

TÜRKİYE' DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU
ÇERÇEVESİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı

Şafak İZCİ

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE

2014
DENİZLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı öğrencisi Şafak İZCİ tarafından Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE yönetiminde hazırlanan “Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Reformu Çerçevesinde Kayıt Dışı İstihdam” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından .07.11.14...tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı
Prof. Dr. Turhan KAÇAR

Jüri-Danışman
Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE

Jüri
Doç. Dr. Ahmet ÖZEN

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 05.12.2014 tarih ve 25/11... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Enstitü Müdürü

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürtünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

şafak İZCİ

ÖNSÖZ

Çalışmamı hazırlarken benden yardımlarını, desteğini, sabrını ve bilgisini esirgemeyen değerli hocam Yard. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE'ye ve değerli eşim Abdurrahman İZCİ'ye teşekkürü bir borç bilirim.

Şafak İZCİ
2014



ÖZET

TÜRKİYE' DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU ÇERÇEVESİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Şafak İZCİ

Yüksek Lisans Tezi

Maliye Ana Bilim Dalı

Maliye Programı

Tez Yöneticisi: Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE

2014, 165 sayfa

Liberal ekonomi yaklaşımını savunanlar; gereğinden fazla büyüdüğünü iddia ettikleri sosyal devletin sınırlandırılmasını savunarak, sosyal devlet modelini ağır bir dille eleştirmeye başlamışlardır. 1980'lerden beri sosyal harcamaların devlet bütçesinde ağır bir yük oluşturduğu, bu yükün azaltılması gerektiği ve sosyal güvenlik alanında reforma ihtiyaç duyulduğu görüşü gittikçe yaygınlaşmıştır.

Günümüz ekonomilerinin karşılaştığı en önemli sosyal güvenlik sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdam, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından üstesinden gelinmesi zor bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun, sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değil, daha düşük oranlarda olsa da gelişmiş ülke kategorisinde yer alan ülkelerde de yaşanmaktadır.

Ülkemizde de sosyal güvenlik alanında çeşitli sorunlar vardır. Bunların önüne geçebilmek için sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanıp, yeni bir kanun çıkarılmıştır. Bu çalışmada sosyal güvenlik reformu çerçevesinde kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik çalışmaların yeterliliği tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Sistemi Sorunları, Sosyal Güvenlik Reformu, Kayıt Dışı İstihdam

ABSTRACT

INFORMAL EMPLOYMENT IN TURKEY IN THE CONTEXT OF SOCIAL SECURITY REFORM

Şafak İZCİ

Master Thesis

Public Finance Department

Public Finance Programme

Adviser of Thesis: Assist. Prof. Dr. Özay ÖZPENÇE

2014, 165 pages

Liberalists notice that welfare state has really expanded and must be limited as welfare expenditures has become a heavyburden of welfare state since 1980s. Sothe idea of social security reform is needed and social security expenditures should be abatedhas increasingly becom ecommon.

Informal work is one of the most important issue of social security systems. The causes and consequences of informal work is very complicated. More over informal work emerges as a difficult problem to overcome for economies. Not only undeveloped and developing countries facet he problem, but also developed countries face it with lower rates.

There are various problems in social security system of Turkey. Some precautions has been taken, a new social security institution is established and a new law is legislated by the state in order to overcome the problems. In this study it is discussed that if it is possible to overcome with informal work in Turkey by the social security reform.

Keywords: Social Security, Social Security Problems, Social Security Reform, InformalEmployment

İÇİNDEKİLER

| | |
|--------------------|-----|
| ÖZET | i |
| ABSTRACT | ii |
| İÇİNDEKİLER | iii |
| TABLO DİZİNİ | vi |
| KISALTMALAR DİZİNİ | vii |
| GİRİŞ | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR VE TARİHSEL GELİŞİM

| | |
|--|----|
| 1.1.Temel Kavramlar | 4 |
| 1.1.1.Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım, Sosyal Risk | 4 |
| 1.1.1.1.Sosyal Güvenlik | 4 |
| 1.1.1.2.Sosyal Sigorta | 6 |
| 1.1.1.3.Sosyal Yardım | 7 |
| 1.1.1.4.Sosyal Risk | 7 |
| 1.1.2.Sosyal Güvenliğin Amacı | 7 |
| 1.1.3.Sosyal Güvenliğin Kamusalılığı | 9 |
| 1.1.3.1.Kamusallık ve Dışsallık | 9 |
| 1.1.3.2.Otomatik Stabilizatörler | 10 |
| 1.1.3.3.Gelirin Yeniden Dağılımı | 11 |
| 1.1.3.4.Paternalizm | 12 |
| 1.1.3.5.Bilgi Eksikliği Problemi | 12 |
| 1.1.4.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Kaynakları | 13 |
| 1.1.4.1.Primler | 13 |
| 1.1.4.2.Devlet Katkısı | 14 |
| 1.1.5. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri | 14 |
| 1.1.5.1.Kapitalizasyon Yöntemi | 15 |
| 1.1.5.2.Dağıtım Yöntemi | 15 |
| 1.1.6. Sosyal Güvenlik Sistemleri | 16 |
| 1.1.6.1.Beveridge Sistemi | 16 |
| 1.1.6.2.Bismarck Sistemi | 17 |
| 1.1.6.3.Karma Sistem | 18 |
| 1.1.6.4.Güvenlik Ağı Sistemi | 18 |
| 1.1.6.5.Devletçe Bakım Sistemi | 19 |
| 1.1.6.6.Özel Sigorta Sistemi | 19 |
| 1.2.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Reformu | 19 |
| 1.2.1.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi | 20 |
| 1.2.2.Sosyal Güvenlik Reformu | 27 |
| 1.3. Dünya'daki Bazı Sosyal Güvenlik Uygulamaları | 31 |

| | |
|--|----|
| 1.3.1. Almanya | 31 |
| 1.3.2. Birleşik Krallık | 37 |
| 1.3.3. Şili | 40 |
| 1.3.4. Amerika Birleşik Devletleri | 44 |
| 1.4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Reform Süreci | 48 |

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE REFORM KAPSAMINDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

| | |
|---|----|
| 2.1.Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları | 56 |
| 2.1.1.Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları | 56 |
| 2.1.1.1. Kurumlar Arası Norm Ve Standart Farklılıkları | 56 |
| 2.1.1.2. Emeklilik Yaşı ve Erken Emeklilik Sorunu | 59 |
| 2.1.1.3. Aktif-Pasif Sigortalı Dengesinin Bozulması | 66 |
| 2.1.1.4 Af Uygulamaları ve Borçlanma Yasaları | 67 |
| 2.1.1.5. İdari ve Mali Özerklik Sorunu | 74 |
| 2.1.1.6. Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması ve Devlet Katkısının Yetersizliği | 77 |
| 2.1.1.7. Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınamaması | 83 |
| 2.1.2.Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansal Sorunları | 85 |
| 2.1.2.1.Aktüeryal Dengelerdeki Bozukluk | 85 |
| 2.1.2.2.Kayıt Dışı İstihdam ve Kaçak Sorunu | 89 |
| 2.1.2.3.Prim Tahsilat Oranlarındaki Düşüklük İle Prim Oranlarındaki Yükseklik | 89 |
| 2.1.2.4.Sağlık Harcamalarındaki Artışlar | 90 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA KAYIT DIŞI İSTİHDAM

| | |
|---|-----|
| 3.1.Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı | 93 |
| 3.2. Kayıt Dışı İstihdamın Türleri | 96 |
| 3.2.1. Çalışmaları Hiç Bildirilmeyen Üyeler | 96 |
| 3.2.2. Çalışmaları Eksik Bildirilen Üyeler | 97 |
| 3.3.Kayıt Dışı İstihdama Neden Olan Faktörler | 98 |
| 3.3.1.Ekonomik Nedenler | 99 |
| 3.3.2.Hukuki Nedenler | 108 |
| 3.3.2.1.Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar | 108 |
| 3.3.2.2.İstihdamla İlgili Yükümlülüklerin Fazlalığı | 112 |
| 3.3.3.Sosyal Nedenler | 113 |
| 3.3.3.1.Hızlı Nüfus Artışı, Nüfus Yapısı ve Göç | 113 |
| 3.3.3.2.Sigortalıların Sosyal Güvenlik Hizmetlerine Bakış Açısı | 114 |
| 3.3.4.Siyasi Nedenler | 115 |

| | |
|--|-----|
| 3.4. Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri | 115 |
| 3.4.1.Doğrudan Ölçme Yöntemi | 115 |
| 3.4.2.Dolaylı Ölçme Yöntemi | 116 |
| 3.4.3.Karma Yöntem | 116 |
| 3.5.Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri | 117 |
| 3.6.Bazı Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele | 118 |
| 3.6.1.Almanya | 120 |
| 3.6.2.Avusturya | 122 |
| 3.6.3.Belçika | 123 |
| 3.6.4.Fransa | 123 |
| 3.7.Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yolları | 125 |
| 3.7.1.Mevcut Sistemin Değiştirilmesi | 126 |
| 3.7.1.1.İstihdama İlişkin Mali Yüklerin Azaltılması | 127 |
| 3.7.1.2.Bürokratik İşlemlerin Azaltılması | 127 |
| 3.7.2. Kayıtlı Sisteme Girişe Zorlama | 128 |
| 3.7.2.1.Denetimin Etkinleştirilmesi | 128 |
| 3.7.2.2. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyonun Artırılması | 130 |
| 3.7.2.3.Cezaların Caydırıcı Kılınması | 130 |
| 3.7.3.Sosyal Diyalog Mekanizması | 131 |
| 3.7.4.Aktif İstihdam Politikaları | 131 |
| 3.7.5.Davranışları Değiştirme | 131 |
| 3.7.6.İşsizlik Enflasyon ve Yoksullukla Mücadele | 132 |
| 3.8. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti | 132 |
| 3.9.Reform Çerçevesinde Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam | 133 |
| SONUÇ VE ÖNERİLER | 150 |
| KAYNAKLAR | 156 |

TABLODİZİNİ

| | |
|---|-----|
| Tablo-1: Sosyal Sigortaların Tarihi Gelişimi | 24 |
| Tablo-2: Emekli Aylığı Seviyeleri ve Asgari Ücret | 57 |
| Tablo-3: Ülkemizde Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler | 60 |
| Tablo-4: 506 sayılı kanunun Geçici 81. maddesinin (a),(b),(c) bendlerine göre ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununa göre yaşlılık aylığına hak kazanma şartları | 61 |
| Tablo-5: Bazı Ülkelerde Emeklilik Yaşları ve Emeklilik Yaşının Ortalama Yaşam Beklentisine Oranı | 65 |
| Tablo-6: Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif-Pasif Oranı | 67 |
| Tablo-7: Bağ-kur'da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları | 69 |
| Tablo-8: SSK' da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları | 70 |
| Tablo-9: 5510 Sayılı Kanun Kapsamında Başlıca Af Uygulamaları | 71 |
| Tablo-10: SSK-Bağkurve Emekli Sandığı genel müdürleri ve SGK Başkanları ve Görev süreleri | 75 |
| Tablo-11: Bazı AB ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYH'ya Oranı (2007) | 81 |
| Tablo-12: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri | 82 |
| Tablo-13: Sosyal Güvenlik Kurumu Konsolide Nakit Akım Tablosu (Milyon TL) | 90 |
| Tablo-14: Sağlık Harcamaları (milyon TL) ve Toplam Giderler İçindeki Payı | 91 |
| Tablo-15: Dünya Ülkelerinin Kayıt Dışı İstihdam Oranı, Yoksulluk Oranı, İşsizlik Oranı Kişi Başına Düşen Gelir ve Gelir Dağılımı Konularında Karşılaştırılması | 103 |
| Tablo-16: Türkiye'de İş Gücü Piyasası Statülerine Göre Yoksulluk Oranları | 106 |
| Tablo-17: Bazı OECD ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam Oranı % | 120 |
| Tablo-18: Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Oranları | 136 |
| Tablo-19 : 2012 yılı İşteki Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (Bin Kişi) | 137 |
| Tablo-20: 2006 yılı İşteki Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (Bin Kişi) | 138 |
| Tablo-21: Kayıt Dışı İstihdam Oranları Çocuk İşgücü Göstergeleri (Bin kişi) | 139 |
| Tablo-22 : Ülkemizde Yakalanan Göçmenlerin Yıllar İtibariyle Dağılımı | 140 |
| Tablo-23: Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Çalışma Sonuçları | 146 |

