. Mahkemeler sosyal ve ekonomik yapıdaki hızlı değişimlerden kaynaklanan birikimler, yargı sistemindeki personel yetersizliği, teknolojik imkansızlıklar nedeniyle davalar geç sonuçlanmaktadır. Adalet sisteminin yavaş kalıyor olması kayıtdışı faaliyette bulunanların daha cesur hareket etmesine neden olmaktadır. Bu sayede, kayıtdışı faaliyetlerdeki gelişmeler engellenememektedir.<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> Ahmet Burçin YERELİ, Oğuz KARADENİZ, Kayıt Dışı İstihdam, Odak Yayınları, 2004, s.7.

<sup>234</sup> ÇETİNTAŞ, s.10

<sup>235</sup> ÇETİNTAŞ, s.10

<sup>236</sup> GÜLOĞLU,

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

## **e-Etkin Denetimlerin Gerçekleştirilememesi**

İşletmelerin faaliyet dönemlerine veya geçmiş dönemlerine ilişkin denetimlerin etkin bir şekilde yapılamaması, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artmasına ve mevcut kayıtdışı faaliyetlerin de tespit edilememesi neden olmaktadır. Kişi ve kuruluşların yasalara uygun çalışmasını sağlamaya yönelik denetimin mantığında, bir gün denetlenebileceklerini bilmeleri yasalara uygun çalışmalarına neden olmaktadır. Ancak, denetimden beklenen verimin alınabilmesi için, denetçilerin bu konunun uzmanları olmaları, objektif davranabilecek bireylerden oluşan ekiplerden oluşması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, bugün ülkemizde olduğu gibi, denetimler ciddiye alınmayacak, kayıtdışı faaliyetlerin üstü örtülecek ve bir sonraki yılın kayıtdışı büyüklüklerine katkıda bulunulacaktır.<sup>237</sup> Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili bilgilerin önceden oluşturulmuş ilkelere uygunluk derecesini belirlemek ve sonuçlarını bu bilgilerle ilgili olanlara bildirmek amacıyla objektif olarak kanıt toplayan ve bu kanıtları değerlendiren sistematik bir süreçtir.<sup>238</sup> Fakat bu süreci etkin biçimde gerçekleştirebilmek için yeterli personel gerekmektedir. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’na bağlı yaklaşık 550 müfettiş görev yapmaktadır. Bu müfettişlerin denetim için ne kadar yeterli olduğu tartışma konusudur.

## **f-Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişimler**

1980 sonrası uygulamaya konulan neoliberal politikalar ile küresel rekabete uyumda “sosyal devletin yeniden yapılandırma sürecine girilmiş ve işgücü piyasası esnekleştirilmiştir. Özellikle sosyal güvenlik sağlık ve eğitim politikaları özelleştirilmeye ve refah politikaları piyasalaştırılmaya başlanmıştır.<sup>239</sup> Çalışma ilişkilerinde yaşanan bu değişimle birlikte kayıtdışı çalıştırma daha cazip hale gelmiştir.

---

<sup>237</sup> GÜLOĞLU,

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)

<sup>238</sup> Seval KARDEŞ, “Denetimin Etkinliğinin Artırılmasında Analitik İnceleme Prosedürlerinin Kullanımı ve Türkiye’de Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma”, Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No:29, Mart 1996, Ankara, s.6.

<sup>239</sup> Yılmaz TOPÇUK, “Esnek Çalışmanın Sosyal Güvenliğe Etkisi”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık 2006, s.168.

### III. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ETKİLERİ

Kayıtdışı istihdamın etkilerini ekonomik, Sosyal ve Siyasi olarak üç gruba ayırabiliriz.

#### A-EKONOMİK

Kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümenin gerçekleştiği bilinmektedir. Örneğin, Türkiye’de son yıllarda yıllık ortalama yüzde 7,9’luk bir büyüme sağlanmıştır. Ancak, bu büyümenin yatırımları uyarmadığı ve formel ekonomide istihdam yaratmaya yol açmadığı gözlenmektedir. Bu gelişme küreselleşme sürecinde karşılıklı bağımlılığın varlığından ve gelişmiş ülkelerle gelişmekte olanlar arasında piyasaların yapısal bakışsımsızlığından ileri gelmektedir.<sup>240</sup>

Gerçekten, piyasaların yapısal bakışsımsızlığı nedeniyle gelişmiş ülkelerin işletmeleri tarafından sağlanan karlar ve rantlar gelişmekte olan ülkelere yatırım yapacak sermayenin yitirilmesi ve ödemeler dengesi üzerinden para çekilmesine yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler hammadde ihracatından sanayi malları ihracatına geçmeyi başarmıştır. Bununla birlikte, pek çok araştırmada görüldüğü gibi, gelişmekte olan ülkeler için mübadele ilişkileri iyileşmemiştir ve aksine son yirmi yıl boyunca bozulmuştur. Burada, açıklama küresel üretim sistemlerinin niteliğinde araştırılmalıdır. Gelişmekte olan ülkeler, kısmen nitelik donanımları ve kısmen katma değeri yüksek üretim katmanlarına giriş engellerinin varlığından, katma değeri düşük ürün ve bileşenlerin üretiminde uzmanlaşmışlardır. Bununla birlikte, küresel ölçekte olağanüstü üretim kapasitesi fazlalığına yol açan üreticiler arasında rekabet yoğunsa, bu da fiyatlar üzerinde baskıyı artırmaktadır.<sup>241</sup>

#### B-SOSYAL

Kayıtdışı ekonomik faaliyette bulunanların geniş bir kesimi oluşturması, idare edenler ile edilenler arasında bir kopukluk yaratır ve güvensizlik ortamı oluşturur.

---

<sup>240</sup> ERDUT, s.78.

<sup>241</sup> ERDUT, s.78.

Kayıtlı faaliyette bulunanlar, yaygın kayıtdışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybederler. Kayıtdışı faaliyette bulunanlar da kayıtdışılığın tabiatı gereği ilişkilerini yasal düzenlemeler ve genel ve açık kurallar dışında yürütürler. Sorunlarını da bazen yasadışı yollarla çözüme yoluna giderler.<sup>242</sup>

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler çoğu zaman çevre ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirildiğinden, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerden dolayı kaynakların tahribi ve sürdürülebilir kalkınma amacının gerçekleştirilememesi söz konusu olmaktadır. Gecekondu ve kaçak yapılaşma da çarpık şehirleşme sorunun ortaya çıkmasına yol açmaktadır.<sup>243</sup>

Kayıtdışı üretimler, belgesiz ve kayıtsız üretilmeleri sebebiyle standart dışı ve garantisiz olduğundan, söz konusu ürünleri tüketen tüketici kesimin de kayıtdışılıktan dolayı mağdur olması ve kayıtlı sektör tüketicilerini korumaya yönelik yasalardan ve satış sonrası hizmetlerden yararlanmaması söz konusudur. Güvenlikten de yoksun olan kayıtdışı sektörün ürünleri, bazen hayati tehlike bile yaratabilmektedir.<sup>244</sup>

## C-SİYASİ

Günümüzde, ILO'nun verilerine göre, dünyada 100 çalışandan altısının işsiz; 16'sının kişi başına ve günlük 1 ABD doları olan mutlak yoksulluk sınırının altında kaldığından kendisinin ve ailesinin yaşaması ve geçinmesine yetecek gelirden yoksun; beş ülkeden ikisinde çalışanların örgütlenme özgürlüğünün tanınmamasının çok ağır sorunları ile karşı karşıya kaldığı; dünyada 250 milyon çocuğun çalışmakta olduğu; iş kazası ya da meslek hastalığı nedeniyle bir günde 3 bin ölümün gerçekleştiği ve çalışanların yüzde 80'inin yeterince sosyal korumadan yararlanmadığı düşünülürse, kayıtdışı istihdamın gerçekleştiği siyasal koşulları algılamak kolaylaşacaktır.<sup>245</sup>

---

<sup>242</sup> ILGIN, s.42.

<sup>243</sup> ILGIN, s.42.

<sup>244</sup> ILGIN, s.43.

<sup>245</sup> ERDUT, s.80.

Gerçekten, kayıtdışı istihdamın giderek yaygınlaşması demokrasi ve özgürlüğün gelişimine uygulamada pek önem veren çağdaş dünyanın en yaman çelişkilerinden biri haline gelmiştir. Küreselleşme ile sosyal devletin gerilemesi, işçi sendikalarının güç yitirmesi ve çalışanların haklarının tanınması ve uygulamaya konulması bakımından ortaya çıkan sorunlar koşutluk göstermektedir. Piyasa sisteminin güçlerinin yol açtığı eşitsizlikler demokratik yaşamı tehdit etmektedir. Bu anlamda, kayıtdışı istihdamı insan haklarının, özellikle temel sosyal hakların tanınması, yurttaşlık bilinci ve demokratik kurumların oluşumu ve işleyişi ile bağdaştırma olanağı yoktur.<sup>246</sup>

Ayrıca, işgücü piyasasında artan eşitsizlik, eğretilik ve güvencesizlik karşısında ekonomik büyüme ve sosyal adalet arasında denge kurmak, toplumsal düzeni oluşturmak ve barışı sağlamak gerçekten güç olacaktır. Buna göre, toplumsal dayanışma ve siyasal istikrardan söz etmek aşırı iyimserlik olsa gerektir.<sup>247</sup>

#### **IV. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI**

Kayıtdışı istihdam, sosyal ve ekonomik birçok sonucu içeren bir olgudur. Aynı zamanda en temel insan hakkı olan sosyal güvenlik hakkının ihlalidir. Sonuçları özellikle işçi, işveren ve devleti ilgilendirmektedir.

##### **A-İŞÇİ AÇISINDAN SONUÇLARI**

Kayıt dışı istihdamın çalışanlar açısından sonucu sosyal sigortalar yardımlarından mahrum kalmaktır. En ihtiyaç duydukları anda sağlık yardımlarından yararlanamamak ve yaşlandıklarında gelir sahibi olamamak insanlar üzerinde psikolojik yaralar açmakta ve bu kişiler topluma karşı kin ve nefret dolu insanlar haline gelmektedirler. Dolayısıyla kayıt dışı istihdam mutsuz, suça meyilli insanlar yaratmaktadır.

---

<sup>246</sup> ERDUT, s.80.

<sup>247</sup> ERDUT, s.81.

## **B-İŞVERENLER AÇISINDAN SONUÇLARI**

Kayıt dışı işçi istihdam eden işletmeler her şeyden önce yeterli ölçek büyüklüğe ulaşmamakta ve ölçek ekonomilerinden<sup>248</sup> yararlanamadıklarından maliyetleri yükselmektedir. Yüksek maliyetlerle çalışan firmaların verimlilikleri de düşük olmakta ve rekabet güçleri zayıflamakta ve hiçbir zaman kurumsallaşamamaktadır. Aynı zamanda kendini güvende hissetmeyen mutsuz işçilerin verimsiz çalışmalarına maruz kalmaktadırlar.

## **C-DEVLET AÇISINDAN SONUÇLARI**

Kayıt dışı işçi çalıştırma sonucu devletin maruz kaldığı vergi ve prim kayıpları açıkların sadece görünen kısmıdır. Çağımız modern devletleri sosyal devlet olmaları nedeni ile tüm ihtiyaç sahibi vatandaşlarının asgari ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdürler. Sosyal güvenlik sistemi dışında kalan kişilerin asgari ihtiyaçlarının da devlet tarafından sağlanması devlete ek yükler getirmektedir. Örneğin ülkemizde 2007 yılında sosyal güvenlik sisteminin 31,589 milyar YTL açık vereceği öngörülmektedir.<sup>249</sup> Devletimiz bu açıkları kapatmak için daha da borçlanacak ve faiz ödemek zorunda kalacaktır.

## **V. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ**

Kayıtdışılık Türkiye'de yeni değildir. Ekonomik hayattaki yapısal değişiklikler, sosyal ve ekonomik sorunlar ve devlet yapısından kaynaklanan problemlere ilave olarak yeterli vergi bilincine ulaşamaması ve denetim kadrolarının eğitim ve mesleki bilince sahip olmaması kayıtdışı istihdamın ülkemizde hızla büyümesine yol açmaktadır.<sup>250</sup> Fakat kayıtdışı istihdamın azalması

---

<sup>248</sup> Ölçek Ekonomisi: Bir firmada üretim faktörlerini genişleterek, yahut teknik yenilikler uygulayarak firmanın ürettiği mal yada hizmetlerin maliyetlerinde dolayısıyla verimliliğinde sağlanan olumlu farktır.

<sup>249</sup> Birol AYDEMİR, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık 2006, s.69.

<sup>250</sup> GÜLOĞLU,

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, (20.04.2008)



için birçok önlemler alınmıştır. Bu önlemlerin ne kadar yeterli olduğu ise tartışma konusudur.

## **A-BİLGİLENDİRME VE BİLİNÇLENDİRME FAALİYETLERİ**

Türkiye’de kayıtlılık oranını arttırmaya yönelik çalışmalardan başlıcaları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bakanlık ve SGK tarafından, son beş yılda, kayıtlılık oranını arttırmaya yönelik olarak aşağıda belirtilen bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri gerçekleştirilmiştir.<sup>251</sup>

- Broşür, El İlanı ve Afiş Dağıtımı
- Televizyon Dizileri
- Basın Toplantıları ve Eğitimler
- İnternet (24 Saat Açık Sanal Sigorta Müdürlüğü) [www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr)
- SSK Tele Bilgi Hattı
- E- Bildirge Projesi

## **B-YASAL DÜZENLEMELER**

Ülkemizde kayıtdışı istihdamla ilgili en etkili adımlar 08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Yasası ile atılmıştır. Reformun birinci aşamasında temel emeklilik ve sosyal sigorta parametreleri yeniden tasarlanmış ve işsizlik sigortası uygulanmaya başlamıştır. İkinci aşamada sosyal sigorta kuruluşlarının idari ve organizasyonel olarak yeniden yapılandırılması, bireysel emeklilik sisteminin uygulamaya konulması, sağlık sisteminin yeniden yapılandırılması ve sosyal yardım sisteminin yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> ÇSGB, [http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

<sup>252</sup> Necdet KENAR, “Kayıtdışı Sektörü Büyüten Faktörler Ekonomiye ve Çalışma Hayatına Etkileri ve Çözüm Önerileri” Büyüyen Kayıt Dışı Sektör Semineri, TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) Yayınları, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=209> (02.05.2008)

Sosyal güvenliğin asgari normlarına dair 102 sayılı ILO Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel mesleki risk karşısında sosyal güvence sağlamaktadır. İşsizlik sigortası 102 sayılı sözleşme için “çekirdek hüküm” niteliğindedir. Bu sözleşmeyi imzalamış bir üye devlet olarak Türkiye'nin 4447 sayılı yasayla işsizlik sigortasını kabulü, onu son derece önemli bir konuma getirerek Türk çalışma hayatını uluslar arası normlara yakınlaştırmıştır.<sup>253</sup> İşsizlik sigortası prim ödemeleri 01.06.2000 tarihinde başlamıştır. İlk ödenekler ise 2002 Mart ayı sonu itibarı ile sigortalı işsizlere ödenmeye başlamıştır.<sup>254</sup>

Yeni düzenleme ile işverene, işe aldığı işçiyi işe başlatmadan önce SSK'ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece “yeni işe aldım, bildirim süresi dolmadı” gibi mazeretlerin önüne geçilerek, işçilerin işe başladıkları andan itibaren sigorta kapsamına alınmalarını sağlayacak bir düzenleme getirilmiştir.<sup>255</sup>

Yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi ile ilgili olarak Çalışma Bakanlığı'nca bir Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Yabancıların çalışma izinleri ile ilgili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na sunulan Tasarıda, ilgili kanunlarda açıkça çalışma izni vermeye yetkili kılınan bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma izni vermeye devam etmeleri, ancak yabancının çalışmaya başlayış ve çalışmasının bitim tarihlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirilmesi öngörülmektedir. Bunun dışında çalışma iznini verecek olan kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak düzenlenmiştir. Kanun Tasarısı TBMM Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonundan geçerek Genel Kurul'a inmiştir.<sup>256</sup>

Ücret dışı yüklerin indirilerek istihdamın teşvik edilmesi ve böylece kayıtdışı istihdamı da azaltmak amacıyla, 22.12.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Bütçe Kanunu ile, işsizlik sigortası prim oranı, 2002 yılı için, işçi, işveren ve devlet katkısından birer puan olmak üzere toplam 3 puan indirilmiştir.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> ÇSGB, [http://www.csgb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.csgb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

<sup>254</sup> KENAR, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=209> (02.05.2008)

<sup>255</sup> ÇSGB, [http://www.csgb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.csgb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

<sup>256</sup> KENAR, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=209> (02.05.2008)

<sup>257</sup> KENAR, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=209> (02.05.2008)

Ülkemizde daha önceki yıllarda geri kalmış yörelerde yeni yatırım sahalarının açılması, üretim ve istihdamın artırılması, gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla zaman içerisinde çeşitli teşvik yasaları çıkartılmıştır. Ancak teşviklerin süresinin bitmiş olması ve bu teşviklerden beklenen sonuçların alınamaması nedeniyle yeni bir teşvik uygulaması getirilmiştir. 5084 Sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 06.02.2004 tarihinde yayımlanmıştır. Bu Kanun ile bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek (Bedelsiz arsa temin ve tahsisi ile ilgili uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır) sureti ile yatırımların ve istihdamın artırılması amaçlanmaktadır.<sup>258</sup>

Son olarak yasalaşan istihdam paketinde de kayıtdışılığı azaltmak ve istihdamı arttırmak için çalışmalar yapılmıştır.

### **1-Özürü ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğu**

Düzenlemeyle İş Kanunundaki özürü, eski hükümlü ve terör mağdurlarının çalıştırılma zorunluluğuna da yeni düzenleme getirilerek, eski hükümlü ve terör mağdurları için işverene getirilen zorunlu istihdam kaldırıldı. Özel sektörde daha önce işçi sayısının yüzde 6 oranında özürü çalıştırma şartı, yüzde 3'e indirildi. İşverenler, 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör iş yerlerinde, yüzde 3 özürü, kamu iş yerlerinde ise yüzde 4 özürü ve yüzde 2 eski hükümlü işçiyi, meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştıracaklar. Özel sektörün çalıştırmakta zorunlu olduğu yüzde 3'lük özürü kontenjanında istihdam edilenlerin primleri, işveren adına Hazine ödeyecek. Yükümlü olmadıkları halde özürü çalıştıran veya kontenjan fazlası özürü çalıştıran işverenlerin, bu şekilde çalıştırdıkları özürülülerin primlerinin yarısı da Hazine tarafından karşılanacak.<sup>259</sup>

<sup>258</sup> ÇSGB, [http://www.csqb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.csqb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

<sup>259</sup> Gençlik ve Sosyal Gelişim Programı, “İstihdam Paketinin Getirdiği Yenilikler”, [http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1248&Itemid=1](http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=1248&Itemid=1), (01.06.2008)

## **2-Genç ve Kadınların İstihdamı**

18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile kadınların istihdamını teşvik amacıyla uygulanan prim indirimi İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacak. İşe alınan kadınlar ile 18-29 yaş arasındaki gençlere ait SSK primleri, 5 yıl boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacak. Buna göre, kadınlar ve gençlerin, işverene ait sigorta priminin; 1. yıl için yüzde 100'ü, 2. yıl için yüzde 80'ini, 3. yıl için yüzde 60'ı, 4. yıl için yüzde 40'ı, 5. yıl için yüzde 20'si İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacak.<sup>260</sup>

## **3-İşveren Sigorta Primlerinde Yapılan İndirim**

İşsizliğin azaltılması, yatırımların istihdam odaklı artırılması amacıyla sigorta primleri işveren hissesinde 5 puanlık indirim yapılacak. Sigortalıların; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden işverenin ödeyeceği tutarın 5 puanı Hazinece karşılanacak. İşveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için; işverenlerin, çalıştırdıkları sigortalıların aylık prim ve hizmet belgelerini Sosyal Güvenlik Kurumuna vermeleri, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri, Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şartı aranacak.<sup>261</sup>

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ**

Çalışmamızın ilk bölümünde de bahsettiğimiz gibi Sosyal Güvenlik, sosyal risk olarak isimlendirilen olayların yarattığı olumsuz şartları gidermeye yönelik bir kavramdır. Bu sosyal riskler kişinin çalışma gücünü, faaliyetlerini performansını etkileyerek onu ekonomik gücünden yoksun bırakırlar ve hayatın içinde farklı

<sup>260</sup> Gençlik ve Sosyal Gelişim Programı,  
[http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1248&Itemid=1](http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=1248&Itemid=1),  
(01.06.2008)

<sup>261</sup> Gençlik ve Sosyal Gelişim Programı,  
[http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1248&Itemid=1](http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=1248&Itemid=1),  
(01.06.2008)

şekillerde ortaya çıkarlar. Çünkü insan gerek özel hayatında gerekse meslek hayatında kazanç ve gelirinin azalmasına, tasarruflarından sarf etmesine yol açan türlü olaylarla karşılaşır. Bunlar birer sosyal risktir. Yaşlılık da bir fizyolojik risktir.<sup>262</sup>

## I. GENEL OLARAK

Yaşlanma, bireyin psikolojisinde, zihinsel yeteneklerinde ve sosyal ilişkilerinde değişikliklere neden olan<sup>263</sup> ve her canlı için doğumdan başlayıp, ölüme kadar devam eden kaçınılmaz ve geri dönülmez bir süreç olarak nitelendirilebilir. Bir kişinin iş veriminin azalmasına, dengesinin kaybolmasına, sağlığının bozulmasına yol açan vücudun yapısal yıkım ve harabiyetine neden olan değişikliklerin yaşandığı yaşam sürecidir.<sup>264</sup> Bu süreç, vücut yapısı ve fonksiyonlarında süregelen bozulmaların birikimi sonucunda başlamaktadır. Yaşlılık sosyal gelişmişliğe, bireyin sağlık, sosyal ve psikolojik durumuna bağlı bir değişken olarak, yaşanan çağa ve bölgeye göre farklılaşmaktadır. Bu anlamda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki uçurum, ekonomik ve teknolojik açıdan olduğu kadar yaşlılığın algılama biçiminde de giderek büyümektedir.<sup>265</sup>

2020 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde 65 (+) yaş nüfusun toplam nüfusa oranının %21 olacağı, Türkiye’de de son verilere göre 60 (+) yaş nüfusun toplam nüfusa oranının (%8-yaklaşık 6 milyon) aynı yılda iki katına ulaşacağı beklenmektedir. Bu demografik durum; çalışma, ekonomi, eğitim, konut, sosyal hizmet ve sosyal güvenlik vb. gibi alanlarda yeni düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Sosyal güvenliği olan yaşlılar ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler aylık gelir ve sağlık yardımlarla maddi risklere karşı korunmakta ise de, bu bireylerin emeklilik döneminde gelirlerinin azalması, geçim koşullarının zorlaşması, çabuk ve

---

<sup>262</sup> GÜZEL, OKUR, s.4.

<sup>263</sup> DEMİRBİLEK, s.210.

<sup>264</sup> Akın KONAK, Yasemin ÇİĞDEM, “Yaşlılık Olgusu: Sivas Huzurevi Örneği”, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs 2005, Cilt:29, No:1, s. 25.

<sup>265</sup> DEMİRBİLEK, s.211.

sık hastalandıklarından sağlık diyet, ısınma vb. masrafları artması yüzünden ekonomik destek ihtiyacı artmaktadır.<sup>266</sup>

İnsanın yaşam sürecinin önemli bir bölümünü kapsayan ve bu süreçte çoğunlukla yetişkinlik döneminin temel gelişimsel görevlerinden biri olarak kabul edilen çalışma, kişinin bedensel veya zihinsel olarak herhangi bir yönde emek vermesi ve bundan ekonomik, psikolojik, sosyal ve kültürel rolleri açısından doyum sağlaması durumudur.<sup>267</sup> Çalışma veya iş, insanın yaşamında önemli yer tutan etkinliklerin başında gelir. Çalışan birey, bir yandan yaşamını sürdürebileceği geliri sağlarken, aynı zamanda kendini gerçekleştirebilme ve toplumla bütünleşebilme olanağını da elde etmektedir. Fakat emeklilik, bir yandan yaşamın alışlagelen sürekliliğini bozarken, öte yandan kişinin aile ve diğer insanlar arasındaki yerinin ve kimliğinin değişikliğe uğramasına neden olur.<sup>268</sup> Emeklilik kesin bir toplumsal anlamı olmayan bir toplumsal olaydır. Anlamı daha çok bireyin toplumsal yaşam alanı ile sınırlıdır. Statü, emeklilik olayının ardından birey, kendine özgü rolleri, beklentileri ve sorumlulukları olan yeni bir toplumsal konuma geçer. Bu değişim üstlenilen rollerde ve yaşam standardında bir düşüşü de içerir. Bu nedenle, emekli statüsüne geçiş toplumsal konumda olumsuz bir değişimdir. Süreç yeni statüye hazırlanılmasını ve bu statü değişikliğinin getirdiği yeniden toplumsallaşmayı içermektedir.<sup>269</sup>

Emeklilerin, yaşlılık da zor durumda kalmasını önlemek için Yaşlılık Sigortası, Sosyal Güvenlik Sisteminin bir parçası olarak 506 sayılı Kanuna bağlı işçiler, TC Emekli Sandığına bağlı memurlar, 1479 sayılı Kanuna bağlı Esnaf, Sanatkarlar ve Bağımsız çalışanlar için üç ayrı şekilde düzenlenmişti. Sosyal sigortaların en önemli gelir kaynaklarından biri primdir. Prim, “Kanunda belirtilen sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi durumunda yapılacak sigorta yardımları ile kurum yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ile işveren tarafından ortaklaşa ödenen ve sigortalının kazancının belli yüzdesi esas alınarak belirlenen paradır”. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda ve şimdi 5510 sayılı Kanunda, sigortalının asıl

---

<sup>266</sup> Şadiye DÖNÜŞÜMCÜ, “Yaşlı ve Sosyal Hizmetler”, [www.sosyalhizmetuzmani.org/yaslisosyalhizmetlerimiz.htm](http://www.sosyalhizmetuzmani.org/yaslisosyalhizmetlerimiz.htm), (21.03.2007).

<sup>267</sup> Kemal ALPTEKİN, Sait DEMİREL, “Çalışma Hayatı”, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/calismahayati.htm>, (20.04.2008).

<sup>268</sup> Emeklilik ve Uyum, <http://www.odevsel.com/egitim/2658/emeklilik-ve-uyum.html>, (22.04.2008).

<sup>269</sup> <http://www.odevsel.com/egitim/2658/emeklilik-ve-uyum.html>, (22.42.2008).

kazancı esas alınarak birden çok prime yer verilmiştir. Bunları, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm sigortası primleri ve Sosyal Güvenlik Destek Primi olarak sıralayabiliriz.<sup>270</sup>

Türkiye’de 1969 yılında 1186 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle, yaşlılık sigortasından yararlanma şartlarında sosyal sigortaların temeline aykırı bir müdahale yapılmış, yaşlılık yaşına ulaşmadan yaşlılık aylığına hak kazanma ve yaşlılık aylığını alma hakkı sigortalılara tanınmıştır. İşçi sigortalarında zamanın şartlarında yaşlılık sigortasına hak kazanmada 20 yıldan beri sigortalı olma ve 5000 gün prim ödemiş olma şartı ile -yaşlılık yaşına ulaşmış olmak şartı kaldırılarak- bu şartları taşıyanlara talepleri halinde aylık bağlanma imkanının tanınması ile birlikte SSK sistemi içinde sigortalıların kadın ise 38 erkek ise 43 yaşında yaşlılık aylığı alma yolu -erken emeklilik- yolu açılmıştır. Aynı sistem 5434 sayılı kanun Kapsamında olanlar bakımından da gerçekleşmiştir. 1971 yılında 1479 Kanunla kurulan Bağ-Kur sistemi içerisinde de aynı esaslar ile sistem kurulmuş, sigorta tekniğine aykırı yaşlılık aylığı bağlanma yolu kuruluşla birlikte açılmıştır.<sup>271</sup>

## A- TANIM

Sosyal güvenlik destek primi (SGDP), kelime kökenlerinden de anlaşıldığı gibi sosyal güvenliği destek amaçlı olan bir prim ödemesidir.<sup>272</sup> Yaşlılık aylığı almakta iken çalışmaya başlayan sigortalının, yaşlılık aylığı alarak çalışmasını sürdürebilmesi için ödemesi gereken primdir.<sup>273</sup> SGDP, özetle, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emekli aylığı almakta iken sigortalı bir işte çalışmaya başlayanlarla yine bunlardan kendi nam ve hesabına çalışanların ödedikleri prime verilen addır.

---

<sup>270</sup> GÜZEL, OKUR, s.5.

<sup>271</sup> Kadir ARICI, “Sosyal Güvenlik Destek Primi İle Çalışma Üzerine Bir Değerlendirme”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık 2006, s.77.

<sup>272</sup> <http://www.muhasibetr.com/yazarlarimiz/erkan/007/>

<sup>273</sup> Cafer YILMAZ, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Destek Primi Uygulaması, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2005, s.9.

Diğer bir tanıma göre SGDP, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), T.C. Emekli Sandığı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Geçici 20. Maddesine göre kurulan sandıklardan oluşan sosyal güvenlik kurumlarından malullük ve emekli aylığı almakta iken, SSK ve Bağ-Kur'a tabi sigortalı bir işte çalışanların, bir çeşit sosyal güvenlik vergisi niteliğinde ödediği primlerdir.<sup>274</sup>

## B- NİTELİĞİ

SGDP ödeyerek çalışanlar hakkında sigortalı işe giriş bildirgesi ve dört aylık sigorta primleri dönem bordrosu düzenlenmez. Kurum yazılı talep üzerine bir yandan çalışan sigortalıya yaşlılık aylığını öder, diğer yandan SGDP, yaşlılık aylığı alan sigortalıdan tahsil eder. Fakat, SGDP'nin Kanunda düzenlenmesi esasen Sosyal Güvenlik hukukuna egemen olan prensiplerine aykırıdır. Çünkü Sosyal Güvenlik kurumlarından gelir ve aylık alanların çalışması mümkün değildir. Oysa SGDP ödeyen kişilere yaşlılık aylığı olarak tekrar sigortalı olarak çalışma imkanı tanındığına göre bu durum sistemin kendi içinde bir çelişki yarattığını gösterir.<sup>275</sup>

16.01.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.05.2004 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 20. maddesi hükümleri ile, işverenlerce çalıştırılan sigortalılar için düzenlenmekte olan aylık sigorta primleri bildirgesi, dört aylık sigorta primleri bordrosu ve aylık sosyal güvenlik destek primi bordrosu, “ Aylık Prim ve Hizmet Belgesi” adı altında tek belge haline dönüştürülmüştür. Yönetmelikte yapılan bu değişiklikler gereğince, çalışanların ücretleri üzerinden hesaplanan sosyal güvenlik destek primleri, her ay üç nüsha olarak düzenlenen Aylık Prim ve Hizmet Belgesi ile idareye beyan edilmekte ve ödenmektedir. Bu nüshalardan biri Kuruma verilmekte, ikincisi işveren tarafından saklanmakta, üçüncü nüsha da Kuruma verilmesi gerekli ayın

<sup>274</sup> Ercüment ÖZTÜRK, Sosyal Sigorta Uygulamalarında Sosyal Güvenlik Destek Primi, Vergi Dünyası, Haziran 2004, Sayı:274, s.152.