KISALTMALAR DİZİNİ

| | |
|----------|--|
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| AFP | : Şili’de Bireysel Emeklilik Fonu Yönetici Şirketleri |
| AİP | : Aktif İstihdam Politikaları |
| Bağ-Kur | : Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu |
| BES | : Bireysel Emeklilik Sistemi |
| DPT | : Devlet Planlama Teşkilatı |
| EUROSTAT | : Avrupa Birliği İstatistik Ofisi |
| FKS | : Almanya’da Kayıt Dışı ile Mücadele Kurumu |
| FONASA | : Ulusal Sağlık Fonu |
| GSMH | : Gayri Safi Milli Hasıla |
| ILO | : Uluslararası Çalışma Örgütü |
| ISAPRE | : Şili’de özel sağlık sigortası işletmeleri |
| ISSA | : Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu |
| KADİM | : Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele |
| OASDI | : ABD’de yaşlı, yaşam ve maluliyet sigortası |
| OECD | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı |
| SERMANA | : Şili’de beyaz yakalı işçilere sağlık hizmeti sunan kurum |
| SGDD | : Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği |
| SGK | : Sosyal Güvenlik Kurumu |
| SNS | : Şili’de mavi yakalı işçilere sağlık hizmeti sunan kurum |
| SNSS | : Şili’de ulusal sağlık hizmetleri sunan kurum |
| SOYBİS | : Sosyal yardım bilgi sistemi |
| SSK | : Sosyal Sigortalar Kurumu |
| TUİK | : Türkiye İstatistik Kurumu |
| WHO | : Dünya Sağlık Örgütü |

GİRİŞ

18. yüzyılın ikinci yarısında gelişimi ve güvenliği için ulus-devlet modelini öne çıkaran kapitalizm, 1929'daki dünya ölçekli ekonomik buhranın tetiklediği, burjuva ve işçi sınıfının sermaye ve emek arasındaki ilişkiyi kendine özgü yöntemle düzenleyen sosyal devlet ideolojisini 1950'lerin başlarında kabul etmiştir. Sosyal devlet anlayışı, devleti sosyal konularda duyarlı kıldığı gibi belli oranlarda ekonomiye müdahalesini öngörmektedir.

1945 ile 1975 yılları arası ise sosyal devletin "altın çağ"ı olarak bilinir. Bu dönemde artık yalnızca işçi sınıfı değil, tüm toplumu içine alan bir sosyal güvenlik sistemi geliştirilmiştir. 1970'lerde yaşanan krizin ardından sermayenin yeniden yapılanması gündeme gelmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ekonomik büyümenin 1970'li yıllarda tıkanması ve bu tıkanıklığın yarattığı bunalım koşullarının üstesinden gelebilmek için gelişmiş ülke ekonomileri önce üretimde yeni teknolojilerden yararlanarak yeniden yapılanma sürecine girmiş, bunun yetersiz kaldığı alanlarda ise üretimi yeniden örgütlemişlerdir. Üretim, devasa büyüklükteki fabrikalarda çok büyük miktarlarda ve standart özelliklerde yapılırken, yeni sistemde, büyük fabrikalar yerine alt-işveren (taşeron) sistemi ile küçük yerel birimlere, atölyelere ve evlere kaydırılmıştır. Üretim süreçlerinin yeniden örgütlenmesi sürecinde 1970'lerden itibaren yaşanan dönüşüm önemlidir. Yeniden yapılanmanın en önemli boyutunu dünya ölçeğinde işçi sınıfı kazanımlarının tasfiyesi; diğer boyutunun ise para-sermayenin öne çıkması ve üretimin yeniden yapılanması oluşturmuştur. 1970'li yıllardan önce işçilerle firma sahipleri, ücret ya da diğer sosyal haklar konusunda anlaşamadıklarında, sendikalarda örgütlenmiş olan işçiler, toplu pazarlık sistemi ile anlaşmaya çalışmakta iken bu gelişmelerden sonra toplu pazarlık sistemi yerine, çalışanlarla bireysel sözleşmeler yapmaya yönelik uygulamalar, firma sahipleri tarafından yoğun olarak tercih edilmeye başlanılmıştır.

Liberal ekonomi yaklaşımını savunanlar; gereğinden fazla büyüdüğünü iddia

ettikleri sosyal devletin sınırlandırılmasını savunarak, sosyal devlet modelini ağır bir dille eleştirmeye başlamışlardır. 1980'lerden beri sosyal harcamaların devlet bütçesinde ağır bir yük oluşturduğu, bu yükün azaltılması gerektiği ve sosyal güvenlik alanında reforma ihtiyaç duyulduğu görüşü gittikçe yaygınlaşmıştır. Günümüzde refah devletinin sınırları konusunda tartışmalar sürmektedir.

Küresel krizle birlikte uygulanan politikalar, büyük zenginleri daha zengin yaparken, yoksulları daha da yoksullaştırarak gelir dağılımını hepten kötüleştirilmiş durumdadır. Dünyada en yoksul 50 ülke nüfusun %20'sini oluştururken, gelirin %2'sine sahiptir. Dünya nüfusunun en üst gelir grubundaki %20 dünya gelirin %83'ünü oluşturmaktadır. Diğer bir tabirle açlık, yoksulluk kaynak kıtlığından değil, paylaşım sorunundan kaynaklanmaktadır (Gölpınar, 2014: 45). Günümüzde insanlığın sosyal güvenliğe, dayanışmaya ihtiyacı tarih boyunca hiç olmadığı kadar fazladır.

Günümüz ekonomilerinin karşılaştığı en önemli sosyal güvenlik sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdam, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından üstesinden gelinmesi zor bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun, sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değil, daha düşük oranlarda olsa da gelişmiş ülke kategorisinde yer alan ülkelere de yaşanmaktadır. Kayıt dışı istihdam, ülke ekonomileri için birdenbire ortaya çıkan bir sorun değildir. Kayıt dışı istihdamın ortaya çıkmasında ve gelişmesinde ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları büyük rol oynamaktadır.

Kayıt dışı istihdam, birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi, ülkemizde de kentsel yaşam alanlarında yaşanan iktisadi zorunluluklardan dolayı ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Ülkemizde özellikle 1950 sonrası, dünyada ise II. Dünya Savaşı sonrası büyük yerleşim yerlerine başlayan göç hareketi, kırsal alandan kentsel alanlara nüfus yoğunluğunu taşımış, kentlerde niteliksiz ve çoğunlukla da eğitimsiz işsiz kesimin toplanmasına neden olmuştur. İşsiz olan bu kesim, kentlerde iş bulamayınca kendi kendine marjinal işler oluşturmuştur. Siyasal iktidarların oy deposu olarak gördüğü bu kesimlerin üzerine gidilmemesi kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasına ve toplumca meşru karşılanmasına neden olmuştur.

Kayıt dışı istihdam hem çalışanlar, hem devlet hem de işverenler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bir takım işverenler istihdam ettikleri kişileri kayıt dışı çalıştırmak suretiyle, kanunların kendilerine yüklemiş olduğu sorumluluktan kaçarken, diğer işverenler de bu haksız rekabet koşulları nedeniyle, ekonomik açıdan olumsuz etkilenmektedir. Kayıt dışı ekonomi ile etkin bir mücadele olmadığı için firma bazlı rekabet gücünün korunmaması birçok firmayı kayıt dışı veya taşeronlaşma yöntemiyle çalışmaya zorlamaktadır. Ulusal rekabet gücünün kaybedilmesine yönelik kaygılar da kayıt dışı ile mücadeleyi zorlaştıran diğer unsurlardır. Devlet açısından olaya bakıldığında da devletin kayıt dışı çalışma nedeniyle ciddi şekilde vergi ve sigorta primi kaybına uğradığı, kayıt dışı çalışanlara sosyal yardımlar yapmak durumunda kaldığı görülmektedir. Kayıt dışı çalışanlar açısından ise en önemli sonucu, insanlar için çok önemli olan sosyal güvenlik güvencesinden yoksun olarak hayatlarını sürdürmeleridir.

Tez çalışmasında öncelikle sosyal güvenlik ve kayıt dışı istihdam ile ilgili kaynak (literatür) taraması yapılmış, konuyla alakalı kaynaklar (çeşitli istatistiksel veri kaynakları, internet kaynakları, yayınlanmış makale, kitap, dergi, yayınlanmış tez çalışması ve raporlar, iş kanunu, sosyal sigortalar kanunu, işsizlik sigortası kanunu, sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası kanunu) toparlandıktan sonra kaynakların okunması ve incelenmesi sürecine geçilmiştir. Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde temel kavramlara yer verilmiş, sosyal güvenlik kavramının ne demek olduğu, kamu hizmeti olarak nasıl ortaya çıktığı, bunun tarihsel süreci ele alınmış, son dönemlerde gündeme gelen sosyal güvenlik reformunun ne demek olduğu, altında yatan felsefe incelenmeye çalışılmış ve bazı ülkelerde sosyal güvenlik sürecinin işleyişi araştırılmıştır. İkinci bölümde, Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi sorunlarıyla birlikte mercek altına alınmış, bu sorunların ortaya çıkışı ve sosyal güvenlik reformu çerçevesinde alınan tedbirler ele alınmıştır. Üçüncü bölümde kayıt dışı istihdam bir sistem olarak ele alınmış ve gelir dağılımındaki adaletsizlik, işsizlik, yoksulluk ve sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar gibi unsurlar da bu sistemin parçaları olarak değerlendirilmiş ve bu parçaları birbirine bağlayan süreçler ve bu süreçlerin özellikleri ele alınmış, kayıt dışı istihdamla 1990'lı yıllardan beri mücadele eden Avrupa ülkelerinin bu konuda yaptıkları araştırılmış ve yine sosyal güvenlik reformu çerçevesinde Türkiye'de alınan tedbirlerin etkisi tartışılmıştır. Sonuç bölümünde

ise kayıt dışı istihdam sorunun ülkenin gelişmişlik düzeyi ve ekonomisiyle i ie olduğuna vurgu yapılarak, sorunun zm için yapılması gereken tavsiyeler sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE TARİHSEL GELİŞİM

1.1.Temel Kavramlar

Sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik reformu, sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışı istihdam kavramlarının anlaşılması için bazı temel kavramların açıklanması gerekmektedir.

1.1.1.Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım, Sosyal Risk

Sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal risk kavramları aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.1.1.Sosyal Güvenlik

Sosyal kelime anlamı olarak paylaşılan bir sistemi, dayanışmayı ifade eder. Bireyler bu sistem içinde bazen ödeyen bazen de sistemden yararlanan konumunda olur. Güvenlik ise kişilerin piyasanın insafına bırakılmaması gerektiğinin altını çizen önemli bir ifadedir. şu anki ihtiyaçlar karşılanmalı ve gelecek için planlar yapılmalıdır. Günümüzde gelirdedeğişim yaratan ekonomik ve sosyal olaylar 1900' yillardaki gibi değildir, 1800' yillardakine de benzememektedir. Ama güvenceye duyulan ihtiyaç hiç olmadığı kadar şiddetlidir (Millar, 2009: 6).