<sup>275</sup> Tuğba OCAK, “506 Sayılı Kanun Kapsamında Sosyal Güvenlik Destek Primi”, Türk Hukuk Sitesi, Hukuki İncelemeler Kütüphanesi, [http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)



sonundan, müteakip belgenin verilmesi gereken ayın sonuna kadar işyerinde sigortalıların görebileceği bir yere asılmaktadır.<sup>276</sup>

Ancak, Aylık Prim ve Hizmet Belgesi, aynı işyerinde değişik gruba (sigorta koluna) giren sigortalılar için ayrı ayrı düzenlenmekte ve işyerinin e-bildirge uygulaması bakımından zorunlu olup olmadığının tayininde, bu belgelerde kayıtlı sigortalıların toplam sayısı dikkate alınmaktadır. Örneğin, bir işyerinde; işverenin, tüm sigorta kollarına tabi 3, kısa vadeli sigorta kollarına tabi 1 ve sosyal güvenlik destek primine tabi 1 sigortalısı varsa, bu sigortalıların tümünün aynı işveren tarafından çalıştırılması ve toplam sigortalı sayısının da 2'yi aşması nedeniyle e-bildirge uygulamasında zorunlu olacağından, bu işyeri işverenince üç ayrı gruba giren sigortalılardan dolayı aynı ay için ayrı ayrı (3 adet) Aylık Prim ve Hizmet Belgesi düzenlenecek ve söz konusu belgeler internet üzerinden Kuruma gönderilecektir.<sup>277</sup> Öte yandan, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79'uncu maddesinde 5073 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile Kurum Yönetim Kurulu'na verilen, Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin internet, elektronik ve benzeri ortamda Kuruma gönderilmesinde; işyerinin ve belgenin niteliği, çalıştırılan sigortalı sayısı, illerin gelişmişlik durumu ile bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmeler gibi hususları dikkate alarak, işverenleri zorunlu tutma yetkisinin kullanılması sonucu, bugün, iki ve daha fazla sayıda sigortalı çalıştıran işyerlerinin söz konusu belgeyi elektronik ortamda (internet üzerinden) göndermeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Bu zorunluluğa uymayanlar için idari para cezası kesilmesi hükmüne bağlanmıştır.<sup>278</sup>

### C- AMACI

SGDP'ye Kanunda yer verilmesinin birden fazla nedeni vardır. Bu nedenlerden biri, 506 sayılı Kanuna tabi sigortalılara yaşlılık aylığı almakta iken, söz

---

<sup>276</sup> Mehmet KORKUSUZ, "Sosyal Güvenlik Destek Primi Nedir?", ERNST&YOUNG, Vergide Gündem, [http://www.vergidegundem.com/publication\\_paper.asp?publication\\_paper\\_id=682](http://www.vergidegundem.com/publication_paper.asp?publication_paper_id=682), (28.05.2008)

<sup>277</sup> KORKUSUZ, [http://www.vergidegundem.com/publication\\_paper.asp?publication\\_paper\\_id=682](http://www.vergidegundem.com/publication_paper.asp?publication_paper_id=682), (28.05.2008)

<sup>278</sup> KORKUSUZ, [http://www.vergidegundem.com/publication\\_paper.asp?publication\\_paper\\_id=682](http://www.vergidegundem.com/publication_paper.asp?publication_paper_id=682), (28.05.2008)

konusu aylığın kesilmesine gerek olmadan sigortalı bir işte çalışma imkanı sağlamanın amaçlanmasıdır. Ancak bu imkan sadece 506 sayılı Kanuna göre yaşlılık aylığı alanlara tanınmıştır. Yani kurumdan malullük aylığı alanların SGDP ödeyerek çalışmalarına imkan tanınmamıştır. TC Emekli Sandığı iştirakçisi ile Bağ-kur sigortalısı, hem yaşlılık aylıklarını alıp, hem de bu aylıklar kesilmeden çalışma imkanına sahipken, 506 sayılı Kanun kapsamında olanlar bu imkandan yoksun kılınmışlardır. Kanun koyucu bu eşitsizliği gidermek amacıyla 63. maddeyi yeniden düzenlemiş ve Sosyal Güvenlik Destek Primi kavramına bu maddede yer vermiştir.<sup>279</sup> Bir başka ifade ile Kanun koyucunun amacı, bir yandan geçim sıkıntısı çeken emekli sigortalıya yaşlılık aylığından yoksun kalmaksızın yeniden sigortaya tabi bir işte çalışabilmesine olanak tanımak, öte yandan T.C. Emekli Sandığı emeklileri ile SSK emeklileri arasında yaratılan eşitsizliği gidermekti.

Bir diğer sebep ise erken emekliliktir. 20.02.1994 tarih ve 3374 sayılı Kanunla emeklilik için yaş sınırı kaldırılmış ve erkeklerin 43, kadınların 38 yaşında emekli olmalarına imkan tanımıştır. “Genç Yaşta Emeklilik” veya “Erken Emeklilik” biçiminde adlandırılan bu düzenleme, sigortalıları hem aylık almaya hem de kanuna aykırı olmasına rağmen sigortalı bir işte çalışmaya teşvik etmişti.<sup>280</sup> Çünkü kadın için 38, erkek için 43 yaş, kişinin iş gücü, bedensel yeterliliği, fiziksel performansı açısından yıpranmayı gerektirecek bir yaş değildir. Bu kişiler bir yandan emekli aylıklarının az olması ve bunun sonucu olarak geçim sıkıntısı çekmeleri bir yandan da işgücü verimlerinin yerinde olması sebebiyle başka bir işte çalışmaya yönelmişlerdir.<sup>281</sup> Erken yaşta emekli olan sigortalılar yeniden çalışma hayatına girerek, daha düşük gelire ve sigortasız olarak çalışmışlardır. Kanun hükmüne aykırı davrandıkları için kaçak çalışan ve bu nedenle verilen oldukça az miktardaki ücrete razı olan bu kişilerin kaçak çalışmalarını engellemek ve gayrimeşru yapıyı ortadan kaldırıp, meşru bir düzleme oturtup kanuna aykırılığı ortadan kaldırmak amacıyla SGDP Primi kavramına kanunda yer verilmiştir.<sup>282</sup>

<sup>279</sup> Ali GÜZEL, Nürşen CANIKLIOĞLU, “Bağ-kur Kanununa Göre Sosyal Güvenlik Destek Primi ödeme Yükümlülüğü, Yarattığı Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, Legal İş Hukuku Ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2/2004, s.491-493.

<sup>280</sup> GÜZEL, CANIKLIOĞLU, s.492.

<sup>281</sup> TUNCA Y, s.289.

<sup>282</sup> OCAK, [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)

## **II. GEREKÇELERİ**

SGDP uygulamasının ekonomik, sosyal ve hukuki açıdan birçok gerekçeleri vardır. Bu gerekçeler;

### **A-EKONOMİK**

SGDP, tanım bölümünde de bahsettiğimiz gibi, emekli olduktan sonra tekrar işverenden ve çalışanlardan aldığı primdir. Devletin emeklilerden aldığı bu prim, aynı zamanda devlete gelir sağlamaktadır.

### **B- SOSYAL**

SGDP'nin asıl amacı genç işsizlerin önünü açmak, gençlerin tercih edilmesi için emeklilerin çalışmasını en aza indirmektir. Çünkü, emeklilik, yapısı gereği çalışma gücünü yitirmiş dönemi ifade etmektedir. Bu bağlamda, SGDP uygulanması doğru bir yaklaşım olabilir. Fakat, emekli maaşlarının yetersiz kalması ve genç emeklilerin fazla olmasından dolayı, genç emekliler çalışmak zorunda kalmakta bu nedenle SGDP ödemek yerine düşük ücret ve kayıtdışı çalışmayı tercih etmektedirler. Bu nedenden dolayı SGDP asıl amacına ulaşmamaktadır.

### **C- HUKUKSAL**

“Sosyal Güvenlik Destek Primi“ ilk defa 29.04.1986 tarihli ve 3279 sayılı “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanuna Ek Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun”un 1. ve 3.maddeleri ile mevzuatımıza girmiştir. 3279 sayılı Kanun, 506 sayılı Kanunun 63. maddesinde değişiklik yapmış ve sigortalılara hem aylıklarını alma, hem de sigortalı işte çalışma olanağı getirmiştir. Bu Kanuna göre; yaşlılık aylığı almakta iken sigortalı olarak bir işte çalışmaya başlayanların yazılı talepte bulunmaları halinde yaşlılık aylıklarının ödenmesine devam olunur. Ancak bunlardan 78. maddeye göre, tespit edilen prime esas kazançları üzerinden %30

oranında Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilir. Bu primin 1/4'ünü (%7,5) sigortalı, 3/4'ünü (%22,5) işveren öder (m.63/B,I). Bunların geçindirmekle yükümlü oldukları eş, çocuk, ana-babaları aylık almakta olanlara tanınan tüm sosyal sigorta haklarından yararlanırlar.(m.63/B,II).

5510 sayılı Kanunda yapılan düzenleme ile göre ise, yaşlılık aylığı almakta olanlar çalışmaya başarlarsa, yaşlılık aylıkları, çalışmaya başladıkları tarihi izleyen aylık ödeme döneminden itibaren kesilir. Diğer çalışan sigortalılar gibi bunlarda tüm sigorta dalları için prim ödemeye başlarlar (m. 80, 81' e göre). Bir süre sonra çalışmaktan vazgeçip, yeniden yaşlılık aylığı bağlanmasını isterlerse çalıştıkları dönem de dikkate alınarak yaşlılık aylıkları yeniden hesaplanıp bağlanır (m.30/3). Maddede bu aylıkların m.55/2'ye göre yeni talep tarihine kadar yükseltilecek eski aylıkların altında olamayacağı da vurgulanmıştır. Sigortalılara ayrıca bir seçenek daha sunulmaktadır. Sigortalılar hem aylıklarını alıp hem de çalışabileceklerdir. Aylıklarının kesilmemesi için talepte bulunmaları ve SGDP ödemeleri gerekmektedir (m.30/4). Burada da hizmet akdine bağlı çalışmaya veya bağımsız çalışmaya ayrı ayrı yer verilmiştir.

5510 sayılı kanunda SGDP miktarı 81. maddenin (e) bendinde düzenlenmiştir. Bu bende göre;

Yaşlılık aylığı almakta iken bu kanuna tabi bir işte çalışanlara uygulanacak SGDP oranı (a), (c) ve (f) bendlerinde belirtilen prim oranlarının toplamı kadardır. Sigortalı ve işveren hissesi bu bendlerde belirtilen oranlarda olacaktır.

- (a) bendinde malullük, yaşlılık, ölüm sigortaları primi düzenlenmiştir. Oranı %20'dir. %9'unu sigortalı, %11'ini işveren ödeyecektir.
- (c) bendinde İş Kazası ve Meslek Hastalığı sigortası primi düzenlenmiştir. Oranı %1-6,5'tir. Tamamını işveren ödeyecektir.
- (f) bendinde Genel Sağlık Sigortası prim oranına yer verilmiştir. Oranı %12,5'tir. Bunun %5'ini sigortalı, %7,5'inide işveren ödeyecektir.

Toplam SGDP oranı %33,5-39 arasında değişmektedir. Bunun % 14'ünü sigortalı (9+5), %33,5-39'unu da (11+1-6,5+7,5) işveren ödeyecektir. İlk Tasarıda SGDP dahil edilmeyen Genel Sağlık Sigortası Primi 5510 sayılı Kanun ile dahil edilmiştir.

506 Sayılı Kanunda %30 olan 5510 sayılı Kanuna %33,5-39'a çıkarılmıştır. 506 sayılı Kanunda sigortalı hissesi %7,5, işveren hissesi %22,5 iken, şimdi bu oran sigortalı için %14'e işveren içinde %19,5-25'e çıkarılmıştır. Görülüyor ki sigortalı hissesi yüzde yüze yakın artırılmış, işveren hissesinde ise %3 düşüşle, %2,5 yükseliş arasında bir değişiklik olmuştur.

Buna karşılık sigortalının yararlanacağı haklar açısından bir farklılık yoktur. Sigortalı sadece iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasından ve genel sağlık sigortasından yararlanabilecektir. Zaten aylık almakta olduğundan, malullük, yaşlılık, ölüm sigortasından yararlanması söz konusu değildir. Bu nedenle aylık olarak çalışmasını sürdürmek isteyen sigortalıdan malullük, yaşlılık, ölüm sigortaları için prim almalarının hiçbir geçerli nedeni bulunmamaktadır. Zaten 30/4 açıkça "SGDP ödemiş veya bildirilmiş süreler bu kanuna göre malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim ödeme gün sayısına ilave edilmez. Yani 31. ve 36. madde hükümlerine göre toptan ödeme yapılmaz denmektedir. Tasarıda hukukta aykırı olarak yer alan bu hüküm değiştirilmemiş ve 5510 sayılı kanunda da yer almıştır.<sup>283</sup>

### III. KAPSAMI

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 3. maddesinin 2. bendi c fıkrası ve 63. maddesi, 29.04.1986 tarihinde kabul edilen, 06.05.1986 tarihli, 19099 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve yayımı tarihinde yürürlüğe giren 3279 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Destek Primi adı altında bir uygulama başlamıştır.

---

<sup>283</sup> Ali Rıza OKUR, Hediye LAÇİNER, "Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları, Türkiye Enerji, Su ve Gaz İşçileri Sendikası: Tes-İş, Kasım, 2006, s.72.

## **A- KANUNLA KURULU SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDAN MALÜLLÜK (GÖREV MALÜLLÜĞÜ DAHİL) VEYA EMEKLİ AYLIĞI ALANLAR**

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 3. maddesinin 2. bendi c fıkrasında yapılan değişiklikle, Kanunla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malüllük (adi malüllük dahil) veya emekli aylığı almakta iken bu Kanuna tabi sigortalı bir işte çalışanların 78. maddeye göre tespit edilen prime esas kazançları üzerinden 63.madde hükmüne göre Sosyal Güvenlik Destek Primi kesileceği, ancak söz konusu sigortalıların iş kazası ve meslek hastalığı halinde haklarında 12.madde hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür. Buna göre, kanunla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malüllük veya emekli aylığı almakta olanlar, 506 sayılı Kanuna tabi olmayı gerektiren bir işte çalışmaya başladıkları taktirde, sadece iş kazasıyla, meslek hastalıkları ve analık sigortaları primi ödemekte iken, 06.05.1986 tarihinden itibaren belirtilen sigorta kollarının primi yerine zorunlu olarak Sosyal Güvenlik Destek primi ödeyeceklerdir.

Kanunla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından görev malüllüğü aylığı almakta olanlar, yazılı talepleri üzerine ayrıca malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi tutulmuşlarsa, bunlar için aylık sosyal güvenlik destek prim bordrosunun yanı sıra malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primini taşıyan aylık sigorta primleri bildirgesi ve dört aylık sigorta primleri bordrosu da düzenlenir. Sosyal güvenlik destek primine tabi olanlar için yazılı talep tarihini takip eden aybaşından itibaren işverenlerinden işe giriş bildiremeleri istenerek tescil edilecek ve dört aylık sigorta primleri bordrosu (görev malüllüğü aylığı alanlardan istekte bulunanlar hariç) istenmeyecektir.

29.4.1986 tarihli ve 3279 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanunda değişiklik yapmadan önce 506 sayılı Kanununun 3/II. maddesinin c bendi: "Kanun ile kurulu Sosyal Güvenlik Kurumlarından malüllük ya da emeklilik aylığı almakta iken sosyal sigortalara tabi bir işte çalışmaya başlayanlar hakkında yaşlılık, malüllük ve ölüm sigortalarının uygulanmasını caiz görmemiştir. Çünkü bu kişiler esasen emeklilik ya

da malullükleri dolayısıyla kendi Sosyal Güvenlik kurumlarından sağlanan ölüm, yaşlılık ya da malullük sigortalarından yararlanmaktadırlar. 506 sayılı kanunda 29.04.1986 tarihli ve 3279 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle, "Kanunla kurulu Sosyal Güvenlik Kurumlarından malullük veya emekli aylığı almakta iken bu Kanuna tabi sigortalı bir işte çalışanların 78'inci maddeye göre tespit edilen prime esas kazançları üzerinden 63'üncü madde hükmüne göre Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilir."<sup>284</sup>

### **B- KANUNLA KURULU SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDAN YAŞLILIK AYLIĞI ALMAKTA OLANLARIN SSK'YA TABİİ OLARAK ÇALIŞMALARI**

Sosyal Güvenlik Hukukunun temel prensiplerini göz önünde bulundurduğumuzda, Sosyal Güvenlik Kurumlarından gelir ve aylık almakta olan kişilerin çalışmasının mümkün olmadığını görürüz. Çünkü, Sosyal Güvenlik garantisi sağlamaktaki amaç, gerçekten tehlikeye maruz kalan kişilerin çalışamayacak durumda bulunmaları ve onlara yardım etmektir. Eğer aylık almakta olan sigortalılar yeniden çalışabiliyorlarsa bu durumda Sosyal Güvenlik hukukunun temel prensiplerine aykırılık söz konusu olur.<sup>285</sup>

SSK'na göre: Yaşlılık aylığı alanların yeniden çalışmaya başlamak istemeleri durumunda, kendilerine alternatifli bir sistem getirilmiştir. Yaşlılık aylığı alan kişi, bu sistemlerden birini tercih ederek çalışmasını sürdürecektir (SSK m. 63/A). 63.maddenin (A) bendinde gösterilen birinci sistemde, yeniden çalışmaya başlayan sigortalının yaşlılık aylığı kesilecek ve normal sigortalı gibi çalışmasını sürdürecektir. İkinci sistemde ise, sigortalıya hem yaşlılık aylığını alması, hem de sigortalı bir işte çalışması imkanı tanınmıştır.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> T.C Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), "Sosyal Güvenlik Destek Primine Tabi olarak Çalışanların Sigortalılığı", [http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/ s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_DF?cpid=193](http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/ s.7_0_A/7_0_DF?cpid=193), (25.05.2008)

<sup>285</sup> Yusuf ALPER, Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK-BAĞ-KUR). 3. Basım, İstanbul, 2000, s.286.

<sup>286</sup> OCAK, , [http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)

## C- YAŞLILIK AYLIĞI ALANLARIN YENİDEN ÇALIŞMALARI HALİNDE YAŞLILIK AYLIĞININ KESİLMESİ

Yaşlılık aylığı almakta iken sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylıkları çalışmaya başladıkları tarihte kesilir. Aylığı kesilenlerden çalıştıkları süreler için tekrar 78. maddedeki sınırlar içinde 73. madde de düzenlenmiş olan iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm sigortaları için prim kesilir. Söz konusu kişiler tekrar işten ayrılarak, yaşlılık aylığı isterlerse, aylık ödemiş oldukları primler dikkate alınarak yeniden hesaplanır. Çalışmaya başlama nedeniyle aylığın kesilmesi için çalışmanın sigortalı olması yeter. Sigortalılığın Sosyal Sigortalar Kurumuna veya TC Emekli Sandığına veya Bağ-Kur'a bağlı olarak gerçekleştirilmesinin farkı yoktur.<sup>287</sup> Ancak, Yargıtay; 506 sayılı Kanuna göre yaşlılık sigortasından aylık alanların bu aylıkları, 506 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olarak çalışmaya başlamaları halinde kesileceğini belirtmiştir. Yoksa T.C. Emekli Sandığına tabi bir işte çalışmaları Sosyal Sigortalar Kanunu hükümleri çerçevesinde yaşlılık aylığının kesilmesini gerektirmez. Başka bir ifade ile, aylığın kesilmesine neden olan durum sosyal sigortalara tabi bir işte yeniden çalışmaya başlamaktır. Yaşlılık aylığı almakta olan sigortalı bir kamu kuruluşunda memur olarak ya da kendi hesabına, örneğin bir dükkan açarak çalışmaya başlarsa bu durum yaşlılık aylığının kesilmesine neden olmaz.<sup>288</sup> Çünkü, sigortalı işten amaç, 506 sayılı Kanunun kabul ettiği türden bir sigortalı iş veya hizmet akdine dayalı bir çalışmadır. Bu tür bir çalışma söz konusu olmadığı sürece, yaşlılık aylığının kesilmesi düşünülemez.<sup>289</sup>

Sigortalının, yurt dışındaki çalışmaları dolayısı ile o ülke Kanunlarına göre aylık bağlanması Türkiye'de bağlanan yaşlılık aylığının kesilmesine neden olmaz.<sup>290</sup> Yargıtay 21.HD. 5.10.1999 tarihli bir kararında kişinin yurt dışındaki çalışmaları esas alınarak Almanya tarafından kendisine yaşlılık aylığı bağlanmış olmasının, daha önce Türkiye'de 506 sayılı Kanun gereğince bağlanan yaşlılık aylığının kesilmesine

<sup>287</sup> GÜZEL, OKUR, s.398.

<sup>288</sup> TUNCA Y, s.288.

<sup>289</sup> OCAK, [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)

<sup>290</sup> GÜZEL, OKUR, s.398.



neden olmayacağını belirtmiştir. Esasen 506 sayılı Kanunun 60. ve ardından gelen maddelerinde ve Türk –Alman Sosyal Güvenlik sözleşmesinde, bu durumu yasaklayan bir düzenleme yoktur. Yeniden çalışmaya başladığı için yaşlılık aylığı kesilen sigortalı, eğer işten ayrılırsa, yaşlılık aylığı tekrar bağlanır. Ancak; yaşlılık aylığının tekrar bağlanması için sigortalının yazılı istekte bulunması şarttır. Yaşlılık aylığı sigortalıya yazılı istekte bulunduğu tarihten sonraki aybaşından itibaren ödenir. Bu sigortalılar için yazılı istek tarihlerine göre, yaşlılık aylığı yeniden hesaplanır. Eğer bu aylık önceden bağlanan aylıktan daha fazla ise, hesaplanan yeni aylık üzerinden ödeme yapılır. Hesaplanan yeni aylık, eski aylıktan düşük olabilir. Bu durumda bağlanacak olan aylık için eski aylığın miktarı esas alınır ve ona göre ödeme yapılır.<sup>291</sup>

#### **D- BAĞKUR'DA SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ**

Bağ-Kur'a sosyal güvenlik destek primi ödemesi iki durumda sözkonusu olmaktadır.

- Bağ-Kur'dan yaşlılık aylığı alanların ticari veya serbest meslek faaliyetlerini devam ettirmeleri veya daha sonra yeniden işe başlamaları,
- Diğer sosyal güvenlik kurumlarından yaşlılık aylığı alanların ticari veya serbest meslek faaliyetine başlamış olması.

2006 yılı sonu itibarı ile 1.087.865 kişi Bağ-Kur'dan yaşlılık maaşı alırken 15.667 kişide malullük maaşı almaktadır. Bağ-Kur'dan yaşlılık maaşı alan 1.087.865 kişiden 313.000 kişi Bağ-Kur SGDP ödemektedir. Diğer Kurumlardan Bağ-Kur SGDP ödeyenlerin sayısı ise 36.000 kişidir.<sup>292</sup> Bağ-kurdan yaşlılık aylığı alanlar ticari veya serbest meslek faaliyetlerine devam ettirmeleri halinde 12. basamak üzerinde % 10 oranında SGDP kesintisi kurum tarafından otomatik olarak yapılacaktır. Gerçek veya basit usulde vergilendirilenler, mükellefiyetleri devam edipte tahsis talebinde bulunanlar yaşlılık aylığının bağlandığı aydan itibaren 12. basamak üzerinde % 10 oranında SGDP kesintisi yapılacaktır. Gerçek veya basit usulde vergilendirilenler,

<sup>291</sup> TUNCAY, s.289.

<sup>292</sup> Resul KURT, "Anayasa Mahkemesi Kararının Sosyal Güvenlik Destek Primine Etkisi", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, s.141.

bağ-kur'dan yaşlılık aylığı alanlar yeniden işe başlamaları halinde mükellefiyetin başladığı tarihi takip eden aybaşından itibaren müdürlüğe üç ay içinde yazılı olarak müracaat etmeleri gerekmektedir.<sup>293</sup>

Diğer sosyal güvenlik kurumlarından yaşlılık veya malullük aylığı alanların, gerçek veya basit usulde vergilendirmelerini gerektirecek bir faaliyete başlamaları halinde çalışmaya başladıkları tarihi takip eden ay başından itibaren 12. basamağının % 10' u oranında SGDP ödeyeceklerdir. Sosyal sigortalar kurumu'nda, emekli sandığı'nda yaşlılık veya malullük aylığı alanların vergi mükellefiyetlerini tesis etmeleri durumunda kendi kurumlarından otomatik olarak sosyal güvenlik destek primi kesintisi yapılamadığı için işe başladıkları tarihten itibaren üç ay içinde bağ-kur müdürlüğü'ne sosyal güvenlik destek primine tabi olmaları için matbu talep dilekçesi ile başvurmaları gerekmektedir.

#### **E-AVUKATLAR VE NOTERLER HAKKINDAKİ DÜZENLEME**

4447 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanunun 63.maddesine yeni bir fıkra eklenerek, yaşlılık aylığı almakta iken serbest avukat veya noter olarak çalışmalarını sürdürenlerin sosyal yardım zammı dahil, almakta oldukları aylıklarından %15 oranında Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilmesi öngörülmüştür.

Yapılmış olan bu düzenleme ile Sosyal Güvenlik Destek Primi ödeyerek; yaşlılık aylığını almaya devam eden çalışanlara yeni bir grup eklenmesi ve diğer çalışanlardan farklı olarak yaşlılık aylığından prim kesilmesi uygulaması gündeme gelmiştir.<sup>294</sup>

Yargıtay 21.HD, 4.2.2003 tarihli kararında, 4447 sayılı Kanundan önce SSK'dan yaşlılık aylığı alırken serbest avukat /noter olarak çalışmasını sürdürenlerden de 1.10.1999'dan itibaren Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilmesi gerektiğini çünkü 4447 sayılı Kanunla getirilen hükmün, bu kişileri kapsam dışı bırakmayacağını belirtmiştir. Bir başka ifade ile, kural 4447 sayılı Kanunun

<sup>293</sup> Erkan AKTÜRK, "Sosyal Güvenlik Destek Primi", Türkiye'nin Muhasebe Sitesi, <http://www.muhasabetr.com/yazarlarimiz/erkan/007/yazdir.php>, (25.05.2008)

<sup>294</sup> ALPER, Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK-BAĞ-KUR), s.287.

yürürlüğe girmesinden önce veya sonra mesleklerini yürüten avukat veya noterler açısından bir ayırım yapmamaktadır.<sup>295</sup>

#### **IV. SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları ile söz konusu koşulların yerine getirilmesi ve aylığın hesaplanmasında dayanan esasların “emekli” olmaya karar verip çalışma yaşamından ayrılmak isteyenler bakımından büyük önem taşıdığı kuşkusuzdur. Bu bağlamda yaşlılık olayının ne zaman gerçekleştiği ve emeklilik yaşının belirlenmesine ilişkin ölçütler büyük önem taşımaktadır. Genellikle kişilerin yaşlılık aylığına hak kazanabilmeleri için artık çalışamayacak bir yaşa ulaşması gerektiği kabul edilir. Her ne kadar kişilerin yaşlanması her zaman çalışma güçlerini bütünüyle yitirdikleri anlamına gelmese de belirlenen emeklilik yaşına ulaştıklarında yasal olarak bu kişilerin artık çalışamayacakları varsayılır. Bu varsayımdan hareketle emekliye ayrılanların çalışmaları kural olarak yasaklanır. Bazı ülkelerde ise emeklilerin çalışmalarını önlemek üzere emekli aylıklarının yüksek tutulduğu ve emeklilerin çalışmalarına süre veya bunların alabilecekleri aylıklar yönünden sınırlama getirildiği görülmektedir. Bazı ülkelerde bir adım daha ileri gidilerek çalışmak zorunda kalmamaları için yaşlıların korunması primsiz rejime de bırakılabilmektedir. Örneğin Fransa’da, yaşlılık aylığı almakta olanların gelirlerinin asgari bir düzeye çıkarılabilmesi için yaşlılık yardımı ve yaşlılık ödeneği adı altında yardımlar öngörülmüştür. Emeklilik yaşına ulaşan ve yasalar uyarınca çalışamayacakları varsayılanların çalışmaya devam etmelerine ilişkin nedenleri birkaç noktada toplamak mümkündür. Bunlardan ilki yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları ile aylığın hesaplanmasında kullanılan göstergelerin belirlenmesi konusunda yaşanan sıkıntılardır. Bu konuda Türkiye’den pek çok örnek verilebilir. Yaşlılık aylığı bağlanması için gereken yaş koşulu kaldırılmış ve aylığın hesaplanması konusunda gösterge ve katsayı sistemine geçilmiş, aylık artışları da gösterge ve katsayı artışlarına bağlanmıştır. Genç yaşta emekliliğe yol açan bu uygulama, kişilerin bilgi ve tecrübelerinden yararlanmak isteyen işverenlerin yaşlılık aylığı bağlanmış olanlardan yararlanmaya devam etmek istemeleri nedeniyle giderek

---

<sup>295</sup> OCAK, [http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)

artmıştır.<sup>296</sup> Emeklilik yaşına ulaşanların çalışmaya devam etmelerinin diğer bir nedeni de, çalışmanın sağlıkları ve psikolojik durumları bakımından olumlu etkisinin bulunmasıdır. Bu nedenle genç yaşta emekli olanların çalışma gücüne sahip olmalarına karşın çalışma yaşamından ayrılmaları isabetli değildir. Emeklilik hakkını kazananlardan çalışma güç ve isteğine sahip olanların çalışmalarına devam etmelerinin yasaklanması Anayasanın çalışma hak ve özgürlüklerini düzenleyen ilkesine aykırılık oluşturabilir (m.48). Bununla birlikte emeklilerin çalışmalarını engellemek üzere bazı önlemlerin alınmasının gerekliliği de açıktır. Bu önlemlerden ilki, emekli olabilme yaşının ülkede yaşayanların ortalama yaşam beklentisi de dikkate alınarak belirlenmesidir. Böyle olduğunda, yaşlılık aylığı almak isteyen sigortalı hayatının uzunca bir döneminde çalışmak durumunda kalacağı için hem kazanacağı aylık miktarı yükselecek hem de yaşı itibariyle çalışmadan uzaklaşacaktır. Kişilerin emekli olduktan sonra çalışmalarını önleyecek bir başka yol da aylıklarının miktarının yüksek tutulmasıdır. Çalışma yaşamından uzaklaşsa da gelir düzeyinde bir düşme olmayacağını bilen sigortalı çalışmayı tercih etmeyecektir. Emeklilerin çalışmalarının engellenememesinin en olumsuz etkisi, özellikle kronik istihdam sorununun yaşandığı Türkiye gibi ülkelerde her koşulda çalışmayı kabul edecek işsizlerin yanında genç emeklilerin de çalışmak üzere talepte bulunacak olmalarıdır. Bu durum işsizlik sorununu körüklediği gibi, genç emeklilerin daha düşük ücretle ve kötü çalışma şartları altında çalışmayı kabul edebilmeleri nedeniyle kayıt dışı istihdamın giderek artmasına da yol açmaktadır. Öte yandan genç emeklilerin işverenlerce daha düşük ücretle çalıştırılmaları Sosyal Güvenlik Kurumunun önemli bir prim kaybına da neden olmaktadır.<sup>297</sup> 5510 sayılı yeni yasayla emeklilik yaşının yükseltilmesiyle bu önlem alınmıştır. Fakat, yasanın kademeli olarak yürürlüğe girecek olması nedeniyle önümüzdeki 20-25 yıl içerisinde yine genç emeklilerin olması nedeniyle bu sıkıntıların yaşanacağı düşünülmektedir.

#### **A- SOSYAL SİGORTALAR NİMET-KÜLFET DENGESİ**

Sosyal sigorta sisteminde yer alan ilkelerden en önemlisi, ödenen primler karşılığında, ilgiliye sosyal sigorta yardımının yapılmasıdır. Çünkü sigortalının ödediği primler, ona yapılan ve yapılacak olan yardımların karşılığını oluşturur.

<sup>296</sup> TİSK, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=2264>, (20.05.2008)

<sup>297</sup> TİSK, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=2264>, (20.05.2008)

Yani, sigortalının gelecekte elde etmeyi umduğu sigorta yardımları karşılığında bir prim ödemesi ve bunun sonucu olarak belli bir külfete katlanması anlamına gelir. Başka bir ifadeyle; sigortalının almayı umduğu yardımlar nimet, bunun karşılığı ödediği primler de külfettir. SGDP ödeyerek çalışanlar, 506 sayılı Kanunda, ödenen primler karşılığı olarak iş kazası ve meslek hastalığı riskine karşı korunmaktadırlar. Yani nimet ve külfet dengesi tam olarak sağlanamamıştır.<sup>298</sup>

## **B- SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ VE İSTİHDAM POLİTİKASI**

506 sayılı Kanun kapsamında anılan primin büyük bir bölümü işverence karşılanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, anılan primin, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun finansmanına katkı sağlama yanında, istihdam aracı olma işlevi de ortaya çıkmaktadır. Çünkü, böyle bir prim alınmazsa, emekliler halen iş arayanlara tercih edilerek istihdam edilme eğilimleri artacak yani bunların istihdamı teşvik edilecektir. 506 sayılı Kanunda SGDP'nin %30 gibi çok yüksek bir oran olarak belirlenmesi<sup>299</sup>, 5510 sayılı kanun ile de bu oranın %33,5-39 oranında yükseltilmesi bir ölçüde emeklilerin istihdamında caydırıcı bir etki yaratacaktır.