İngilizce anlamıyla sosyal güvenlik (social security) adını 1935 yılında bu adla ABD'nde kabul edilen kanundan alır ve temelde sosyal sigorta (social insurance) ve ekonomik güvenlik (economic security) kelimelerinin birleşmesiyle ortaya çıkar (World of Work, 2009:1).

Sosyal güvenlik kavramının uluslararasıında ortak kabul edilen bir tanımı bulunmamaktadır. Kavramın tanımı ülkeden ülkeye değişiklik gösterir, çünkü her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı farklıdır. Tehlikelere karşı dayanışma gerekliliği ortak bir kavram olmasına karşın hangi risklere karşı nasıl bir dayanışma içinde olunması gerektiği noktasında ortak bir yöntem bulunmamaktadır (George, 1968: 5). Sosyal güvenlik uygulamaları toplumun sosyal değerlerinin ve ekonomik adalet anlayışının somut olarak vücut bulmuş şeklidir (Millar, 2009: 6). Bazı ülkelerde sosyal güvenlik kavramının tanımını hukuk sistemi yapmaktadır, bazılarında ise bu görev doktrine düşmektedir. Bazı ülkelerde bu kavramın tanımı tamamen eksiktir. Bu gibi ülkelerde sosyal sigorta, sosyal yardım gibi kavramlar sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanmasına engel olmaktadır (Pieters, 2006: 1).

Sosyal güvenlik kavramı siyasi düzenlemelere göre şekillenen bir kavramdır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde Roosevelt yönetimiyle 1930'lu yıllarda ortaya çıkan sosyal sigorta kanununa göre sosyal güvenlik yaşlılık, ölüm, maluliyet ve hastalığı kapsayan bir sistemdir. Meksika'da aile yardımı okul öncesi çocuk bakımını içerirken, Fransa'da sosyal güvenlik sağlık sigortasına ağırlık verip, işsizlik ödeneğine hiç önem vermez (Spicker, 2011: 5).

Spesifik yaklaşımın en bilinen temsilcisi William Beveridge'e göre sosyal güvenlik; hastalık, ölüm, işsizlik, kaza, yaşlılık, doğum ve evlenme gibi durumlarda gelir ihtiyacının karşılanmasıdır. Bu yaklaşımda sosyal güvenlik kişinin çalışamayacağı durumlarda nakit yardımı alması demektir (George, 1968: 5).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 12-15 Aralık 2011 tarihleri arasında toplanan 102. kongresi sosyal güvenlikle ilgilidir. Bu kongre sosyal riskleri; sağlık yardımı, hastalık, iş kazası, işsizlik, yaşlılık, malullük, analık, aile yardımı ve ölüm olmak üzere 9 kategoride sınıflandırmıştır (ILO, 2011: 3).

Son dönem yazarlarından Sinfield'a göre sosyal güvenlik; kaynakların azalmasına karşılık tam korunma demektir.

Berghman'a göre ise insanların karşılaşılabileceği hasarlara karşı tam korunma durumu demektir.

Pieters'a göre ise sosyal güvenlik insanların tehlikeler karşısında dayanışmasını ifade eder (Pieters, 2006: 2).

Sosyal güvenlik, artık neredeyse tüm toplumlarda görülen, o toplumlarda yaşayan bireyleri, gelecekte karşı karşıya kalabilecekleri tehlikelerden, risklerden emin kılan, güvenli ve endişelerden uzak bir gelecek için sosyal koruma sunan bir sosyal politika aracıdır (Özdemir, 2007: 87).

Sosyal güvenlik her insana, öncelikle güçsüzleri ve çalışanları kapsamakla yaşamının türlü durumları karşısında, aşırı bir muhtaçlığa düşmeden ve özgürlüğünden fedakarlık etmeden insan onuruna yaraşır en alt yaşam düzeyini sağlamaya yönelik önlemlerle sosyal risklerin gerçekleşmesi nedeniyle bireyler üzerinde oluşan olumsuzlukları gidermeye yönelik uygulamalar olarak da tanımlanabilir. Sosyal güvenlik esas itibariyle tehlikelerin gelir kesilmesi ve gelir eksilmesi olarak ortaya çıkan zararlarından kurtarıcı bir sistemdir. Sosyal güvenliğin bir sistem olarak varlığının kaynakları; bir insan hakkı olması, bir devlet görevi olması, irade dışı uğranılan tehlikelerin zararlarından kurtarıcı bir sistem olması, bu zararlara karşı fertlere azami çalışma gücünü yeniden kazanma ve asgari insan haysiyetine yaraşır gelir garantisi sağlayan bir sistem olması, sosyal sigorta ve kamu sosyal güvenlik harcamalarından meydana gelen bir sistem olması, koruduğu esas birimin aile olması, aile çevresine sahip olmayanlara da sosyal refah hizmetleriyle sıkı bir iş birliğini gerektiren bir sistem olmasıdır (Turan, 2004: 2-12).

1.1.1.2.Sosyal Sigorta

Sigorta, insanların yaşamlarında karşılaştıkları zarar ve masrafa neden olan olayların sosyal ve ekonomik sonuçlarından kendilerini korumak için önceden tedbir alma

ihtiyaçlarından doğmuştur. Sigorta, geleceği güvence altına almak için kullanılan bir tekniktir. Bir başka anlatımla sigortalar; geleceği hedef alan, risk sonucu ortaya çıkan ihtiyacın şekil ve şiddetine bakılmaksızın, önceden saptanan oranda prim ödeyenlerin karşılaştıkları riskleri belirli ölçüde gideren bir sistemdir.

Sosyal sigorta ise ekonomik yönden zayıf olan çalışan kesimlerin iş gücünü korumak ve geleceğini garanti etmek ve böylece toplum hayatında sosyal güvenliği sağlamak amacı ile kurulan teşkilatlı bir zorunlu sigortadır. Sosyal sigorta sosyal güvenlik sisteminin en önemli kolunu oluşturur.

1.1.1.3.Sosyal Yardım

Sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminin ikinci ana kolunu oluşturur. Kökeni 19. yüzyılda Kıta Avrupası ülkelerinde fakirlere ve muhtaç durumda bulunan kimselere yardım öngören tedbirlere dayanır. Finansmanı devlet bütçesinden karşılanır. Bundan dolayı da vergi sisteminin iyi işlediği zengin ülkelerde daha çok benimsenmiş ve yerleşmiştir. Çünkü ilgililerin herhangi bir katkısı yoktur. Bunun için de kendisine “primsiz sistem” demek mümkündür (Ayhan, 2012: 46-48).

1.1.1.4.Sosyal Risk

Sosyal risk insanı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak etkileyen risklerdir. Sosyal güvenlik anlamında sosyal risk, bireyi etkileyerek gelir azalmasına veya gider artışına yol açan gerçekleşmesi kesin ya da olası olan her türlü tehlike olarak ifade edilmektedir (Gerek ve Oral, 2004: 5).

1.1.2.Sosyal Güvenliğin Amacı

Liberal perspektif açısından yoksulluk, sistemin hatası değil, yalnızca bireylerin tasarruf ve öngörüden yoksun olmalarının bir sonucudur. Liberaller, yoksulluğun önlenmesinde devlet müdahalesinin yararlı olacağı görüşüne karşı çıkmışlar, yoksullukla en

iyi mücadele yolunun ekonomik büyüme olduğu ve büyümenin yararlarının eninde sonunda yoksullara sızıntı olarak da olsa ulaşacağını; devletin düşük gelirliilere yardım etmekle onları daha erken evliliğe, dolayısıyla nüfus artışına zorlayacağını, yüksek gelir gruplarının tasarruflarının azalacağını, ekonomik büyüme hızının düşeceğini ileri sürmüşlerdir. Fakat liberal refah politikaları piyasada rekabet etmek için eşit fırsatlar oluşturamamış, yoksullukla mücadelede sınıfta kalmışlardır (Gökbunar vd., 2008: 162).

Bir insanın yoksul olması, o kişinin ihtiyaçları olduğu ve bunları karşılayamadığı anlamına gelir. Yoksulluğun ne olduğu hakkında da yoğun tartışma vardır. Barry gibi bazı filozoflar böyle bir şeyin varlığını bile kabullenmezken, Sen gibi filozoflar sağlık, beslenme ve barınak gibi çekirdek ihtiyaçların yoksulluğu olarak niteler, Doyal ve Gough kendini ifade etme yetisi, yönetme yetisi seçme özgürlüğü olarak tanımlar. Charles Both asgari bir gelir düzeyi tahmin etmiş ve bu gelirin altındaki aileleri yoksul olarak nitelemiştir. Rowntree bu yöntemi geliştirmiştir. Yoksul kişilerin belirlenmesinde günümüzde de halen bu yöntem kullanılmaktadır (Ditch, 1999: 1).

16. yüzyılda başlayan sosyal politika tartışmalarında yoksul insan ile hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan insan arasında belirgin bir ayrım yapılmadığını görüyoruz. 18. yüzyıla geldiğimizde bile Adam Smith'in dahi "yoksul" deyimini, "hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan insan"ı anlatmak için kullandığına tanık oluyoruz. Bu durum 19. yüzyıldan itibaren değişmeye, "işçi" ve "yoksul" kavramları birbirinden belirgin biçimde ayrılmaya başlamaktadır. İşi olan insanın yoksul olarak kabul edilmediği 19. yüzyılın liberal ortamında, çalışandan "yoksul" olarak bahsetmenin neredeyse yasaklandığını görüyoruz. Bugün de, yoksul dediğimizde başka işçi dediğimizde ise başka bir şey kastediyoruz (Tuğra, 2008: 2).

Sosyal güvenlik sisteminin işsizlik, malullük, yaşlılık sigortası gibi ekonomik görevlerinin yanında yoksullukla savaşmak, gelirini daha adil paylaşan bir toplum yaratmak, herkeste bir güvence duygusu yaratmak, bir ülke halkının bugününü ve yarınını güvence altına almak gibi sosyal ve ekonomik görevleri de vardır (Millar, 2009: 1).

1598 yılında İngiltere’de kabul edilen Yoksul Yasası ile devlet finansmanlı ilk sosyal yardımlaşma fonu kurulmuştur (World of Work, 2009: 4). Sosyal güvenliğin temelini oluşturan bu olay temelde toplumdaki yoksullukla mücadele amacıyla kurulmuştur.

1942 yılında yayımlanan Beveridge Raporu da asıl çözümlenmesi gereken mesele olarak toplumda yoksulluğun yok edilmesi gerekliliğini öne sürmüştür. W.Beveridge yoksulluğu çağdaş toplumun yüz karası olarak nitelemiştir. Sosyal güvenlik kavramını insanın zor duruma düştüğü zamanlardaki minimum gelir güvencesi anlamında kullanmıştır (Beveridge, 1942: 851).

Sosyal güvenliğin belirli sosyal risklerin iktisadi sonuçlarına karşı kişilerin güvenliklerini sağlama, kişilerde güven duygusunu uyandırma, toplumsal refahı artırma, toplumdaki başkasına muhtaç kişi sayısını azaltma gibi sosyal amaçlarının yanında durgunluk dönemlerinde ekonomik dengeyi işsizlik paraları ve sosyal yardımlarla sağlama gibi ekonomik ve devlete sosyal güvenliğin sağlanması görevini yüklemesi bakımından toplumda optimum faydayı sağlayan metodu bulmak gibi siyasi amaçları vardır.