Ancak, istihdam sağlama amacı güdülerken böyle bir politika uygulanması ve prim oranının %35,5-39 olarak belirlenip işverenin üzerine bir kat daha yük bindirilmesi bir ölçüde hakkaniyetle bağdaşmayan bir uygulamadır.<sup>300</sup>

## **V. SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİ UYGULAMASI VE YARATTIĞI SORUNLAR**

3279 sayılı yasayla yapılan değişiklikle Sosyal Sigortalar Kurumundan aylık alanlardan geçim sıkıntısı çekenlerin aylıklarını alırken tekrar çalışmalarına olanak tanınması ve diğer sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanlarla Sosyal Sigortalar Kurumundan aylık alanlar arasında yaratılan eşitsizliğin giderilmesi amacıyla bir yandan Sosyal Sigortalar Kurumundan aylık alanlara yazılı talepte bulunmak ve sosyal güvenlik destek primi ödemek koşuluyla yaşlılık aylıklarını almaya devam

<sup>298</sup> GÜZEL, CANİKLİOĞLU, s.505.

<sup>299</sup> GÜZEL, CANİKLİOĞLU, s.506.

<sup>300</sup> OCAK, [http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)

etme olanağı tanınırken, diğere yandan SSK'na tabi bir işte çalışmaya başlamaları durumunda başka sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanların ücretlerinden de sosyal güvenlik destek primi kesilmesi öngörülmüştür. Bu değışiklikle işverenlerin emeklileri çalıştırmalarının önlenmesinin ve Kuruma gelir sağlanmasının amaçlandığı da dile getirilmiştir. Ancak yakın tarihli veriler incelendiğinde sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışanların sayısının arttığı görülmektedir. Öte yandan, bir kısım emeklinin de SGDP ödemedi kayıt dışı çalıştığı varsayılmaktadır.

Gerçekten TÜİK'nun Hane Halkı İşgücü Anketi 2003 verilerine göre emekli olması nedeniyle işgücü dışına çıkanların sayısı 3.000.000 civarındadır. 2003 yılı itibariyle Sosyal Sigortalar Kurumu'na 144.192, Bağ-Kur'a ise 212.708 kişi sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışmaya devam etmiştir. Bu iki kurumdan yaşlılık aylığı alanların sayısının 4.500.000 olduğu dikkate alındığında SGDP ödeyerek çalışanlar dışında 1.150.000 kişinin potansiyel olarak kayıt dışı çalışabileceğı varsayılmaktadır.<sup>301</sup>

**Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumlarından yaşlılık aylığı alanlar ile SGDP ödeyerek çalışmalarına devam edenler**

YIL	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI	TOPLAM	SSK/SGDP	BAĞ-KUR/SGDP
2001	2.418.992	788.834	867.010	4.074.836	127.200	135.384
2002	2.555.965	811.223	903.677	4.270.865	139.974	182.047
2003	2.694.834	852.981	947.680	4.495.495	144.192	212.708

**Kaynak:** TİSK, <http://www.tisk.org.tr/yavinlar.asp?sbj=ic&id=2250>, (20.05.2008)

Hemen belirtelim ki, ülkemizde üç ayrı sosyal güvenlik kurumu tarafından uygulamakta olan sistemlerin farklılığı sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışma konusunda önemli uygulama sorunlarına yol açmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde yapılan reform çalışmalarının norm ve standart birliğinin sağlanması bağlamında en önemli katkılarından birinin bu alanda gerçekleşeceğini söylemek

<sup>301</sup> TİSK, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=2264>, (20.05.2008)

yanlış olmaz. Her şeyden önce, emeklilik yaşının yükseltilmiş olması ileri yaşlarda SGDP ödeyerek çalışmayı önemli ölçüde azaltacaktır. Ancak, 4447 sayılı yasanın geçiş hükümlerinin 20-25 yıl kadar bir süre daha uygulanacak olması nedeniyle bu süre içinde göreceli olarak genç yaşta emekli olanların SGDP ödeyerek çalışması olasıdır. Diğer ülkelerde benzer uygulamalara daha az rastlanmasının nedeni de bu ülkelerde sosyal sigorta sisteminin bizde olduğu gibi sürekli değişime uğramaması ve baştan akılcı temellere oturtulması biçiminde açıklanabilir.<sup>302</sup>

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **KAYITDIŞI İŐTİHDAM VE SOSYAL GÜVENLİK DESTEK PRİMİNİN**

### **KAYITDIŞI İŐTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİSİ İLE İLGİLİ ANKET**

### **ÇALIŞMASI**

#### **I. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

Anket çalışması, Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıtdışı İŐtihadla Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Priminin Etkisi ile ilgili piyasa araştırmasıdır. Bu bağlamda, 2008 yılının Haziran ve Temmuz aylarında çeşitli sektörlerde çalışan işçiler ile şirketlere(işverenlere) konuya ilişkin sorular yöneltilmiştir. Çalışmanın ideal evrenini İzmir ve çevresinde bulunan ve soruları tam olarak cevaplayan işçi ve işverenler oluşturmaktadır. Ankete toplam 75 şirket ve 236 işçi katılmıştır. Anketin amacı, işçi ve işverenlerin kayıtdışı çalışmaya/çalıştırmaya bakış açıları ve emekli aylığı alanların çalışma istekleri ile işverenlerin bu işçilere yaklaşımı, şirketlerin faaliyet gösterdikleri sektörler, çalışan sayıları, ortaklık durumları ile işçilerin medeni durumu, bakmakla yükümlü oldukları kişiler, eğitim durumu ve çalıştıkları sektörler dikkate alınarak incelemektir.

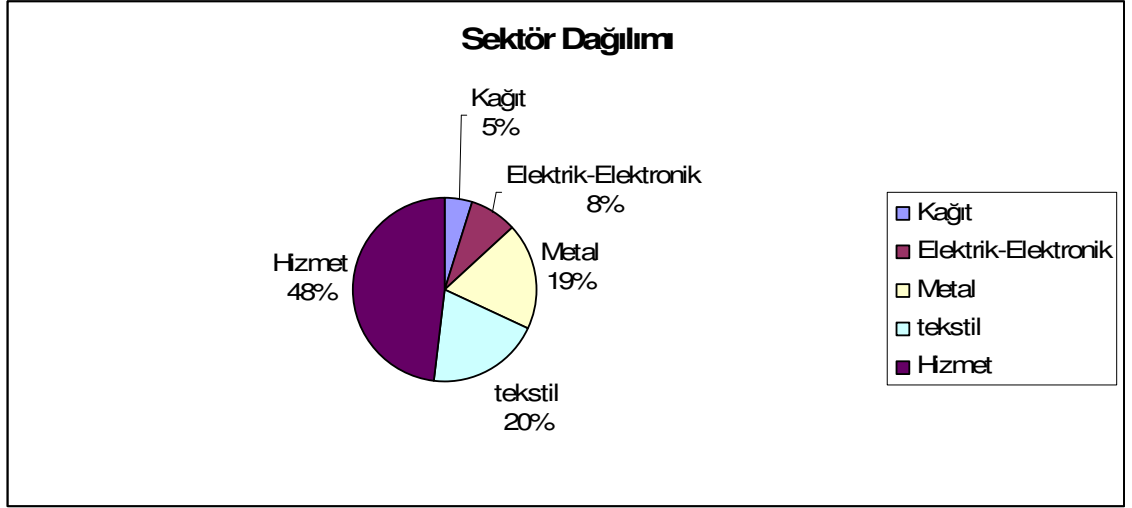
---

<sup>302</sup> TİSK, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=2264>, (20.05.2008)

## A- ANKET ÇALIŞMASINA KATILAN ŞİRKETLERİN ÖZELLİKLERİ

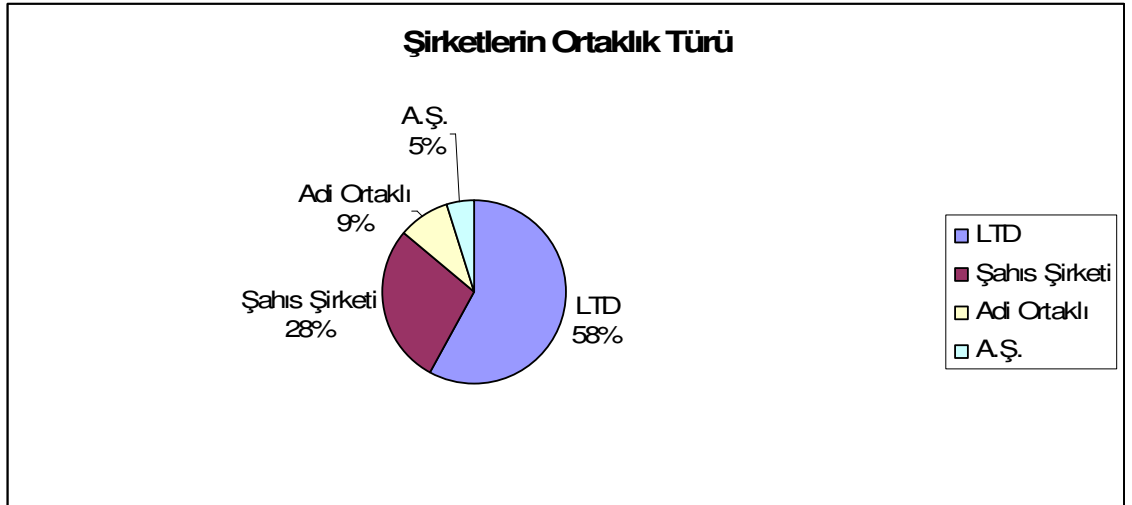
Araştırma konusu olan kayıtdışı istihdam ve SGDP'nin kayıtdışı istihdam üzerindeki etkisi ile ilgili olarak toplam 75 şirkete sorular sorulmuştur. Şirketlerin sektörel dağılımı, ortaklık türü ve çalışan sayıları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 5: Şirketlerin Sektörel Dağılımı (%)**



Ankete katılan şirketlerin sektörel dağılımı yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi %48'i Hizmet, %20'si Tekstil, %19'u Metal, %8'i Elektrik-Elektronik ve %5'i Kağıt sektörüdür.

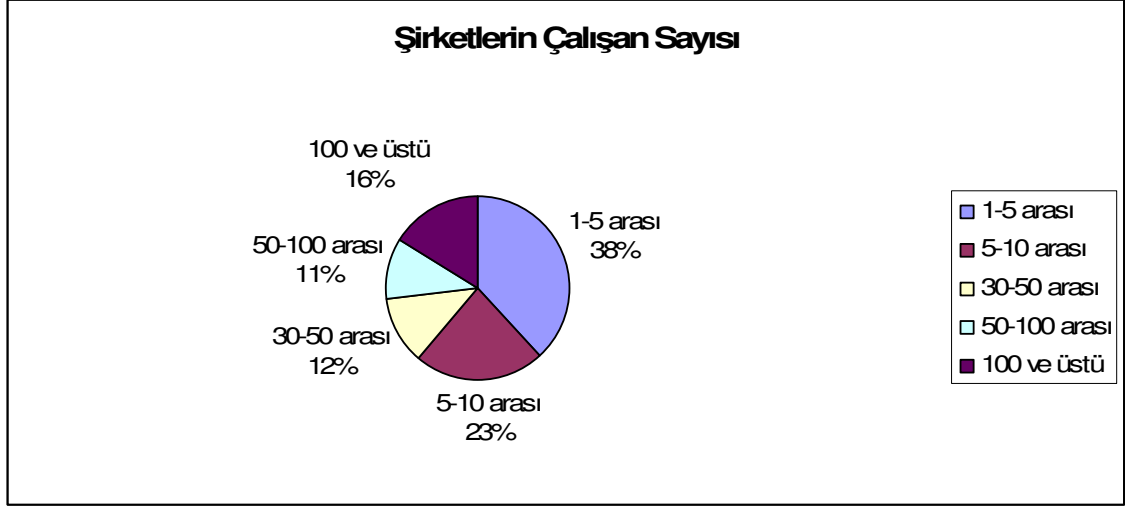
**Tablo 6: Şirketlerin Ortaklık Türü (%)**





Ankete katılan şirketlerin ortaklık durumlarının dağılımı yukarıda ki tablodan da görüleceği gibi %58'i LTD., %28'i Şahıs, %9'u Adi Ortaklı, %5'i A.Ş.'dir.

**Tablo 7: Şirketlerin Çalışan Sayısı (%)**

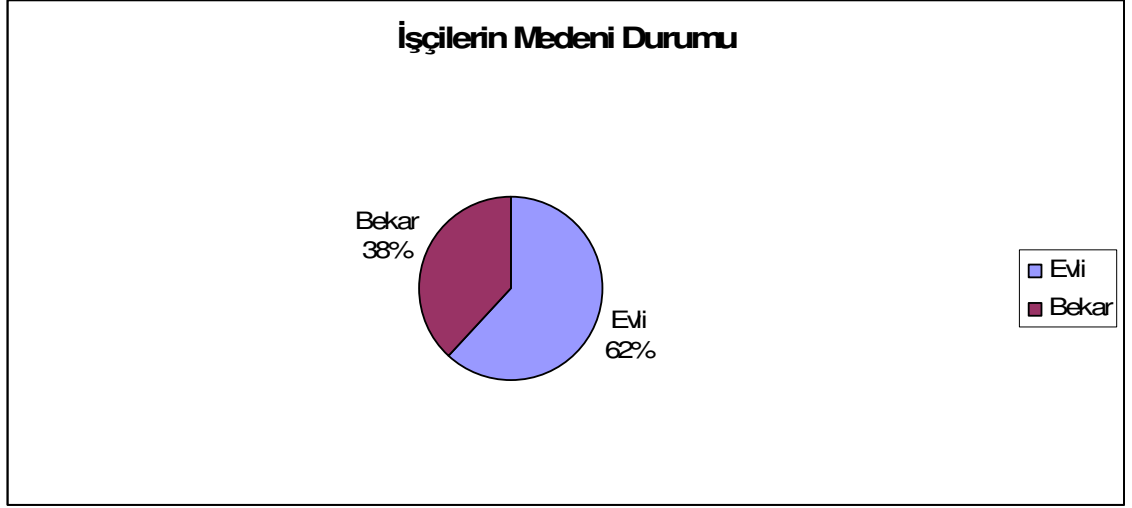


Ankete katılan şirketlerin çalışan sayıları ise, 1-5 kişi arasında %38, 5-10 kişi arasında %23, 30-50 kişi arasında %12, 50-100 kişi arasında %11, 100 ve üstü çalıştıran ise %16'dır.

## **B- ANKET ÇALIŞMASINA KATILAN İŞÇİLERİN ÖZELLİKLERİ**

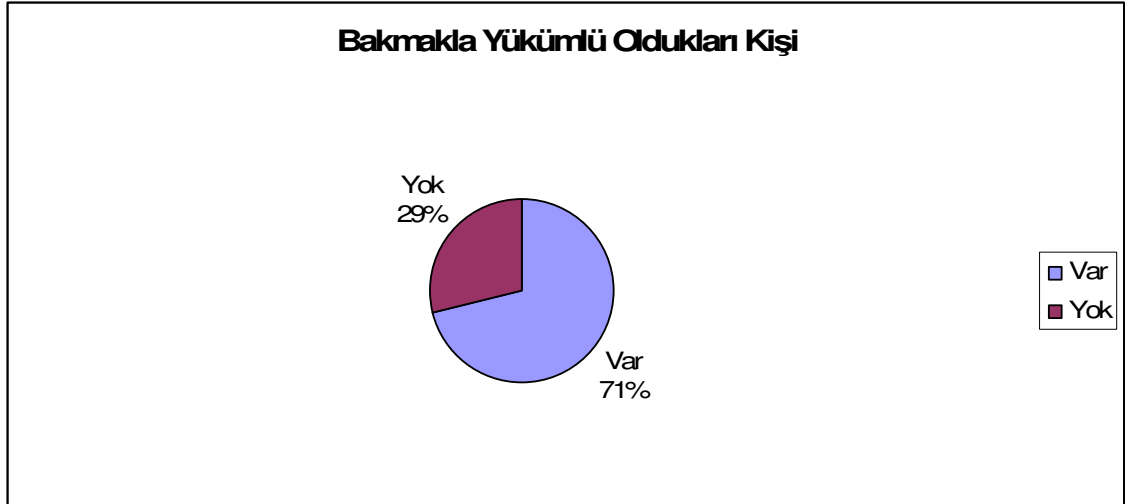
Anket çalışmasına İzmir ve çevresinde tam zamanlı çalışan 236 işçi katılmıştır. İşçilerin medeni durumları, bakmakla yükümlü oldukları kişi(ler), ve çalıştıkları sektörlerle ilgili bilgiler aşağıdaki gibidir.

**Tablo 8: İşçilerin Medeni Durumu (%)**



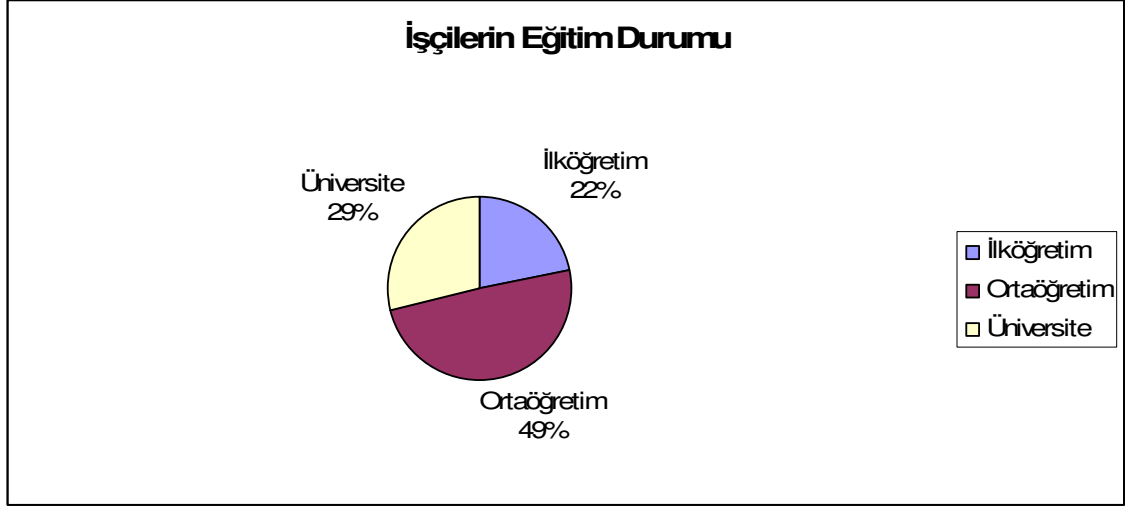
Anket çalışmasına katılan işçilerin %62'si evli, %38'i bekarıdır.

**Tablo 9: İşçilerin Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişi(ler) (%)**



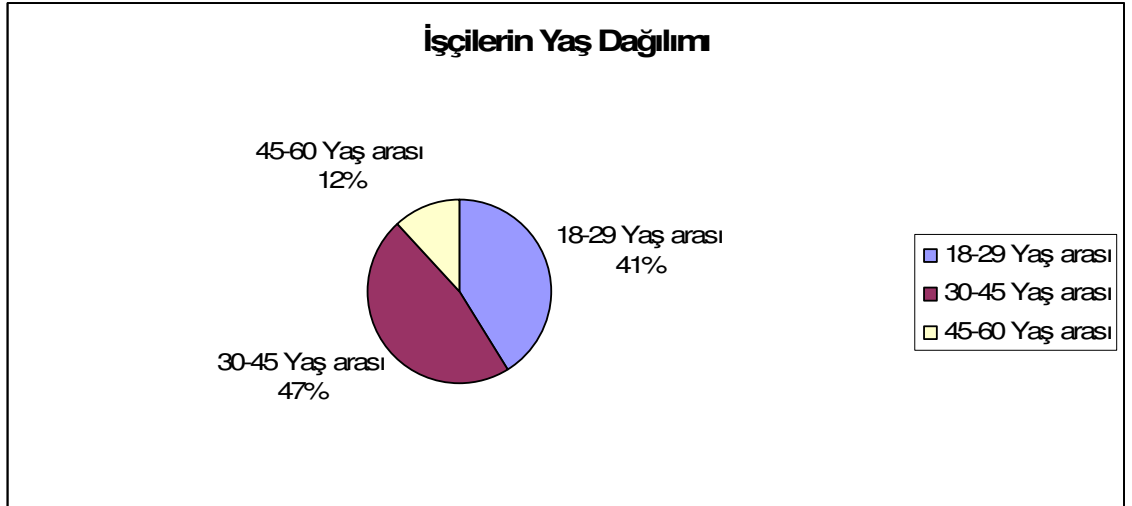
İşçilerin sadece %62'si evli olmasına rağmen %71'inin bakmakla yükümlü oldukları kişiler bulunmaktadır.

**Tablo 10: İşçilerin Eğitim Durumu (%)**



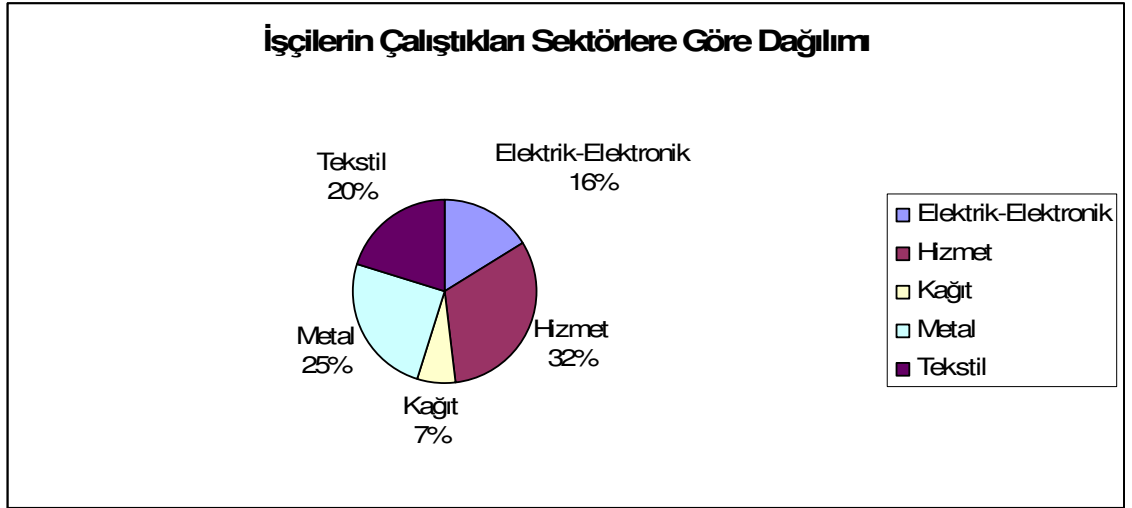
Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi işçilerin eğitim düzeylerinin çok düşük olmadığı görülmektedir. %22'si İlköğretim, %29'u Üniversite, % 49'u ise Ortaöğretim mezunudur.

**Tablo 11: İşçilerin Yaş Dağılımı (%)**



Ankete katılan işçilerin yaş dağılımı tablodan da görüldüğü gibi 18-29 yaş arası %41, 30-45 yaş arası %47, 45-60 yaş arası %12'dir. Ayrıca 45-60 yaş arası çalışan işçilerin % 48'si emekli çalışandır.

**Tablo 12: İşçilerin Çalıştıkları Sektörlere Göre Dağılımı (%)**



Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi hizmet sektörünün payı %32'lik dilimle en fazla olmaktadır. Bu sektörü %25'lik dilimle Metal sektörü takip etmektedir. %20 ile Tekstil , %16 ile Elektrik-Elektronik ve % 7 ile Kağıt, ankete katılan işçilerin çalıştıkları sektörlerden paylarını almıştır.

## II. GENEL BULGULAR

Genel bulgular iki bölüm halinde ankete katılan şirketler ve işçiler olarak değerlendirilecektir.

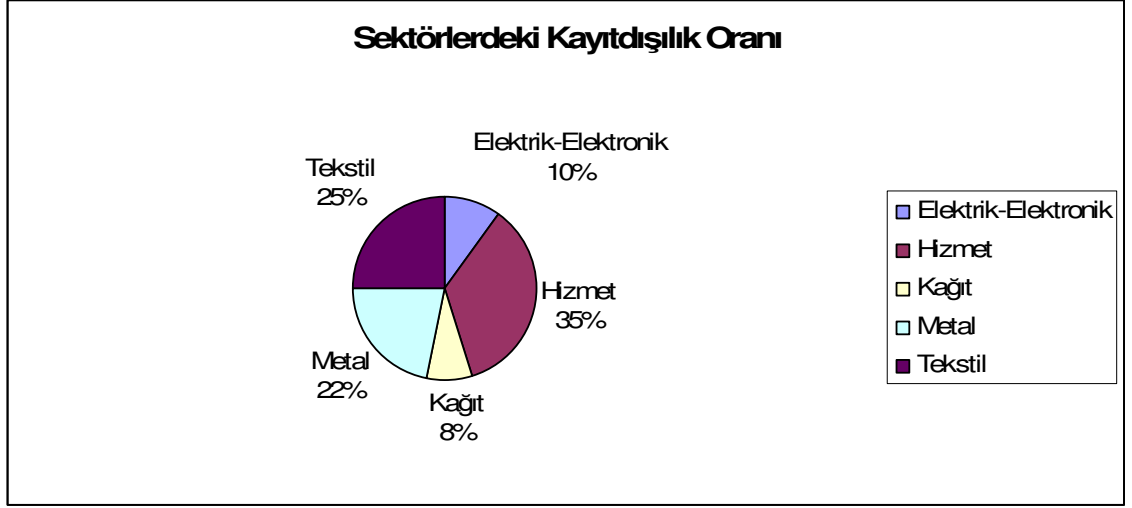
### A- ŞİRKETLER İLE İLGİLİ BULGULAR

Ankete katılan çeşitli sektörlerdeki şirketlere kayıtdışılık ve SGDP ile ilgili toplam 11 soru yöneltilmiştir. Bu sorulara verilen cevaplar ve yüzdeleri ise aşağıdaki gibidir.

- **Şimdiye kadar hiç kayıtdışı işçi çalıştırdınız mı?**

Şirketlerin %62'si bu soruya evet cevabını vermiştir. Cevabın sektörel dağılımı ise aşağıdaki gibidir.

**Tablo 13: Sektörlerdeki Kayıtdışı Çalışan Oran (%)**



Tablodan da görüldüğü gibi en çok kayıtdışı çalışılan % 35'lik dilimle Hizmet sektörüdür..

- **Kayıtdışı işçi çalıştırmanın cezasını biliyor musunuz?**

Bu soruya kayıtdışı işçi çalıştıran şirketlerin % 49'u evet, % 51'i hayır cevabını vermiştir.

- **Kayıtdışı çalıştırdığınız işçilerde özel bir yaş grubu yada cinsiyet seçiminiz var mı?**

Bu soruya yanıt olarak % 4'ü gençleri (bekar olanları) kayıtdışı çalıştırmayı tercih ettiğini, %5'i ise erkekleri kayıtdışı olarak çalıştırmayı tercih ettiklerini belirtmişlerdir.

- **Kayıtdışı işçileri çalıştırdığınız belli bir süre yada dönem var mı?**

Ankete katılan şirketlerin % 13'ü bu soruya 6 ay, % 87'si ise deneme süresi olarak cevap vermiştir.

- **Kayıtdışı işçi çalıştırmadan dolayı hiç teftişe ve/veya cezaya maruz kaldınız mı? Cezaya maruz kaldıysanız kayıtdışı işçi çalıştırmaya devam ettiniz mi?**

Şirketlerin % 48 teftiş geçirmiş, teftiş geçirenlerinde sadece % 17'si cezaya maruz kalmıştır. Cezaya rağmen şirketlerin %16'sı kayıtdışı işçi çalıştırmaya devam etmektedir. Bunun nedenini ise sigorta prim oranlarının yüksek olması olarak belirtmektedirler.

- **Yeni istihdam paketinin yürürlüğe girmesiyle birlikte işveren sigorta prim oranlarının %5 oranında düşecek olması nedeniyle kayıtdışı çalışan işçilerinizi kayıt altına alır mısınız?**

Kayıtdışı işçi çalıştıran şirketlerin %14'ü bu soruya evet cevabını vermiştir. % 86'sı ise % 5'lik düşüşün çok az olduğu kanısındadır.

- **Yeni istihdam paketinin yürürlüğe girmesiyle birlikte 18-29 yaş arasında daha önce sigorta girişi yapılmamış erkek işçi ile kadın işçi çalıştıran şirketlerin işveren sigorta primlerine devlet destek sağlayacaktır. (1. yıl için sigorta priminin %100'ü, 2.yıl için %80'i, 3.yıl için %60, 4.yıl için %40 ve 5.yıl için %20'si işsizlik fonundan ödenecektir.) Bu durumda kayıtdışı yada kayıtlı çalışan oranınızda değişiklik meydana gelir mi?**

Bu soruya şirketlerin %100'ü aynı cevabı vermiştir. İşverenler kayıtdışı çalışanları bu kapsama girerse kayıt altına alacaklarını söylemiş, fakat, aynı zamanda diğer işçilerini de bu gruptan tercih edeceğini belirtmişlerdir.

- **Şimdiye kadar hiç emekli bir işçi çalıştırdınız mı? Çalıştırdıysanız tercihinizi emekli bir işçiden yana kullanmanıza sebep nedir?**

Şirketlerin %34'ü emekli işçi çalıştırmıştır. Emekli işçi çalıştıran şirketlerin tercihlerinin nedenleri ise; % 58'i tecrübe ve ucuz işgücü, % 33'ü sadece ucuz işgücü, % 9'u ise tanıdık olmasıdır.

- **SGDP nedir ve SGDP oranı ne kadardır biliyor musunuz?**

Şirketlerin %25'i SGDP nedir biliyor fakat sadece %11'i oranını bilmektedir.

- **Şimdiye kadar hiç SGDP ile işçi çalıştırdınız mı?**

Emekli işçi çalıştıran şirketlere yöneltilen bu soruya, şirketlerin %24'ü evet cevabı vermiştir. Demek ki geriye kalan %66 kayıtdışı çalışmıştır/çalışmaktadır.

- **SGDP ile işçi çalıştırmayı düşünür müsünüz?**

Bu soruya şirketlerin %34'ü “eğer bizim için vazgeçilmezse ve şartlar bunu gerektiriyorsa çalıştırmayı düşünürüm” cevabını vermiştir.

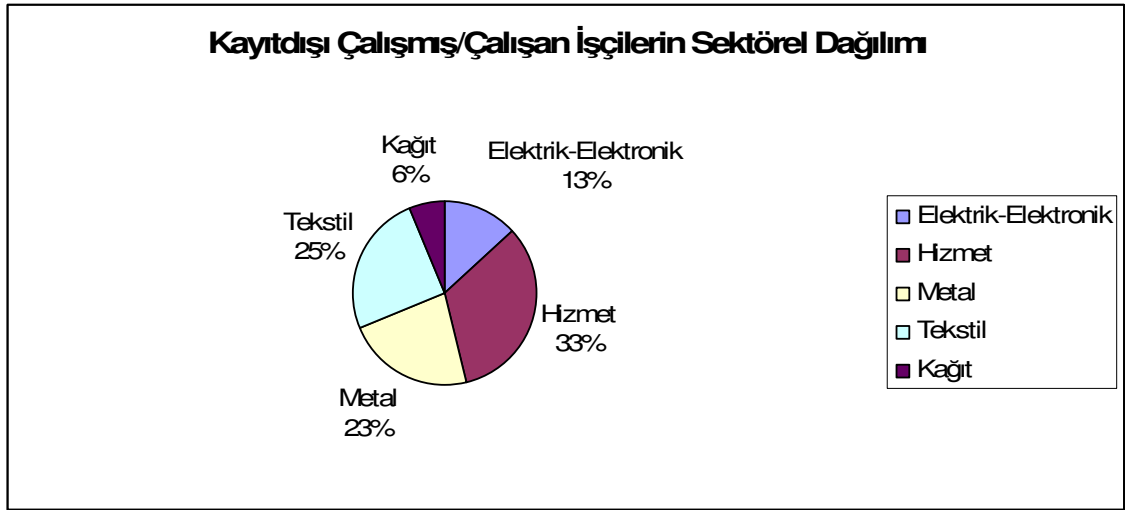
## **B- İŞÇİLER İLE İLGİLİ BULGULAR**

Çeşitli sektörlerde çalışan işçilere kayıtdışılık ve SGDP ile ilgili toplam 8 soru yöneltilmiştir. Bu sorulara verilen cevaplar ve yüzdeleri aşağıdaki gibidir.