1.1.3.Sosyal Güvenliğin Kamusalılığı

Sosyal güvenlik gerek yarı kamusal bir mal olması, gerek kriz zamanlarında otomatik stabilizatör olarak karşımıza çıkması, gerek gelirin toplumda yeniden dağılımına yardımcı olması, gerekse bireylerin ileri görüşlü olmadıklarından geleceği düşünmede yetersiz kalacakları ve bireylerin bilgi eksikliği göz önüne alındığında sosyal güvenliğe kamusal müdahalenin gerekli olup olmadığı alt başlıklarda incelenecektir.

1.1.3.1.Kamusalılık ve Dışsallık

Tam kamusal mal; bir maldan bir birim daha fazla üretmenin marjinal maliyetinin sıfır olduğu ve bu malın tüketiminden kimsenin dışlanamadığı maldır (Batina ve Raymond 2005: 1). Samuelson’a göre tam kamusal malın tüketiminde bireyler arasında rekabet

yoktur, malın tüketiminde üçüncü kişilere yayılan fakat fiyatlandırılmayan faydalar (dışsallıklar) vardır (Göker, 2008: 109). Bölünebilme, tüketimden dışlanabilme ve dolayısıyla belli bir fiyattan arz edilebilme özelliklerine sahip olma açısından özel mallara benzeyen fakat aynı zamanda özel mallardan farklı olarak toplumsal açıdan önemli boyutlarda pozitif dışsallıklara sahip olan mal yarı kamusal maldır (Varcan, 2005: 36). Dışsallık piyasa tarafından fiyatlandırılmayan, bir malın üretimi veya tüketimi sonucu ortaya çıkan üçüncü kişileri de etkileyen maliyet veya faydalardır. Buna göre pozitif dışsallığın varlığı nedeniyle sosyal güvenlik hizmeti yarı kamusal maldır (Hyman, 2008: 97).

Sosyal güvenliğin bireylere sağladığı yarardan başka topluma yansıyan bir sosyal faydası yani pozitif bir dışsallığı söz konusudur. Bireylere tek tek yapılan sağlık yardımlarının toplumun bütününün sağlığı açısından bir fayda yaratma durumu söz konusudur. Bundan dolayı sosyal güvenliğin yarı kamusal boyutu, sosyal güvenlik hizmetinin optimum düzeyde sunulması için yapılacak devlet müdahalesinin altyapısını oluşturmaktadır (Aydın, 2004: 17).

1.1.3.2.Otomatik Stabilizatörler

Ekonomide kendiliğinden denge sağlayıcı olan mekanizmalara otomatik stabilizatör denir. Ekonomi genişlediğinde ve daraldığında farklı mekanizmalar devreye girer.

Sosyal güvenliğin de işsizlik sigortası kapsamında otomatik stabilizatör olma özelliği vardır. Kriz zamanlarında işsizlik yardımları artar; bu durum nihai talepteki düşüşü kısmen telafi eder. İşsizlik sigortası, kimsenin ek bir karar almasına gerek kalmadan devreye girer ve ekonomideki daralmayı frenleyici biçimde otomatik stabilizatör görevi yapar.

Bu nedenle kayıt dışı istihdamın daha yoğun olduğu gelişmekte olan ülkelerin krizlerde otomatik stabilizatörlerden yararlanamadığını ve krizlere karşı savunmasız kaldığını görmekteyiz (World of Work, 2009: 33).

1.1.3.3.Gelirin Yeniden Dağılımı

Literatüre bakıldığında, adalet kavramının göreceli bir kavram olduğu ve gerek kelime anlamı gerekse içeriğine ilişkin ortak ve genel kabul görmüş bir görüşün olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte genel olarak John Rawls'ın adalet teorisinden hareketle adalet kavramı eşit ve farklılık ilkeleriyle açıklanmaya çalışılmaktadır. Eşitlik ilkesine göre, toplumun bireylerinin aynı özgürlük ve haklara sahiptir ve dolayısıyla bireyler arasındaki farklılıklar dikkate alınmadan yasalar önünde herkes eşit kabul edilmektedir. Farklılık veya fırsat eşitliği ilkesi ise genel anlamdaki eşitlik ilkesiyle toplumda adaletin sağlanamayacağı, bu nedenle genel eşitlik ilkesine ilaveten sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin giderilebilmesi için toplumda dezavantajlı durumda olanlara en fazla yarar sağlanarak fırsat eşitliğinin sağlanmasını öngörmektedir. Rawls adalet sorununun çözümü için devletin yeniden bölüşümcü politikalarının gerekli olduğunu ve en kötü durumda olanların edineceği faydanın maksimize edilmesinin adaletin temel ilkesi olduğunu savunmaktadır (Bayri, 2013: 41).

Her birey yaşam koşusuna eşit koşullarda başlamaz. Doğumla birlikte kazanılan dil, ırk, renk, doğum yeri, anne-babanın kültür düzeyi, ekonomik durumu ve toplumsal statüsü gibi bazı özellikler her birey için farklı olan özellikler olduğu gibi, bunun dışında, yine kendi dışında cereyan eden ancak onu işsizlik, yoksulluk gibi tehlikelere maruz bırakan bazı ekonomik ve sosyal faktörler de söz konusudur. Yoksullukla mücadelede en iyi yöntem iyi işleyen bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmaktır. Yıllarca Avrupa Birliği'nde ve OECD ülkelerinde uygulanan sosyal güvenlik sistemleri yoksulluğun azaltılmasında önemli rol oynamıştır. Genel olarak sosyal güvenlik harcamaları arttıkça yoksulluk oranının azaldığını söyleyebiliriz (World of Work, 2009: 4).

Piyasalar daha iyi refah yaratsalar da onu eşit olmayan bir biçimde dağıtırlar. Piyasa süreci sonucunda oluşan gelir ve refahın dağıtımı, toplumdaki adalet anlayışına karşılık

gelmeyebilir. Sosyal adalet ise bir toplumdaki tüm bireylerin asgari bir yaşam düzeyine sahip olmasını sağlayan bir devlet düzeni olarak ifade edilebilir (Özdemir, 2007: 71-103).

Sosyal güvenlik programlarının çoğunda; bireylerin geçmişte ödediği primlerle emeklilik döneminde elde ettiği menfaatler arasındaki bağ çok kuvvetsizdir. Bazı bireylerin ödedikleri primler elde ettikleri menfaatlerden daha büyüktür, bazıları için de tam tersidir. Sosyal güvenlik programları bir anlamda gelirin yeniden dağıtım programlarıdır (Varol, 2006: 27).

1.1.3.4. Paternalizm

Sosyal dayanışma fikri, büyük ölçüde bireylerin kendilerine müreffeh bir emeklilik dönemi geçirmelerini sağlayacak miktarda sisteme dahil olma konusunda, ileri görüşlü olmadıklarından yetersiz kalacakları ve bu nedenle devletin bireyleri paternalist bir davranışla kendi iyilikleri için sisteme dahil olmalarını zorlaması gerektiği yargısına dayanmaktadır (Varol, 2006: 23). Bireyler özellikle gençler geleceği düşünme konusunda yetersiz kalabilirler. Bu yüzden devlet geleceğin belirsizliğine karşı bireyleri sigortalı olmaları yönünde zorlayıcı olmalıdır.

1.1.3.5. Bilgi Eksikliği Problemi

Bilgi eksiklikleri devletin sosyal riskleri sigortalama konusunda, özel kesime kıyasla daha avantajlı olmasını sağlar. Bilgi eksikliklerini üç ana grupta sınıflandırmak mümkündür (Varol, 2006: 28-33).

a) Sosyal riskten kaç kişinin etkileneceğinin bilinmemesi: Özel sigortalar bireyleri herkesin maruz kaldığı risklere karşı sigortalamada başarısızlığa uğramaktadır. Devletin sosyal riskleri sigortalama konusunda, özel kesime kıyasla bazı üstünlükleri vardır. Devlet, vergileri artırarak veya kuşaklar arasında risk paylaşımına giderek bireylere sosyal risklere karşı verdiği güvencenin gereklerini yerine getirebilir.

b)Riskin olasılığının bilinmemesi: Özel sigortalar belirlilik ve belirsizlikle mücadele etme gücüne sahip değildirler. Eğer, sigorta şirketi olasılığı tahmin edemiyorsa prim hesaplaması imkansız hale gelir. Örneğin, sigortacılar gelecekteki fiyat artışlarını tahmin edemedikleri için emekli aylıklarını enflasyona karşı endekslemeye yönelik bir sözleşmeye imza atmazlar.

c)Bireylerin kişisel risklerinin bilinmemesi: Tam rekabet piyasasının temel varsayımlarından biri, fertlerin piyasa ile ilgili bütün bilgilere sahip olmasıdır. Sigorta sektöründe etkinlik, yüksek risk sahiplerinin yüksek, düşük risk sahiplerinin düşük prim ödemesini gerektirmekle birlikte bu bilginin sigorta şirketleri tarafından bilinmesi mümkün değildir.Piyasadaki aktörlerden bir kısmı diğerlerine nazaran daha fazla bilgiye sahip olur, bu da piyasada yanlış seçimler yapılmasına ve etkinliğin sağlanamamasına neden olur.

1.1.4.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Kaynakları

Sosyal güvenlik sisteminin kaynaklarını iki alt başlıkta incelememiz mümkündür. Bunlar primler ve devlet katkısıdır.

1.1.4.1.Primler

Sosyal güvenlik sisteminin temel kaynağı primlerdir. Primler sosyal parafiskal gelirdir. Parafiskal gelir; kamu veya yarı kamu kurumlarınca, genel bir amaca tahsis edilmek ve yükümlülerin çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere ve karşılıklılık ilkesine göre tahsil edilen, devlet bütçesi dışında ayrı bir bütçede gösterilen zorunlu ödemelerdir (Öncel, 1983: 12). Primler sigortalı ve işverenlerden alınır. Sigortalıların finansmana katılmaları, kişinin kendi güvenliğini sağlamada sorumluluk taşıması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Sosyal sigortalarda primler özel sigortalarda olduğu gibi sigortalının bireysel riskine göre değil aynı düz oranlı tarife kullanılarak hesaplanır. Prim sigortalı için hissedilmeyen bir vergidir. Karşılığının alınacağı bilindiği için katlanması daha kolaydır. Dolayısıyla bireylerin prim ödemeye ikna edilmeleri, vergi ödemeye ikna edilmelerinden daha kolaydır.

1.1.4.2.Devlet Katkısı

Günümüzde hemen hemen her ülkede devlet sosyal güvenliğin finansmanına katılmaktadır. Bunu sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıklarını kapayarak, sosyal güvenlik kurumlarının toplam giderlerinin belli miktarını karşılayarak veya doğrudan sigortalı ve işveren gibi prim ödeyerek yapabilir. Devlet halkın sağlığının korunması, hasta çocuk ve yaşlılara yardım yapılması toplumda gerekli dayanışmanın sağlanması için sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunmak zorundadır (Edizdoğan ve Giray, 2007: 36-40).

Sosyal refah harcamalarının aşağıda listelenen gibi negatif etkileri de söz konusu olabileceğinden devlet optimum harcama miktarını belirlemelidir (Gökbunar vd., 2008: 167).