- **Şimdiye kadar hiç kayıtdışı çalıştınız mı?**

Ankete katılan işçilerin % 74'ü bu soruya evet cevabını vermiştir. Kayıtdışı çalışan işçilerin sektörel dağılımı ise;

**Tablo 14: Kayıtdışı Çalışmış/Çalışan İşçilerin Sektörel Dağılımı (%)**

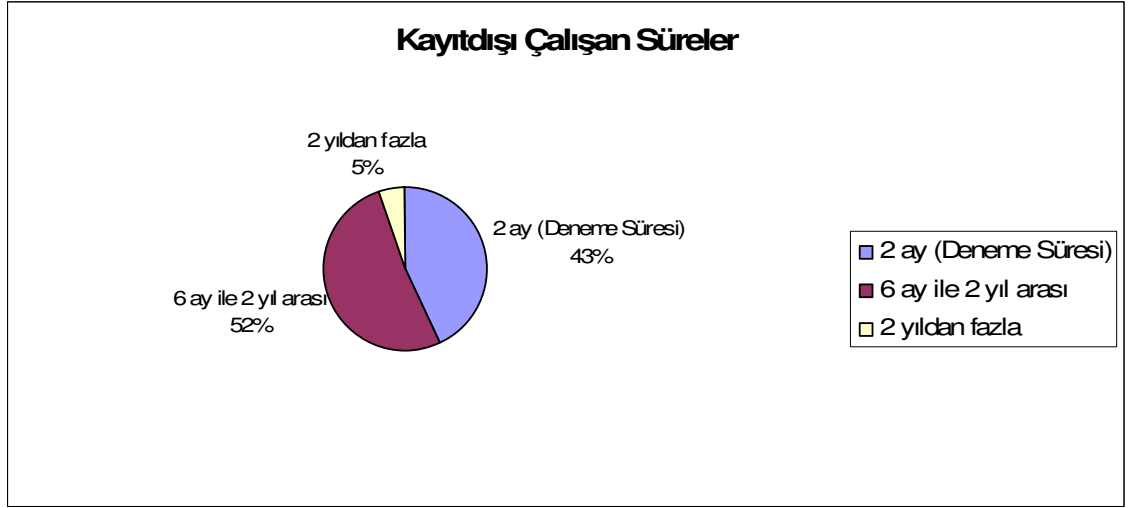


Şirketler ile ilgili bulgular bölümünden de görüleceği gibi en çok kayıtdışı işçi çalıştıran sektör %35'lik oranıyla Hizmet sektörüdür. Aynı şekilde ankete katılan işçilerinde %33'ü hizmet sektöründe kayıtdışı çalışmakta/çalışmıştır.

- **Kayıtdışı Çalıştığımız/Çalıştırıldığımız Süre Necedir?**

Ankete katılan işçilerin bu soruya verdikleri cevap Tablo 15'ten net bir şekilde görülebilir.

**Tablo 15: Kayıtdışı Çalışılan süreler (%)**



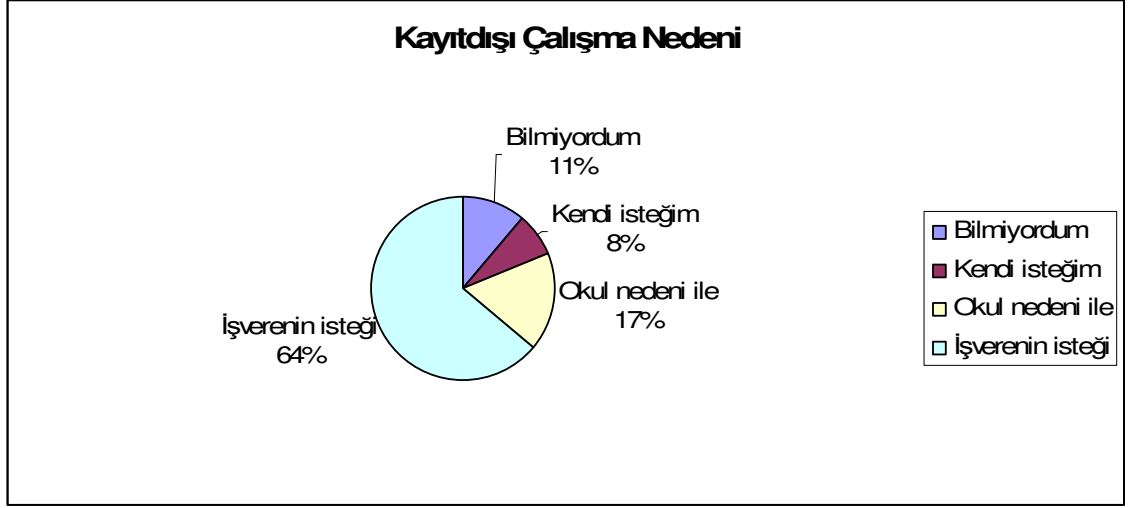
İşverenler her ne kadar deneme süresinde kayıtdışı işçi çalıştırdıklarını belirtse de bu sürenin çok daha uzun olduğu görülmektedir. %5'i 2 yıldan fazla, %43'ü 2 ay(deneme süresi), %52'si ise 6 ay ile 2 yıl arasında kayıtdışı işçi çalışmış/çalıştırılmaktadır.

- **Sizi Kayıtdışı Çalışmaya İten Sebep Nedir?**

Ankete katılan işçilerin %11'i kayıtdışı çalıştırıldığından habersiz, %8'i kendi isteği, %17'si okul nedeniyle ve %64'ü işveren isteği ile kayıtdışı çalıştığı aşağıdaki tablodan görülmektedir.



**Tablo 16: Kayıtdışı Çalışma Nedeni (%)**



- **Kayıtdışı Çalıştırılmanızdan Dolayı İlgili Kuruma Şikayette Bulundunuz mu?**

Kayıtdışı çalıştırılan işçilerin sadece %6'sı ilgili kuruma şikayette bulunmuştur. Bu oran gerçekten çok düşüktür.

- **Kayıtdışı Çalışmanın Size vereceği Zararlar Nelerdir Biliyor musunuz?**

İşçilerin bu soruya verdikleri cevap ise tablodan görüldüğü gibi %36'sı sadece emekli olamama yada geç emekli olma, %31'i emekli olamama ve sağlık hizmetlerinden yararlanamama, %23'ü ise sadece sağlık hizmetlerinden yararlanamama olarak cevap vermiştir.

- **SGDP Nedir ve SGDP Oranı Ne kadardır Biliyor musunuz?**

Ankete katılan çeşitli sektörlerde çalışan işçilere yöneltilen bu soruya sadece %17'si Evet cevabını vermiş ve %17'den sadece %68'si SGDP oranını bilmektedir.

- **Emekli Olduktan Sonra Çalışmayı Düşünür müsünüz?**

İşçilerin % 96'sı emekli olduktan sonra çalışmayı düşünmektedir. %17'si genç emekli olacağı için çalışmak istediğini belirtmiş, %83'ü ise emeklilik maaşının yetmeyeceğini düşündüğü için çalışmak istemektedir.

- **SGDP Ödemek Zorunda Olmanız Emekli Olduktan Sonra Çalışmanızı Etkiler mi?**

Emekli olduktan sonra çalışmayı düşünenlerin sadece %13'ü SGDP ödeyerek çalışmak istemektedir. SGDP ödemediği için çalışmak isteyenler hiçbir kayıplarının olmadığını düşündüğü için kayıtdışı çalışmayı tercih etmektedirler. Ayrıca daha öncede belirttiğimiz gibi emekli çalışanların oranı olan % 5'in tamamı SGDP ödemediği çalışmaktadır.

### **III. ANKET SONUÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

SGDP uygulamasının amacı emekli aylığı almaya hak kazandığı halde çalışmaya devam edenleri çalışma hayatından uzak tutmaktır. Bu zamana kadar da prim oranlarının büyük bir kısmının işveren yüklenmesi de, işverenlerin emekli aylığı alanları çalıştırmaktan vazgeçirmektir. Aynı şekilde, 5510 Sayılı Kanun ile işçilerin ödediği prim oranının yükseltilmesi emekliyi iş hayatından uzak tutmaya çalışmaktadır. Fakat kanımca, bu kanunla prim oranının %30'dan %33,5-39 arasında bir orana çıkarılması kayıtdışılığı artıracaktır. Kısacası, SGDP amacını hiçbir zaman gerçekleştirememiş ve gerçekleştiremeyecektir. Çünkü, işverenin ihtiyaç duyduğu eleman emekli aylığı alıyor dahi olsa işveren onu çalıştıracaktır. Ayrıca işveren emekli işçinin maliyetini genelde kayıtdışı çalıştırarak hafifletmektedir. Bu bağlamda, SGDP amacına hiçbir şekilde ulaşamamış ve hatta tersi sonuçlar vermiştir.

Anket çalışmasının sonuçlarından da görüleceği gibi, sektörlere göre değişiklik gösterse de ve şirketlerin çalışan sayıları yada ortaklık durumları farklı olsa da kayıtdışı çalışma her durumda söz konusudur. Kayıtdışı çalışma eğitim ve yaş durumuna göre de çok büyük farklılıklar göstermemektedir. Kayıtdışı çalışmadan ötürü şikayet oranlarının bu kadar az olduğu ve denetimlerin yetersiz olduğu bir durumda ise kayıtdışılığın artışı kaçınılmazdır. Tüm kayıtdışı çalışan gruplara göre küçük bir oranda olan çalışan emeklilerin kayıtdışılığında önemsenmelidir. Aynı zamanda ankete konu olan işçilerin tamamına yakın bir bölümünün emekli olduktan sonra çalışmayı planlamakta ve yine tamamına yakın bir kısmı SGDP ödemediği

çalışmak istemektedir. Bu durumda, yeni istihdam paketinde getirilen maddelerin çok avantajlı görünmesine rağmen istihdamı artırmak yerine kayıtdışılığı artıracığını düşünüyorum. Özellikle 18-29 yaş arası işçi çalıştırma ile ilgili olan maddesi suistimale çok açıktır.

Ayrıca insanların emekli aylığı alabiliyor olmaları onların çalışma güçlerini kaybettikleri anlamına gelmemektedir. Zaten bir işçinin çalışma gücünü kaybedip kaybetmediğini ve verim alınıp alınmayacağını ancak işvereni karar verir. Hiçbir işveren verim alamayacağı bir emekliyi çalıştırmak istemez. SGDP olmasa dahi emekli işçi verimli çalışmazsa işveren onu çalıştırmaz. Aynı zamanda SGDP'nin amacı, Anayasamızın 48. m.'sinde ki "Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir" ve 49.m.'sinde ki "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir" hükümleri ile çelişmektedir. Bu bağlamda SGDP oranının makul bir düzeye indirilmesinin kayıtdışılığı önleyeceğine inanıyorum.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemi, günümüze gelinceye kadar çeşitleri aşamalardan geçmiştir. Sosyal güvenlik ihtiyacı, önceleri kişisel tasarruflarla sağlanmaya çalışılmış, zamanla kişilerin birbirleriyle yardımlaşmaları sonucu yardım sandıkları kurulmuş, özel ve sosyal sigorta kuruluşları ortaya çıkmış bunların ulaşamadığı alanlara sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu özellikleriyle birlikte, aktüel, popüler, dinamik ve kompleks bir kavram olan sosyal güvenlik, aynı zamanda, konusuyla, sahasıyla, terminolojisiyle, içeriğiyle, henüz tam netlik kazanmamış bir sistemdir. Bu bağlamda sosyal güvenliğe ait nihai birleştirilmiş bir model kurulmamıştır. Zira, teorik açıdan, sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak bütün toplum üyeleri için vazgeçilmez bir hak olduğu ortaya koyulurken, pratikte belli karşılıklar (primler), sonucunda toplumun belli kesimine tanınan bir hak olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar olarak ele alındığında, Türkiye’de daha çok sosyal sigortalar uygulamasına ağırlık verilmektedir. Türkiye’de sosyal sigortalar kurumunun (şimdi SGK), finansmanında devletin doğrudan katkısı yoktur. En önemli parasal kaynak işçi ve işverenlerden alınan primlerdir. Primlerin zamanında ödenmemesi, aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısındaki artış yüzünden sosyal güvenlik sistemi önemli mali sıkıntılar yaşamaktadır. Bu bağlamda, toplumun her kesimine yönelememiş bir devlet ve hem sosyal hem de ekonomik açıdan eksiklikler, aksaklıklar içerisinde kalmış bir toplu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yoksulluk ve korumasızlığı beraberinde getirmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemi içerisinde primli sistem kadar primsiz sistemi de geliştirici ve yaygınlaştırıcı uygulamalara gidilmelidir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı mali problemin en büyük nedeni daha önceden de bahsettiğimiz gibi kayıtdışı istihdamdır. Türkiye’nin yıllardır çözümlenemediği sosyal ve ekonomik sorunlarının doğal sonuçlarından biri olan kayıtdışı istihdam, kayıtlı sektörde istihdam imkanı bulamayan işgücüne, geçimlerini kısa sürede temin eden bir gelir sağlasa da gerçekte bireylerin uzun

vadede geleceğini tehdit eden bir niteliğe sahiptir. Hızlı nüfus artışı, göç ve beraberinde getirdiği çarpık kentleşme, kamu kesimi açıklarının ülke üzerindeki olumsuz etkileri, sosyal güvenlik sisteminin bozulması ve ekonomik, politik istikrarsızlığın getirdiği yönetim uyumsuzluğu gibi bir çok sorun bu olgunun yapısal bir sorun haline gelmesine neden olmuştur. Kayıtdışı istihdamın artması ile de kayıtlı istihdam olanakları daralmakta, çalışma koşulları bozulmakta ve sosyal koruma zayıflamaktadır.

Türkiye gibi genç bir nüfusa sahip olan ülkeler de gençlerin kayıtlı istihdam olanaklarının daralması sosyal güvenlik sistemini daha da çıkmaza sokmaktadır. Anayasamız, devleti ekonomik ve sosyal hayatı yönlendirmekle görevli tutmuştur. Sosyal devlet, ekonomik ve sosyal müdahalelerde bulunur. Bireylerin maddi ve manevi varlıklarının gelişmesi ve toplumun her bakımdan kalkınması için gerekli bütün koşulları hazırlar ve bu amaçla yapacağı kalkınma faaliyetlerini planlamaya dayandırır. Bu bağlamda devletimiz gençlere istihdam olanağı yaratmak ve emekli aylığı aldıkları halde çalışmaya devam edenleri çalışma hayatından uzak tutmak için SGDP uygulamaktadır.

Bugüne kadar prim oranının önemli bir kısmının işverene yüklenmesi de onları emekli aylığı alanları çalıştırmaktan caydırma amacına yöneliktir. 5510 sayılı Kanunla prim oranı daha da yükseltilerek ve primin çalışanın yüklendiği kısım artırılarak çalışan da caydırılmaya çalışılmaktadır. Uygulamanın amacı en açık biçimde budur. Fakat bu amaç bu güne kadar da gerçekleştirilmiş değildir. Yani işveren ihtiyaç duyduğu eleman aynı zamanda emekli aylığı alıyor olsa da onu çalıştırmaktan geri durmamıştır. Özellikle uzmanlık gerektiren işlerde böyle olmuştur. İşveren, bu çalışanların kendisine ağır maliyetini çoğu zaman bunları kayıtdışı çalıştırarak hafifletmiştir. Kaldı ki kayıtdışılık bugün sadece emekli çalışanlar için değil aynı zamanda diğer çalışanlar için de yaygın biçimde söz konusudur. Emekli çalışanların kayıtdışılığı diğer çalışanlarla ilgili kayıtdışılığın yanında ihmal edilebilir boyutlardadır. Yani, SGDP uygulaması, prim oranının yüksekliği sebebiyle, bu güne kadar kendisinden beklenenin tam tersi sonuçlar vermiştir. Açıkçası, 5510 sayılı Kanunla prim oranının % 30'dan % 33,5'-39

arasında bir orana yükseltilmesi ve çalışan emeklilerin bu oran içindeki payının artırılması, emekli çalışanların çalışma hayatından çekilmelerine değil kayıtdışılığın daha da artmasına sebep olacaktır. İşveren üzerindeki prim yükünün % 22,5'dan % 19,5'e çekilmesi ilk bakışta işverenlerin emekli çalışan istihdam etmelerini teşvik edecek gibi görünse de ülkemizde ücret pazarlıklarının net tutarlar üzerinden yapılıyor olması sebebiyle prim oranının % 30'dan % 33,5-39'a çıkarılması işverenin yükünü de artıracak ve biraz önce de belirttiğimiz gibi kayıtdışılığın artmasına yol açacaktır.

Kısacası, Türkiye açısından ciddi bir tehlike olan kayıtdışı istihdamın azaltılmasında, başta devlet olmak üzere vatandaşlara, işverenlere ve çalışanlara önemli görevler düşmektedir. Sorunların sadece kendini düşünmekle değil aynı zamanda toplumu ve geleceğimizi düşünmekle yani başka bir deyişle toplumsal çıkarların bireysel çıkarlardan üstün tutulması anlayışının gelişmesi ile çözümlenebileceği kuşkusuzdur.

## KAYNAKÇA

AKAD, Mehmet, Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı. Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992.

AKI, Erol, DEMİRBILEK, Sevda, “An Analysis of Finance Problems of Social Insurance Institution in Turkey”, Dokuz Eylül Üniversitesi İ. İ. B. F. Dergisi. C.17, s.1, 2002.

AKIN, Levent, “Sosyal Yardımlar ve Yardımların Organizasyonu”, Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri, 7–8 Aralık 2006, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2007, s. 250.

AKKAYA, Yüksel, “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, Toplum ve Hekim, Mart-Nisan 2000, Cilt 15, Sayı :2.

AKTÜRK, Erkan, “Sosyal Güvenlik Destek Primi”, Türkiye’nin Muhasebe Sitesi, <http://www.muhasetr.com/yazarlarimiz/erkan/007/yazdir.php>, (25.05.2008)

ALGAN, Neşe, “Türkiye’de Kayıtdışı Sektör: Boyutları, Etkileri ve Kayıtdışı Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler” TİSK, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1028&id=58](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1028&id=58) (16.04.2008)

ALPER, Yusuf, Sosyal Sigortalar. Ekin Yayınları, İstanbul 2003.

ALPER, Yusuf, Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK-BAĞ-KUR). 3. Basım, İstanbul, 2000.

ALPTEKİN, Erdem, “Türkiye’nin Bitmeyen Derdi ‘Kayıtdışılık’ ”, İzmir Ticaret Odası Ar-Ge Bülteni, İzmir, Mayıs 2007.

ALPTEKİN, Kemal, DEMİREL, Sait, “Çalışma Hayatı”,  
<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/calismahayati.htm>, (20.04.2008).

ALTUĞ, Osman, Kayıtdışı Ekonomi. Türkmen Kitabevi, 2. Basım, İstanbul 1999.

ARICI, Kadir, “Sosyal Güvenlik Destek Primi İle Çalışma Üzerine Bir Değerlendirme”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık 2006.

ARICI, Kadir, Sosyal Güvenlik Dersleri. Ankara,1999.

ATASÜ, Reyhan, “Küreselleşme Sürecinde Kayıtdışı/Kayıtdışı Ekonomi ve Ev Eksenli Emek”, Türkiye Üniversite Öğrencileri Bağımsız İktisat Kongresi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara 4-6 Mart 2004.

Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik Reformu,  
[http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya\\_no=51059](http://www.odevarsivi.com/dosya.asp?islem=gor&dosya_no=51059), (19.04.2008)

AYDEMİR, Birol, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık 2006.

BARRİENTOS, Armando, “The Role of Tax-Financed Social Security”, International Social Security Review. Vol.60, Issue.1, January-March, 2007.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Genel Yayın No: 116, Ankara Ağustos 2004,  
[http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/kayitdisiistihdam.pdf) (02.05.2008)

ÇELİKOĞLU, İlyas, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması”, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları. Yayın No:2355, Ankara, Eylül 1994.



ÇENBERCİ, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi. Yenilenmiş Basım. 1985, Ankara.

ÇENGELCİ, Ethem, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Çocuk Esirgeme Kurumu Yayınları, Ankara, 1999.

ÇETİNTAŞ, Hakan, “Türkiye’de Kayıtdışılığın Fayda-Maliyet Analizi”, Çimento İşveren Dergisi, Cilt:17, Sayı:5, Yıl:2003.

DEMİR, Nesrin, “Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı: 26.

DEMİRBİLEK, Sevda, Sosyal Güvenlik Sosyolojisi. Legal Yayınevi, 2005, İstanbul.

DEMİRHAN, Gıyasettin, “Doğa Sporlarına İlişkin Riskin Algılanması”, Hacettepe Üniversitesi Spor Bilimleri Dergisi, [http://www.sbd.hacettepe.edu.tr/sbd/pdf/2003\\_1\\_demirhan.pdf](http://www.sbd.hacettepe.edu.tr/sbd/pdf/2003_1_demirhan.pdf) , (12.04.2008)

DİLİK, Sait, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Ocak – Aralık 1968.

DİLİK, Sait, “Türkiye’de Sosyal Sigortalar”, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Yayın No:99, 2. Basım, Ankara 1972.

DİLİK, Sait, Sosyal Güvenlik. Ankara, 1991.

DÖNÜŞÜMCÜ, Şadiye, “Yaşlı ve Sosyal Hizmetler”, [www.sosyalhizmetuzmani.org/yaslisosyalhizmetlerimiz.htm](http://www.sosyalhizmetuzmani.org/yaslisosyalhizmetlerimiz.htm), (21.03.2007).

EKEMEN, Kamil Sami, “İş Sağlığı ve Güvenliğinde Risk Değerlendirmesi”, [http://www.isggm.gov.tr/docs/sunumlar/18.hafta/6May2004/Kamil\\_EKEMEN.ppt](http://www.isggm.gov.tr/docs/sunumlar/18.hafta/6May2004/Kamil_EKEMEN.ppt), (12.04.2008)

Emeklilik ve Uyum, <http://www.odevsel.com/egitim/2658/emeklilik-ve-uyum.html>, (22.04.2008).

ERDUT, Zeki, “Kayıtdışı İstihdamın Ekonomik, Siyasal ve Sosyal Etkileri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Yıl:2007, Sayı:1.

ERKUL, İhsan, ALTAN, Ö. Zühtü, GEREK, Nüvit, Sosyal Politik Dersleri. Anadolu Üniversitesi, Yayın No:48, Cilt:2, Eskişehir, 1983.

ETUC, “Initial ETUC Opinion on the Commission Communication on Modernising and Improving Social Protection in the European Union”, Europea Trade Unions Confederation-Resolutions. 1998.

FİŞEK, Gürhan, ÖZSUCA, Şerife Türcan, ŞUĞLE, Mehmet Ali, Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi, SSK Yayın No:598 Ankara 1998.

Gençlik ve Sosyal Gelişim Programı, “İstihdam Paketinin Getirdiği Yenilikler”, [http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1248&Itemid=1](http://www.gsgp.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=1248&Itemid=1), (01.06.2008)

GÖRÜR, Burhan, “Sosyal Hizmetler Nereye?”, Sosyal Hizmet Çalışanları Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, <http://www.sodav.org/sosyalhizmetlernereye.doc>, (19.04.2008)

GÜLOĞLU, Tuncay, “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, International Programs, Visiting Fellow Working Papers, Cornell University, Yıl: 2005, [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intl\\_vf](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intl_vf), (20.04.2008)

GÜNDOĞAN, Naci, Genç İşsizliği. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2001.

GÜVEN, Ercan, GEREK, Nüvit, Sosyal Güvelik Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayın No:882, Eskişehir, 1995.

GÜZEL, Ali, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, Kristal İş Sendikası, [http://www.kristalis.org.tr/aa\\_dokuman/Sosyal\\_Guvenlik\\_Reformu\\_Aliguzel.pdf](http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf), (20.04.2008)

GÜZEL, Ali, CANIKLIOĞLU, Nurşen, “Bağ-kur Kanununa Göre Sosyal Güvenlik Destek Primi ödeme Yükümlülüğü, Yarattığı Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, Legal İş Hukuku Ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2/2004.

GÜZEL, Ali, OKUR, Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku. Beta Yayınları, 8.Basım, İstanbul.

ILGIN, Yılmaz, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Proje, Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi, Yayın No: DPT: 2492, Nisan 1999.

Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy, OECD Employment Outlook, OECD, 2004, <http://www.ingentaconnect.com/content/oeed/16080289/2004/00002004/00000010/8104121ec007>, (20.04.2008)

IŞIK, Nihat, ACAR, Mustafa, “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003.

İKİZOĞLU, Musa, “Sosyal Kişisel Çalışma ve Sosyal Grup Çalışması Dersleri Kapsamında Öğrencilerle Yapılan, Küçük Grup Eğitim Uygulamaları, Egzersizleri ve Vak’a Tartışmalarının Öğrencilerin Mesleki Eğitim Sürecine Katkısı”, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet. Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayını, Yayın No. 004, Ankara, 1999.

İstanbul Serbest Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), “Türkiye Vergi Raporu”,  
<http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/docs/yayinlar/TurkiyeVergiRaporu2001.doc>,  
(10.03.2008)

İstanbul Serbest Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), Kayıtdışı Ekonomi ve Çözüm  
Yolları, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>,  
(20.04.2008)

İZVEREN, Adil, Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, 2. Basım, Ankara, 1970.

KAPAR, Recep, “Esneklik, Eğretilişme, Enformelleşme”, TES-İŞ sayı: 2006-2,  
Haziran 2006.

KAPAR, Recep, “Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı İstihdamın Boyutları”, Türkiye  
Enerji ve Gaz İşçileri Sendikası (TES-İŞ), Sayı: 2006-2, Haziran 2006.

KARABULUT, Özcan, “Türkiye’de Çalışan Çocuklar”, Araştırma Sonuçları,  
İstanbul, Aralık 1996, s.7, [http://www.festr.org/files/turkiyede\\_calisan\\_cocuklar.pdf](http://www.festr.org/files/turkiyede_calisan_cocuklar.pdf)  
(01.05.2008)

KARDEŞ, Seval, “Denetimin Etkinliğinin Artırılmasında Analitik İnceleme  
Prosedürlerinin Kullanımı ve Türkiye’de Denetim Firmalarına Yönelik Bir  
Araştırma”, Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No:29, Mart 1996, Ankara.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi,  
<http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf> (01.05.2008)

KENAR, Necdet, “Kayıtdışı Sektörü Büyüten Faktörler Ekonomiye ve Çalışma  
Hayatına Etkileri ve Çözüm Önerileri” Büyüyen Kayıt Dışı Sektör Semineri, TİSK  
(Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) Yayınları,  
<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=209> (02.05.2008)

KILDİŞ, Yusuf, “Kayıtdışı Ekonomi”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:2, 2000.

KILDİŞ, Yusuf, “Kayıtdışı Ekonominin Ulusal ve Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:2, s.2000.

KOÇ, Muzaffer, “Sosyal Güvenlik Sistemi ve Reform İhtiyacı”, [http://www.isguc.org/?avc=arc\\_view.php&ex=217&pg=m](http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&ex=217&pg=m), (04.03.2008)

KONAK, Akın, ÇİĞDEM, Yasemin, “Yaşlılık Olgusu: Sivas Huzurevi Örneği”, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs 2005, Cilt:29, No:1.

KOPITS, George, "Reforming Social Security Systems", Finance and Development. Volume:30, No:2, June 1993.

KORKUSUZ, Mehmet, “Sosyal Güvenlik Destek Primi Nedir?”, ERNST&YOUNG, Vergide Gündem, [http://www.vergidegundem.com/publication\\_paper.asp?publication\\_paper\\_id=682](http://www.vergidegundem.com/publication_paper.asp?publication_paper_id=682), (28.05.2008)

KURT, Resul, “Anayasa Mahkemesi Kararının Sosyal Güvenlik Destek Primine Etkisi”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40.

LORDOĞLU, Kuvvet, “Kayıtdışı istihdam ve Türkiye kaynakları”, s.50, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/07.pdf> (01.05.2008)

OCAK, Tuğba, “506 Sayılı Kanun Kapsamında Sosyal Güvenlik Destek Primi”, Türk Hukuk Sitesi, Hukuki İncelemeler Kütüphanesi, [http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_241.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_241.htm), (28.05.2008)

OKUR, Ali Rıza, LAÇİNER, Hediye, Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları, Türkiye Enerji, Su ve Gaz İşçileri Sendikası: Tes-İş, Kasım, 2006.

ÖZDEMİR, Süleyman, Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2004 - 69, İstanbul, 2004.

ÖZDEMİR, Uğur, “Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitimi”, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet, Prof. Dr. Sema Kut’a Armağan, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayını, Yayın No. 004, Ankara, 1999.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi. Bağlam Yayıncılık, Ankara, Mart 1996.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, Yeraltı Ekonomisi. Akçağ Yayınları/299, Ekonomik Araştırmalar/4, Ankara 1999.

ÖZTÜRK, Ercüment, Sosyal Sigorta Uygulamalarında Sosyal Güvenlik Destek Primi, Vergi Dünyası, Haziran 2004, Sayı:274.

Risk Yönetimi,  
<http://www2.ssm.gov.tr/library/docs/tr/teskilat/dosyalar/ksg/ky/risk%20yonetimi.pdf>,  
(12.04.2008)

SEYYAR, Ali, Sosyal Siyaset Kürsüsü, “Türk Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Sorunları, [www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs\\_tarihi\\_gelisim.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm), (20.04.2008)

SÖZER, Ali Nazım, Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayın No:8 İzmir 1997.

SÖZER, Ali Nazım, Türkiye’de Sosyal Hukuk. Barış Yayınları, İzmir, 1998.

ŞAKAR, Müjdat, Sosyal Sigortalar Uygulaması. Yenilenmiş Basım, İstanbul, 2002.

ŞİŞMAN, Yener, Ekonomik Faaliyetlerde Kayıtdışılaşme ve Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1165, Eskişehir, 1999.

T.C Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), “Sosyal Güvenlik Destek Primine Tabi olarak Çalışanların Sigortalılığı”,  
[http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/lut/p/ s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_DF?cpid=193](http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/lut/p/ s.7_0_A/7_0_DF?cpid=193), (25.05.2008)

TALAS, Cahit, Toplumsal Ekonomi. Cem Ofset, Ankara, 1997.

TALAS, Cahit, Toplumsal Politika. İmge Kitapevi, 5.Basım, Ankara, 1997.

TEMİZ, Hasan Ejder, Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri, İzmir, 2004.

TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2. Baskı, TOBB Yayınları No: 264, Ankara, 1994

TOKOL, Aysel, Türk Endüstri İlişkileri Sistemi. 2. Basım, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.

TOPÇUK, Yılmaz, “Esnek Çalışmanın Sosyal Güvenliğe Etkisi”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:9, Sayı:40, Kasım/Aralık 2006.

TUNCAY, Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. Beta Yayınları, 6. Basım, İstanbul 1994.

TUNCAY, Can, EKMEKÇİ, Ömer, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. Beta yayınları,11.Basım, İstanbul, 2005.

TUNÇOMAĞ, Kenan, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 2. Basım, İstanbul Ü. Hukuk Fakültesi Yayın No:659, İstanbul1982.

TUNÇOMAĞ, Kenan, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigorta Kavramı. Beta Yayınları, İstanbul, 1990.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Çocuk İşgücü Araştırması, 2006, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=26&tb\\_adi=%C7ocuk%20%DD%FEg%FCc%FC%20%DDstatistikleri&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=26&tb_adi=%C7ocuk%20%DD%FEg%FCc%FC%20%DDstatistikleri&ust_id=8) (01.05.2008)

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform”, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=2264>, (20.05.2008)

Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), Sosyal Güvenlik Araçları, <http://www.tisk.org.tr/yazdir.asp?id=1117>, (04.04.2008)

Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği, [http://www.isguv.com/tehlike\\_risk.htm](http://www.isguv.com/tehlike_risk.htm), (12.04.2008)

UĞUR, Suat, “Özel ve Sosyal Sigortalar Kıyaslanması”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı:26.

UĞUR, Suat, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi”, [http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana\\_id=54](http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54), (04.03.2008)

USLU, Salim, “Sosyal Güvenlik-Sosyal Koruma”, İşveren Dergisi, Cilt:42, Sayı:5, Şubat, 2004.

YAZGAN, Turan, Sosyal Sigorta, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Yayın No: 402, İstanbul, 1977.



YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ, Oğuz, “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçaklarına Etkisi”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aby/19M.3.1.pdf>, (01.05.2008)

YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ, Oğuz, Kayıt Dışı İstihdam, Odak Yayınları, 2004.

YILMAZ, Cafer, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Destek Primi Uygulaması, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2005.

YÜCEOL, Hüseyin Mualla, “Bir Politika Değişkeni Olarak İşsizliğin Ölçülmesi Sorunu Ve Türkiye’ De Gerçek İşsizlik Oranı”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, ISSN:1304-0278, Bahar 2005 Cilt:3, Sayı:12.