- * Çalışma gayreti üzerine olumsuz etkilere yol açarak kendisini sosyal güvenlik koruması altında gören bireyler, daha fazla çalışma yerine boşa kalmayı yani aylaklığı tercih edebilirler.
- * Toplam tasarruflar üzerinde olumsuz etkiler oluşturarak ekonomik açıdan kendisini devletin güvenliği altında gören bireylerin geleceği için tasarruf yapması söz konusu olmayabilir.
- * Ekonomik ve sosyal hakların kötüye kullanılmasına yol açarak her şeyi devletten bekleyen bir baba devlet anlayışını kurumsallaştırabilir. Başlangıçta ekonomik ve sosyal hakları hak etmeyen bazı kesimler zamanla siyasal rekabet süreci içerisinde hak etmediği yardımları alabilirler.
- * Sosyal refah harcamalarının vergi ile finansmanı toplumun vergi yükünü artırabilir

1.1.5.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri

Kapitalizasyon ve dağıtım olmak üzere temel olarak iki tane sosyal güvenlik sistemi finansman yöntemi vardır.

1.1.5.1.Kapitalizasyon Yöntemi

Her neslin kendi sosyal güvenlik giderini karşılamak üzere tasarruf yapmasına dayanan sosyal güvenlik mekanizmasıdır (Korkmaz vd., 2007: 94). Fon biriktirme yöntemi olarak da bilinen kapitalizasyon yöntemi, beklenir risklerle ilgili olarak ileride yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla, ödenen primlerle bir fon oluşturulması temeline dayanır. Fon birikimi bireysel ve kollektif olmak üzere iki biçimde ortaya çıkar. Bireysel kapitalizasyon yönteminde, sigortalı için ödenen primler sigortalının kişisel hesabına kaydolur. Bu fonlar ileride aynı sigortalıya sağlanacak sosyal gelirlerin kaynağını oluşturur. Kollektif kapitalizasyon yönteminde ise, bütün sigortalılarca ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve ileride bunlara yapılacak harcamaların kaynağını oluşturur. Bu yöntem ekonomik koşulların özellikle para değerinin değişmemesi ve fonların işletilmesinde devlet müdahalesinin olmaması koşuluyla iyi işler.

Yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun süreli risklerin karşılandığı sigorta dallarında daha uygun ve avantajlı olarak uygulanır.

1.1.5.2. Dağıtım Yöntemi

Her aktif neslin kendinden önceki nesli ve toplumun muhtaç bireylerini finanse ettiği sosyal güvenlik mekanizmasıdır (Korkmaz vd, 2007: 94). Belirli bir sigorta dönemindeki gelirlerle giderler arasında dengenin var olmasına dayanan dağıtım yönteminde, belirli bir yılın prim gelirleri ile aynı yılın giderleri karşılanır. Böylece enflasyonun etkisinden korunmak amaçlanır.

Bu yöntemde gelir giderler sürekli olarak denge durumundadır. Primler ilgili dönemin gider tahminlerine göre belirlenir.

İş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık gibi kısa süreli risklerin karşılandığı

sigorta dallarında daha uygun ve avantajlı olarak uygulanır (Edizdoğan ve Giray, 2007: 40-41).

1.1.6. Sosyal Güvenlik Sistemleri

Altı tane sosyal güvenlik sistemi vardır. Bunlar; Beveridge sistemi, Bismarck sistemi, karma sistem, güvenlik ağı sistemi, devletçe bakım sistemi ve özel sigorta sistemidir.

1.1.6.1.Beveridge (Halk Sigortası) Sistemi

İngiltere’de 1942 yılında Lord William Beveridge, sosyal refah devletinin bir kurumu olarak, sosyal adalet ve dolayısıyla gelirin yeniden paylaşımı açısından konuyu ele alan bir sosyal güvenlik sistemi yaklaşımını öngörmüştür (Edizdoğan ve Giray, 2007: 33). Bu sistemde sosyal güvence, belirli bir işi yapma (çalışma) koşuluna bağlanmaz. O ülkenin bütün vatandaşları veya o ülkede bulunanlar, vatandaş olmaları ya da o ülke toprakları içinde bulunmaları dolayısıyla bu sistem tarafından sosyal güvenceye alınmaktadır. Yani, tüm nüfus kapsamaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet sunan bu sistemin finansman kaynağı vergilerdir. Bu sistemde yoksulluğun önlenmesi amaçlanır. Halk sigortası olarak da adlandırılan bu sistemin özellikleri şöyledir (Özdemir, 2007:158):

- * Sistemin kapsamına alınanlar, sadece işçiler değil tüm toplumdur.
- * Toplumun tümü özellikle ölüm ve aile yardımlarını da içine alan, çok yaygın bir riskler sisteminin sonuçlarına karşı sigorta edilmektedir.
- * Sistemde sigortalıların sosyal ve mesleki durumları göz önünde tutulmamış ve tek düzen bir yardım belirlenmiştir.
- * Sosyal güvenlikle sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda belli bir gelir garantisi sağlanmaya çalışılmaktadır.
- * Risk kavramı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın otoritesi altında, tek bir hizmet içinde bütün sigorta kurumlarının birleştirilmesiyle doğru orantılıdır.
- * Tek düzen katkılarda aile yardımı ve sağlık yardımlarının vergilerle karşılanması sağlanmaktadır.

* Devlet sosyal güvenliğin finansmanına ağırlıklı olarak katılmaktadır.

Bu sistem sosyal sigorta ve milli yardım sistemi olmak üzere iki örgütlenme esasına dayanır. Beveridge Planında sosyal sigorta sistemi, sigortalı tarafından veya onun adına başkalarınınca zorunlu prim ödenmesini ve riskler gerçekleştiğinde de iştirakçinin ödediği prim miktarına bakılmaksızın ona belirli bir miktar nakdi yardımın yapılmasını öngörmektedir. Milli yardım sistemi ile sosyal sigorta sistemi kapsamına alınamamış veya sosyal sigorta yardımları ile ihtiyaçlarını karşılayamayan kişilere yardım yapılması amaçlanmaktadır (Egeli, 2011: 46-47).

1.1.6.2.Bismarck (İşçi Sigortası) Sistemi

Sistemin özü, çalışma esasına dayalı olması ve sosyal sigorta mekanizmasına dayanıyor olmasıdır. Bireyler, bir işi yapmaları halinde sosyal hukuk bakımından güvence kapsamına alınmaktadır. Sistemin finansmanı, yararlananların ödedikleri sigorta primleriyle karşılanmaktadır. Bu duruma, yani yalnızca prim ödeyenin ivaza hak kazandığı duruma “karşılıklılık ilkesi” (reciprocity) ismi verilmektedir. Burada, sosyal güvenlik açısından tüm nüfusun kapsam içine alınması gerçekleşmeyebilir. Emeklilik sistemi, Bismarck tipi karşılıklılık düşüncesinin en çok telaffuz edilen dışı vurumudur. Prim katkısına dayalı olan sosyal politika (Bismarck Modeli) daha ziyade çalışanlara gelir desteği sağlanması ile ilgili olup, yoksulluğu azaltmak ya da iş piyasasının dışında kalan nüfusa yönelik programlar oluşturmak gibi bir amacı yoktur (Özdemir, 2007: 156). Almanya ve Fransa gibi klasik Avrupa ülkelerinde bu sistem egemendir.

Bu sistemin temel özellikleri (Edizdoğan ve Giray, 2007: 34) :

- * Sistemin sigortasından yararlananların ücretinin belli bir miktarın altında olması,
- * Yapılan yardımın ücrete uygun olması,
- * Zorunlu olması,
- * Sigortalıların ödedikleri prim sistemine dayanması, şeklindedir.

Başlangıçta sadece çalışanları içine alan sosyal sigorta sistemi zamanla işçilerin dışında bağımsız çalışanları, daha sonra çalışmayan nüfusu da kapsamına alacak şekilde geliştirilmiştir. İlk kez Almanya’da uygulanan sistem daha sonraları Avusturya, İtalya, Belçika, İsveç Norveç gibi ülkelere de örnek olmuştur.

Beveridge ve Bismarck sistemleri arasındaki en belirgin fark, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılım şekli ile ilgilidir. Bismarck sisteminde işveren ve işçi katkılarının, Beveridge sisteminde ise devlet katkısının ön plana çıktığı görülür (Egeli, 2011: 44-47).

1.1.6.3.Karma Sistem

Karma Sistem Beveridge ve Bismarck sistemlerinin birlikte uygulandığı bir sistemdir. Hem çalışan gruplara yönelik olarak sosyal sigorta düzeni, hem de tüm vatandaşları kapsayacak şekilde evrensel bir ulusal sigorta söz konusudur.

Gerçekte Bismarck ve Beveridge ilkelerinin hiçbir ülkede tek başına uygulanması mümkün olamamaktadır. Ağırlıklı olarak bunlardan bir tanesi, uygulanan sosyal refah politikalarının merkezinde yer alırken, diğer ilkenin de belli bir oranda sistem içerisinde yer alması mümkündür. Bazı ülkelerde ise, bu oranlar birbirine oldukça yakındır. Yine, zaman içerisinde bu ilkelere bağlılıkta da kaymalar yaşanabilmektedir. (Özdemir, 2007: 159-160) Örneğin Hollanda’da ilk Bismarck modeli esas alınmış, daha sonra bir komisyon kurularak Beveridge modeli çerçevesinde tüm risklere karşı korunmasına yönelik reform çalışmaları yürütülmüştür (Egeli, 2011: 47).

1.1.6.4.Güvenlik Ağı Sistemi

Güvenlik ağı sistemi, ampirik çalışmaya yönelen klasiklerin ve özellikle Hayek’in öncülük ettiği bir yaklaşımdır. Sosyal risklere karşı bireysel sorumluluğun esas olduğu ve sosyal sigortalar alanında devlet ile özel sektörün rekabet ettiği, ayrıca sosyal yardımlarda devletin yanında, gönüllü hayır kuruluşlarının da yer aldığı bir çözümü öneren sistemdir.

Sosyal güvenlik sistemlerine reform arayışları dahilinde ortaya çıkan bu sistem, hükümetlerin bu alandaki yükümlülüklerini bireylere ve özel sektöre aktararak finansman krizini aşmaları için getirilmiştir. Bu yaklaşımda sosyal güvenlik, toplumda mümkün olduğunca daha çok kişiye minimum gelir sağlanması ile yükümlü tutulmakta ilave bir gelir sağlanması özel programlarla bireylere bırakılmaktadır.

1.1.6.5.Devletçe Bakım Sistemi

Bu sistemde tüm sosyal riskler bakımından sigorta sistemi, devre dışı bırakılıp, mesleki ve sosyal durumu ne olursa olsun yoksul durumdaki bireylerin, sosyal güvenliği devlet sorumluluğuna bırakılmaktadır. Giderlerin finansmanı prim yerine vergilerle karşılanmaktadır.

1.1.6.6.Özel Sigorta Sistemi

Sosyal sigorta sisteminin sakıncalarının görüldüğü ülkelerde geliştirilen bu modelde mevcut sigorta kurumları tasviye edilerek, yerlerine özel sigorta şirketleri kurulmuştur (Edizdoğan ve Giray, 2007: 35-36).Buna göre sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan yaşlılık ve emeklilik fonları özelleştirilmektedir. Kamusal dağıtım sisteminin yerini bireysel hesaplara dayalı emeklilik fonları almakta ve söz konusu fonlar özel emeklilik şirketleri tarafından işletilmektedir. Özellikle Latin Amerika’da Şili öncülüğünde Arjantin, Bolivya, Kolombiya, El Salvador, Meksika, Peru, Uruguay gibi bazı ülkeler liberal akım sonucu mevcut sigorta kurumlarını tasviye ederek, yerlerine özel sigorta şirketlerini ikame etmişlerdir (Egeli, 2011: 48).

1.2.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Reformu

Bu bölümde önce sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkış şekli ve tarih içinde aldığı şekil incelenerek, daha sonra küreselleşme ile yaygınlık kazanan “sosyal güvenlik

reformu gerekliliği” tanımlanmaya çalışılacaktır.

1.2.1.Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi

Gelecek konusundaki tasa, insanlık tarihinin ilk günlerinden süregelen bir sorun olup, zaman içerisinde değişik zmler üretilmeye çalışılmıştır. Üzümlerin geliştirilmesinde aile ve toplumsal gruplar içindeki dayanışmalar, dinsel düşünceler, devlet ynetimindekilerin siyasi görüş ve yaklaşımları etkili olmuştur.

İlk ağlarda avcı kabileleri üretim ve tüketimi birlikte gerçekleştirirken, sonradan oluşan tarımsal üretimden ağırlıklı olduğu toplumlarda aile içi dayanışma ön plana çıkararak aile bireylerinin sosyal riskler karşısındaki destek ve yardımlaşmaları sosyal güvenlik gereksinimini karşılamıştır. Bu dönemde geleceğe ilişkin yoksunluklara karşı güvence olarak üretim fazlasının veya bir bölümünün depolanması yönteminden de yararlanılmıştır. Bu konuda geniş kapsamlı ilk rneği, Yusuf Peygamber’in, yedi bolluk yılında üretilen tahılın bir bölümünü izleyen yedi kıtlık yılı için depolaması söylemi oluşturmaktadır. Toplumlarda giderek etkinlik sağlayan dinsel inanışlarda, özellikle yoksullara, sakatlara yardım konularında özendirici ve yönlendirici kurallara yer verilmiş, sosyal dayanışmanın gerçekleştirilmesine çalışılarak, sosyal risklerin oluşumu karşısında ortaya çıkan sonuçların giderilmesi amaçlanmıştır. Ne var ki, bu aşamaya dek bireylerin daha çok gönüllü yaklaşımlarına dayalı, yardım adı altında gerçekleşen katkılarla, belli bir örgütlenme ve düzenlemeye bağlı olmaksızın, sosyal yardımlaşma temelinde gelişen katkılar, modern sosyal güvenlik anlayışına öncülük edebilecek güvenceler sağlayamamıştır.

Orta ağda ise dinsel yaklaşımlarla oluşturulan manastır, kilise, vakıf, imarethane gibi kuruluşlar bu alanda daha örgütlü çalışmalar yaparken, özellikle madenciler arasında oluşturulan yardımlaşma sandıkları ve esnaf loncaları, belli kurallar içinde katkı sağlayan, üyeler ve aileleri açısından gerçekleşen sosyal riskler karşısında objektif ölçütlere dayalı yardımlar öngören düzenlemeler getirmiştir (Turan, 2004: 2-3).

Sanayileşme ile birlikte büyüyen kentlerde birikmeye başlayan yığınların, özellikle

kadın ve çocukların kötü yaşam koşulları içinde bulunması ve fabrikalarda çalışmaya başlayan ve sayıları giderek artan yeni işçi sınıfının çalışma koşullarının giderek kötüleşmesi, bu durumun ancak kapitalist düzenin bir devrim ile sona erdirilmesiyle biteceğini öne süren sosyalist fikirlerin güçlenmesine yol açmıştır (Kazgan, 2002: 30-31). Kapitalizmle birlikte toprağın ve emeğin metalaşması, hayatını kazanmak için emeğini satmak zorunda kalan, Marx'ın "özgür işçi" dediği işçi tipinin ortaya çıkışı, sosyal politika önlemlerini gündeme getirmiştir. Emeğin metalaştığı ve özgür işçi tipinin olduğu 16. yüzyıl ortamında, sosyal politika "iş bulamadığı, çalışırken kazandığı paranın geçinmesine yetmediği ya da hastalık, yaşlılık, özürlülük gibi çalışmasının olanaksız olduğu durumlarda, çalışarak hayatını kazanmak zorunda olan insana ne olur?" sorusunu temel almıştır (Tuğra, 2008:1). Karl Marx ve Friedrich Engels sanayi devrimi sonrası köyden kente göçün başlamasıyla bunun yoksulluğa, sömürüye, çocuk işçilere, hasta, malul, yaşlı ve öksüzlerin sosyal korumadan yoksun kalacağına neden olacağını iddia etmişlerdir (Riedel, 2007: 19).

18.yy sonlarında gelişen teknoloji, üretimdeki makinalaşma, feodal üretim ilişkilerini yıkararak, emeğin özgürleşmesini sağlarken, üretim alanında yeni ilişkilerin doğmasına neden olmuştur. Önceki dönemlerde oluşmuş örgütlenmelerin ortadan kalkmasına, sanayi alanında emeği ile geçinmeye çalışan, ancak her türlü güvenceden yoksun, yetersiz de olsa daha önce içinde bulunduğu örgütler tarafından sağlanan güvencelerden de soyutlanmış, ekonomik yönden güçlü olan kesim karşısında emeğini yitirdiği anda yaşamını sürdürme olanağından bile uzak bir sınıf oluşumuna yol açmıştır. Bu dönemdeki çalışma koşullarının acımasızlığı, çocuklar ve kadınları da kapsayan en olumsuz ortamlar, üreten toplumsal çoğunluğun yaşam, sağlık gibi temel haklarını savunan siyasal ve hukuksal görüşlerin oluşmasına etki etmiş, emekçi kesimlerin en azından üretim sürecinde sürekli olarak bulunmasını sağlamaya yönelik yasal düzenlemelerin oluşturulması yoluna gidilmiştir (Turan, 2004: 3-4).

Sosyalist devrimin gerçekleşeceği endişesi, kapitalist dünyanın farklı sistem arayışı içine girmesini ve liberal düzenin içine sosyal boyutun da katılmasını getirmiş, vahşi kapitalizmin vazgeçilmez ilkesi olan serbest piyasa-sınırsız sermaye hareketleri denetim altına alınmış, sosyal devlet anlayışına geçilmiş, böylece, devrimin önünün alınabileceğine

inanılmıştır (Kazgan, 2002: 30-31). Günümüz küresel kapitalizminin işçilerin geçim şartlarını iyileştirmeye çalışması da bu endişeden kaynaklanmaktadır (Selwyn, 2014: 2).

Sosyal güvenliğin devlet tarafından düzenlenmesi sanayileşme, kentleşme sürecinin ve geleneksel sosyal dayanışma (geniş aile vb.) kavramını aşındıran modernleşme sürecinin bir sonucu olarak görülmektedir (Mesa Lago, 1978: 6).

Günün ve yarının güvence altına alınması gereksinimi, toplumsal barışın ve dengenin korunabilmesi için zorunlu olduğundan, sosyal güvenliğin devlet tarafından düzenlenmesi kaçınılmaz olmuş, bireyler açısından da devlete yönelik bir istem belirlemiştir. Sendikalar ve diğer toplumsal örgütlenmelerin de katkılarıyla, sosyal güvenliğin toplum yaşamının tüm alanlarına yayılan güvenceler getirmesi gereği üzerinde durulmuştur. Bu süreç doğal bir gelişim göstermeyip, uzun ve zorlu savaşımın sonucunda gerçekleşmiştir. Başta işçi sınıfı olmak üzere, bütün emekçi sınıf ve tabakalarının verdikleri bu mücadele, sonuçta sosyal yasa ve anayasaların doğumunu sağlamıştır (Turan, 2004: 2-4).

1598 yılında İngiltere’de kabul edilen Yoksul Yasası sosyal yardımların başlangıç noktasıdır (World of Work, 2009: 4). 19. yüzyılda yoksul yardımının yanında bizim bildiğimiz türden sosyal politika önlemleri de gündeme gelmeye başlamıştır (Tuğra, 2008: 3). Almanya’da dönemin şansölyesi Otto Von Bismarck; 1877 seçimlerinde sosyal demokratların şanslarının arttığını görünce, Almanya’da “kürsü sosyalizmi” akımını temsil eden ekonomistleri toplayarak, toplumda mevcut olan sosyo-ekonomik düzensizliğe engel olucu bir müdahale aracının gerekli olduğuna değinmiştir (Ayhan, 2012: 46). 1883 yılında Almanya’da Ottovon Bismarck önderliğinde ortaya çıkan, çalışanlara işteki konumlarına ve çalışırken ödedikleri primlere dayanarak sağlık ve emeklilik hizmetlerinden yararlanma hakkı sağlayan sosyal güvenlik sistemi, çalışma barışının sağlanmasında önemli bir adım olmuştur (Riedel, 2007: 19). Modern anlamda sosyal devlet (refah devleti) kavramının ortaya çıkması 1883 yılındaki bu olaya dayandırılmaktadır (Koçak, 2011: 64). Ancak sosyal devlet denildiği zaman ilk akla gelen 1929 yılındaki Büyük Ekonomik Bunalım’ın ardından, liberal devletin başarısızlığına bağlı olarak yeni bir devlet anlayışına duyulan gereksinimdir. Sosyal devlet, kapsamlı bir düşünce olarak aydınlanma felsefesine, eşitlik ve ilerleme düşüncesine, bunlara bağlı olarak ortaya atılan insan hakları anlayışına

dayanmaktadır. Bu anlamda sosyal devlet genel olarak yurttaşların sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara belirli bir yaşayış düzeni sağlamayı ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlayışıdır. Bu bağlamda söyleyebiliriz ki, sosyal devletin özellikle kuramsal alanda oluşumuna en büyük katkı hiç kuşkusuz Lord John Maynard Keynes tarafından sağlanmıştır. Keynes 1929 ekonomik krizinden çıkmak için sermaye bunalımının yanında ekonomik, sosyal ve politik sürecin de dikkate alınması gerektiğini savunmuştur. Keynesyen teori, devletin ekonomiye müdahalesini, refahın artırılmasını ve daha da önemlisi artan refahın üretim faktörleri arasında adil dağıtılmasını amaçlar. Bu anlayışta Keynes, devletin başta işsizlik olmak üzere sosyal amaçlarla ekonomiye müdahale edebileceğini öne sürmektedir. Keynes, devletin, piyasa ekonomisinin yetersizliği ve devletin düzenleyici rolü nedeniyle eğitim, refah ve sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik gibi sosyal politika konularında müdahalede bulunması gerektiğini vurgulamıştır (Topuz, 2009: 115-120). 1942 ve 1944 yıllarında, W. Beveridge'in; biri "Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler", diğeri "Özgür bir Toplumda Tam İstihdam" konularını kapsayan iki raporu yayımlanmıştır. Sosyal politikayı başka bir açıdan ele alan bu raporlarda, insanları çalışırken ödedikleri primler karşılığında sosyal sigorta sahibi yapan yaklaşımdan farklı olarak, çalışma durumundan değil, vatandaşlık konumundan kaynaklanan haklar temel alınmaktadır. Burada vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik önlemleri ile gündeme gelmiş ve sosyal haklardan bahsedilmeye başlanmıştır (Tuğra, 2008: 3).

Sosyal güvenlik alanında, önce Almanya'da sonrasında diğer ülkelerde yapılan düzenlemelerle işçilerin sosyal risklere karşı korunması amaçlanmıştır. 1871 yılında Almanya'da demir yolu, maden ocakları, fabrika, taş ocakları ve benzeri iş yerlerinde oluşacak kaza ve ölümler nedeniyle işverenlerin tazminat ödemesine ilişkin yasalar çıkarılmış, 01.12.1884'te hastalık sigortası, 01.10.1885'te iş kazaları sigortası, 01.01.1891'de de malullük ve yaşlılık sigortası yasaları yürürlüğe girmiştir.

Avusturya'da 1872 de iş kazaları, 1888'de hastalık sigortası yasaları çıkarılmıştır (Turan, 2004: 4). Aşağıda yer alan Tablo-1'de sosyal sigortaların ülkelere göre tarihsel gelişimi detaylı olarak görülebilmektedir.

İş kazası hastalık sigortası, sağlık sigortası ve emeklilik ödemelerinde ilk adım atan ülkenin Almanya, işsizlik sigortasında İngiltere, aile yardımında ise Fransa olduğu görülmektedir. İş kazasına ilişkin sigortayı en son geliştiren ülke Fransa, hastalık sigortasında Kanada, emeklilik ödemelerinde ABD, işsizlik sigortasında Fransa, aile yardımında Almanya, sağlık sigortasında Kanada olmuştur.

Tablo 1: Sosyal Sigortaların Tarihi Gelişimi

| Ülkeler | İş kazaları | Hastalık Sigortası | Emeklilik Ödemeleri | İşsizlik Sigortaları | Aile Yardımları | Sağlık Sigortası |
|-----------|-------------|--------------------|---------------------|----------------------|-----------------|------------------|
| Almanya | 1884 | 1883 | 1889 | 1927 | 1954 | 1880 |
| İngiltere | 1906 | 1911 | 1908 | 1911 | 1945 | 1948 |
| İsveç | 1901 | 1910 | 1913 | 1934 | 1947 | 1962 |
| Fransa | 1946 | 1939 | 1910 | 1967 | 1932 | 1945 |
| İtalya | 1898 | 1943 | 1919 | 1919 | 1936 | 1945 |
| ABD | 1930 | - | 1935 | 1935 | - | - |
| Kanada | 1930 | 1971 | 1927 | 1940 | 1944 | 1972 |

Kaynak: <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>

1889 yılında Paris'te iş kazalarıyla ilgili ilk uluslararası kongre toplanmıştır. Bu kongrede Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu (ISSA)'na temel oluşturan sosyal sigorta ile ilgili uluslararası bir komite kurulmuştur. 1895'de Finlandiya kaza tazminatlarıyla ilgili bir kanunu yürürlüğe koymuştur. 1905'de Fransa'da işsizlik sigortası ile ilgili gönüllülük esasına dayalı bir sistem uygulanmaya başlamıştır. Fransa'yı Belçika ve İngiltere takip etmiştir. Belçika ve İngiltere sisteme girişi zorunlu tutmuştur. Çalışan kadınlar için zorunlu analık sigortası ilk kez 1911 yılında İtalya'da ortaya çıkmıştır. 1924'te Şili'de ilk ulusal zorunlu sigorta kanunu yürürlüğe girmiştir. 1926'da Japonya'da ulusal sağlık sigortası kanunu uygulanmaya konulmuştur. 1935'te ABD başkanı Roosevelt Sosyal Güvenlik kanununu (social security act) imzalamıştır. 1938'de Yeni Zelanda tüm toplumu kapsayan nakit yardımlarını içeren vergi ile finanse edilen bir sistem kurmak için ilk adımları

atmıştır. 1942’de İngiltere Beveridge Planı’nı kabul etmiştir. İşsizlik ve hastalık sigortası ise 1945 yılında Avustralya’da yürürlüğe girmiştir (World of Work, 2009: 3-9).

Beveridge Raporu sosyal güvenlik hakkının içeriğinin belirlenmesinde önemli bir yere sahiptir. Beveridge Raporunda, soyut bir özgürlük anlayışının insan hayatı için bir garanti olmadığını, insanın beş canavarla karşı karşıya olduğunu, bunların; yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, sefalet ve işsizlik olduğunu, insanı bu savaşında destekleyecek olan iktidarın bunu bahşış veya sadaka olarak değil, vatandaşın hakkı olduğu için sağlaması gerektiğini belirtmiş bu hakkın adının da sosyal güvenlik olduğunu ifade etmiştir. Toplumda eşitlik ve adaletin ise gelirin iki yönde yeniden dağılımı, sosyal sigorta ödemeleri ve aile yardımları ile sağlanabileceğini savunmuştur (Turan, 2004: 5).

2.Dünya Savaşının sonu ile 1960’lı yılların ortalarına kadar geçen sürede kabul edilen çoğu uluslararası belgede sosyal güvenlik insani bir hak olarak görülmüştür (Reymaund, 2007: 1). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 25. maddesinde; “ Herkesin, gerek kendisi ve ailesi için yiyecek, giyim, konut, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler de dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve benzeri durumlarda güvenliğe hakkı vardır. Ana ve çocuk özel bakım ve yardım görme hakkına sahiptir. Bütün çocuklar, evlilik içi veya dışı doğmuş olmalarına bakılmaksızın aynı sosyal korunmadan yararlanırlar” denilmektedir.

Hükümetler tarafından ekonomiye müdahale ederek sosyal adalet, gelirin adil dağılımı ve ekonomik etkinlikleri (gelir elde edilmesi) çalıştırarak halkın refahını yükseltmek amacını taşıyan (Koçak, 2011: 64) sosyal devletin altın çağı olarak nitelenen 1945–1975 yılları arası dönemde devlet gelir ve harcamalarını artırmış, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerini geliştirmiştir (Özdemir, 2007: 9). 1973 sonrası birinci ve ikinci petrol krizleriyle birlikte sosyal devletin temelini oluşturan ekonomik siyasi ve sosyal temeller hızlı bir dönüşüm geçirmeye başlamıştır (Gökbunar vd., 2008: 158). Çoğu gelişmiş ülkede 1980’lerin başlarından itibaren sosyal güvenlik harcamaları devlet bütçesinin üçte birini kaplar duruma gelmiştir (Tabellini, 2000: 523). Özellikle nüfusun yaşlanmasıyla birlikte emekli maaşlarının bütçe içindeki payının giderek artacağı ve sağlık harcamalarının GSYİH

içinde payının daha da yükseleceği öngörülmektedir.

Küreselleşme refah devletlerinde önemli etkilere yol açmış ve sosyal politikaların yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Sosyalist seçeneğin çökmesi, ekonominin küreselleşmesi ve ulus devletlerindeki göreceli azalma refah devletinde II. Dünya Savaşı'ndan beri sosyal politika ve sosyal refahla ilgili temel düşünce ve varsayımların tekrar gözden geçirilmesine yol açmıştır (Gökbunar vd., 2008: 162 -163). Sosyal devletin ve sosyal güvenliğin birçok öncülüğünün erimekte olduğunu, bu politikalara uyum zorunluluğu nedeniyle refah devletinin yarı egemen devlet haline geldiğini ve zengin refah devletleri açısından bile sosyal standartların aşağı kayması, 'yoksulluk adaları' oluşma tehlikesinin ortaya çıktığını; "refah devletinin refah toplumu ile çatıştığını ve yoksulluğa neden olduğunu" ileri sürenler söz konusudur (Gökbunar vd., 2008: 159).

Temel olarak piyasanın düzgün işlediği ve mümkün olduğu kadar toplumsal yaşamın bütün alanlarına yayılması gerektiği fikrine dayanan neo-liberalizm, küreselleşmeyi başından bu yana "devletin küçültülmesi" söylemi ile birlikte savunmaktadır. Devlete karşı piyasa fikrine dayalı bir gündemi oluşturan bu söylemin işaret ettiği devlet Keynesyen sosyal refah devletidir. Ama devletin küçültülmesi ve yerini "serbest" piyasa ekonomisine bırakması üzerinden yürüyen tartışmalarda karşı çıkılan, devlet değil, devletin bu sosyal yanıdır. Amaç devletin sosyal politikalarından geri çekilmesidir. Neo-liberal politikaların devleti küçültme söyleminin ve politikalarının ardında çok net bir biçimde sosyal devlet anlayışının geriletilmesi anlayışı yer alır. Çünkü küresel dönemin nitelikleri ile de örtüşen "yeni" anlayışta devlet piyasaya müdahale etmemeli, sosyal alanlardan çekilmeli ya da sübvans e etmemelidir. Özellikle de refah devletinin asli görevleri arasında yer alan sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemi üzerinde gerçekleştirilen değişiklikler sonucunda çalışanlar açısından emeklilik güvencesi ve emekli aylıkları sorunlu hale getirilmiştir. Emeklilik yaş ve prim ödeme gününün artırılması ile birlikte emekli maaşlarının miktarlarının düşürülmesi gibi uygulamalar sonucunda çalışanların gelecek kaygı ve güvenceleri gittikçe riskli bir alan haline gelmeye başlamıştır (Kökalan ve Çımrın, 2009: 202).

1.2.2.Sosyal Güvenlik Reformu

Sosyal güvenlik harcamaları günümüzde devlet bütçelerinin en büyük kalemini oluşturmaktadır. Sosyal güvenliğin amaçları ne olmalı sorusuna verilen farklı cevaplar sorunun kendisini oluşturmaktadır ve sosyal güvenlik reformu hükümet hangi parti olursa olsun uzun yıllar boyunca tartışılmaya devam edecek bir konudur (Millar, 2009: 1-4).

Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu (ISSA) sosyal güvenlik alanında kişisel sorumluluk, özelleştirme, sistemin sürdürülebilirliği, tedaviden ziyade koruyucu sağlık hizmetlerine ağırlık verilmesi gibi konuları tartışmaya açmıştır (Millar, 2009: 21).

Sosyal güvenlik gibi özelleştirmenin tanımı da ülkelerin durumlarına ve şartlarına göre değişmektedir. Fakat basitçe ifade etmek gerekirse özelleştirme bir alanda özel sektörün eskisine göre daha fazla yer kaplaması anlamına gelir (Sheil ve Adlung, 2001: 4).

Nüfusun yaşlanması (yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının artışı) reformun gerekli olduğu konusunda son yirmi yılda en sık öne sürülen gerekçe olmuştur (World of Work, 2009: 6). İlk kez 1889 yılında Almanya'da devletin finanse ettiği sosyal güvenlik sistemi ortaya çıktığında Alman işçilerinin sistemden faydalanma süreleri şimdikine göre 20 yıl daha kısaydı. Bu da sistemi işler kılmaktaydı. OECD ülkelerinde 1960 yılında %9,7 olan 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfusa oranı 2040 yılında %22,2 olması beklenmektedir. Yaşam beklentisinin uzaması ve nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik sistemi üzerinde baskı oluşturmaktadır (Gilbert, 2006: IX).

20. yüzyılın sonuna doğru, sosyal güvenliğin mevcut durumunun anlaşılması sosyal ve ekonomik yeniliklerin yaşandığı bu yüzyıldan sonra gelecekte nasıl bir yön izleyeceğinin tahmin edilmesi gerekmektedir. Uluslararası camiada sosyal güvenliğin bir dönüm noktasında olduğu konusunda görüş birliğine varılmıştır. Sosyal güvenlik gelişmişlik seviyelerine veya sosyal güvenlik koruma kapsamının vatandaşlarca

benimsenmesine bağlı olmaksızın dünyanın her köşesindeki ülkede tartışılan bir konu haline gelmiştir. Hükümetler sosyal güvenlik sistemlerinin eleştirilmesine alışmış olmalarına rağmen kamuoyunun sisteme güveninin azalması karşısında şaşkın durumdadırlar. Bu durumun başlıca sebeplerini şöyle sıralayabiliriz:

* Küreselleşme : Küresel dünyada belirsizliklerin bu denli arttığı, sıcak paraya ihtiyaç duyan faiz oranı gibi ekonomik ve finansal değişkenleri kontrol etmekte zorlanan devletler artık sosyal güvenliği ne derece ve neden sağlamaları gerektiği konusunda şüphe duymaktadırlar. Para transferlerini ve yabancı yatırımı vergilendirmekte zorlanan hükümetlerin hala emeği vergilendiriyor olması da küreselleşmenin ciddi bir çelişkisidir.

* Klasik görüş : Sosyal güvenlik primlerinin tasarruf oranını düşürdüğü gerekçesiyle işsizlik oranında artışa neden olduğu görüşü tekrar güç kazanmıştır. (Hoskins vd., 2001: 3-5) Ayrıca bu görüşe göre asgari ücret, işsizlik sigortası, işten çıkarma tazminatı ve iş sigortası mevzuatı gibi unsurların hiç birisinin kırsaldaki çalışanlara ve gelişmekte olan ülkelerdeki yoksulların önemli kesimini oluşturan kayıt dışı sektör çalışanlarına hiçbir faydası yoktur (Kökalan Çımrın, 2009: 201).

* Devlete güvenin azalması : Devlet kurumları genelde verimsiz çalışma ve kötü hizmet ile suçlanırlar ve bu işleri özel sektörün daha iyi yapacağı görüşü hakimdir. Ülke vatandaşları bugünlerde devletin sosyal güvenlikle ilgili adalet duygusunu daha sık sorgular olmuşlardır (Hoskins vd., 2001: 3-5).

Liberal iktisatçılar varolan sosyal güvenlik sisteminin tamamen ortadan kaldırılması ve yerine bireysel sorumluluk temeline göre işleyen yeni bir sistemin oluşturulması yönünde radikal bir öneri getirdiler. Bu görüşe göre, kamu her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da kaynakları verimsiz kullanmaktadır. Oysa bireyler, her konuda olduğu gibi bu konuda da kendileri ile ilgili en rasyonel kararları verebilirlerdi (Peker, 1997: 15).

Liberal öneri şu nedenlerle genel kabul görmemiştir; birincisi, bireylerin, özellikle de gençlerin, sosyal güvenlik konusunda uzun dönemli düşünme ve önlem alma

bakımından zaafları olabilir ve miyopik bir davranış sergileyebilirler, ikincisi, sermaye piyasalarının az gelişmişliği ve makroekonomik koşulların istikrarsızlığı nedeniyle tasarrufların kanalize edilebileceği araçlar mevcut olmayabilir. Üçüncüsü, birçok alanda ortaya çıkabilecek riskler (örneğin yaşam süresi, malullük, yatırım, enflasyon, ekonomik krizler gibi) sigorta piyasalarının yetersizliği nedeniyle karşılanamayabilir. Dördüncüsü, bilgi eksikliği olabilir. Yani, bireyler alternatif sigorta programlarının uzun dönemli getirilerini değerlendirmekte yetersiz olabilirler ve yaşlılık dönemlerinde daha önceden yapmış oldukları hatalı seçimlerin sonucunu değiştiremeyebilirler. Nihayet, bireylerin tasarruf yapma bilinci yüksek olsa bile, birçok insan bunu sağlayacak sürekli ve yüksek gelir getiren bir işe sahip olma imkanından yoksun olabilir. Özellikle yüksek oranlı işsizlik ve ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde tasarruf yapma olanağı geniş toplum kesimleri için mümkün görünmemektedir. Bu insanları yoksulluktan kurtarmak için de gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Bütün bu nedenlerle, devletin sosyal güvenlik sisteminde aktif olarak rol alması gereklidir (Peker, 1997: 15).

Sosyal güvenlik alanında getirilen reform önerileri; sistemin aktüeryal dengesini sağlamak, finansman şeklini dağıtım sisteminden kapitalizasyon yöntemine değiştirmek, kamu sosyal güvenlik kuruluşlarının fonksiyonlarını kısmen münzam sandıklara devretmek, sistemi tamamen özelleştirmek veya da kamu ve özel modellerin bir karması şeklinde sistem oluşturmak şeklindedir (Akyıldız, 1999: 204-209).

Liberal iktisatçıların iş hayatıyla ilgili öne sürdüğü bir diğer kavram da esnek çalışmadır. Esnek çalışma kavramı günümüzde daha çok tartışılır hale gelmiştir. İşverenlere göre esnek çalışma sistemi, hızla globalleşen dünyada, değişen ekonomik ve sosyal şartlara, hızla gelişen teknolojiye ve uluslararası rekabet şartlarına işletmelerin ayak uydurabilmesi için sosyal tarafların çalışma tür ve koşullarını istedikleri gibi belirleyebilme serbestisidir (Kayalar, 1997: 4). Söz konusu durum aynı zamanda işgücü piyasasının kurlsızlaşmasına da neden olmaktadır. İşçiler daha düşük ücretlerle, güvencesiz ve eğreti işlerde, sendikasız ve sosyal güvencesiz çalışmak zorunda kalmaktadır (Karadeniz,2011: 87). Bu nedenle sendikalar esnek çalışmaya karşı bir tutum sergilemektedirler. Esneklik ve güvence iş gücü piyasasında birbirine zıt kavramlar olarak karşımıza çıksa da, güvenceli esneklik kavramı

bağlamında sosyal taraflar uzlaştırılmaya çalışılmaktadır (Çakır, 2009: 77). Avrupa Birliği'nde istihdam sorununun çözümü güvenceli esneklik kavramının benimsenmesine bağlanmakta, iş barışının sağlanması açısından da önem taşımaktadır (Kuzgun, 2012: 35)

Sosyal güvenliğin iflasın eşiğinde olduğu ile ilgili görüşün yaygın olması arkasında yeterli para ve gücün olması halinde her türlü görüşün gelenekselleşebileceğini düşündüğümüzde şaşırtıcı değildir (Barker ve Weisbrot, 1999: 21).

Buna karşın bazı düşünürler durumun tahmin edildiği kadar vahim olmadığı konusunda hem fikirdir. Avrupa Birliği Ekonomik Politikalar Komitesi'nin son tahminine göre önümüzdeki 50 yıl boyunca sosyal güvenlik harcamalarında demografik sorunlar nedeniyle oluşacak olan artış o ülkenin GSMH'nin yüzde beşi kadar bile olmayacaktır. Bu yönetsel bir sorun olmasına karşın aşılabilir bir sorun değildir (World of Work, 2009: 6). Şüphesiz ki ekonomik büyüme; yoksulluğun azalmasını ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini sağlayacaktır. Fakat planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş ile ekonomik büyümenin otomatik olarak sosyal gelişmeye neden olmayacağı görülmektedir. Dünya Bankası'nın 1997 yılı raporunda 1975-1995 yılları arasında iyi bir büyüme oranı yakalayan Avrupa, Kuzey Amerika gibi sanayileşmiş ülkelerde bile yoksulluk oranının artış göstermesi bunu destekler niteliktedir (Hoskins vd., 2001: 5).

Gelişmekte olan ülkeler her ne kadar demografik sorunlarla karşı karşıya kalacak olsalar da sosyal güvenlik hizmetlerinin tüm toplumu kapsayıp kapsamadığı konusunda da sıkıntı çekeceklerdir. Son çalışmalar göstermektedir ki; dünya nüfusunun hemen hemen %50'si sosyal güvencesi olmadan yaşamaktadır, %80'lik kısmın ise sosyal güvencesi yeterli değildir. Dahası dünya nüfusunun %40'ının günlük 2 dolardan daha az geliri vardır. Çok düşük gelirli bir ülkede bile azami sosyal güvenliği sağlamak mümkündür, belki bir sponsor gerekebilir. Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Direktörü Juan Somavia'nın da dediği gibi; dünya yoksulluğu yok etmek için kaynak sıkıntısı çekmemektedir, yalnızca önceliklerimizin ne olduğunu bir kez daha düşünmemiz gerekmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2009 yılı haziran ayındaki toplantısında kabul edilen Küresel Meslek Paktı'nda (Global Job Pact) bir sosyal zemin tanımı yapılmıştır. Buna göre; sosyal güvenlik

toplumun tüm kesimini kapsamalıdır ve uluslararası arenada temel bir sosyal korunma sağlanması için, ülkelerin birbirleriyle gerek teknik gerek maddi konularda dayanışma içinde olmaları konusunda sinerji yaratılmaya çalışılmalıdır (World of Work, 2009: 3-7).

Başka bir deyişle toplumu oluşturan bireyler ve ülkeler arasındaki dayanışma dokusunun korunması ve geliştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde toplumsal dayanışma duygusunun çözülmesi, sosyal refah hizmetlerinin finansmanında yüksek vergileri, diğer katkıları ödemek zorunda olan mükelleflerin isteksizliğine neden olabilecek ve bu durum, içinden daha da çıkılmaz bir krize girilmesine yol açabilecektir (Gökbunar vd., 2008: 172).

İnsan onuruna yakışan bir iş ortamı sorunu, yani özgür, eşitlikçi, güvenli ve onurlu koşullara sahip bir iş ortamı sorunu, insani kalkınmanın da asıl sorunudur. 1943 yılında Lord Hailsham'ın parlamentoda ifade ettiği gibi; Siz insanlara sosyal reform sunmazsanız, insanlar size sosyal devrimi gösterecektir (Selwyn, 2014: 1-2).

1.3. Dünya'daki Bazı Sosyal Güvenlik Uygulamaları

Benimsedikleri sosyal güvenlik sistemi olarak farklı sistemleri benimsemiş olmaları bakımından Almanya, Birleşik Krallık, Şili ve Amerika Birleşik Devletleri mercek altına alınmıştır.

1.3.1. Almanya

Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sistemleri genel olarak sermaye-emek uzlaşmasına ve devletin müdahaleciliğine dayalıdır. Avrupa ülkelerinde, uzun bir tarihi geçmişin ürünü olan kapitalizm, devletin toplumsal uyumun güvencesi olmasını kabul eder. Avrupa, benimsediği sosyal modeli ile sosyal güvenliğin beşiği olarak da kabul edilmektedir (Güzel, 2005: 67).

Almanya sosyal güvenlik sistemi Bismarck ilkesi ile uyumlu klasik sosyal güvenlik sistemini temsil etmektedir. Sistemin merkezini sosyal sigortalar oluşturmaktadır. Sosyal

sigortalar; emeklilerin, işçilerin ve işçilerin ailelerinin yer aldığı ve toplam nüfusun yaklaşık %90'ını kapsayan bir yapıdadır. Geri kalan kısım ise, özel sigortalar tarafından veya bağımsız çalışanlarda olduğu gibi farklı önlemlerle güvence altına alınmıştır (Uğur, 2004: 130).

Almanya'da uzun vadeli sigorta kolları, kuşaklar arası dağıtım modeline göre (pay-as-you-go) ve zorunlu bir sosyal sigorta programı olarak devlet tarafından yürütülmektedir. Bunun yanında, zorunlu devlet sigortasını tamamlayıcı nitelikte, gönüllülük esasına dayanan ve şirket temelli ikinci sütun emeklilik sistemleri ve üçüncü sütun bireysel emeklilik sistemleri mevcuttur.

Uzun vadeli sigorta kollarından yapılan yardımların finansmanı, sigortalılardan, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan ve işverenlerden alınan prim kesintileriyle sağlanmaktadır. Sigortalılarda prim kesintileri, aylık maaşlarının %9,95'i oranındayken, geliri 400 avronun altında olanlardan bu kesinti yapılmamakta ve 401 ila 800 avro arasında olanlardan ise indirimli olarak alınmaktadır. İşveren payı, aylık bordronun %9,95'idir. Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan aylık gelirlerinin %19,9'u oranında prim kesintisi yapılmaktadır. Devlet ise sigorta temelli olmayan yardımları finanse etmekte, buna ek olarak, sigorta temelli yardımlar için de katkı sağlamaktadır ve çocuk yetiştirme dönemleri için primleri ödemektedir. Böylece, zorunlu emeklilik sigortasının toplam harcamalarının %31'i devletçe finanse edilmiş olmaktadır.

Yaşlılık aylığı için yaş şartı; 1947 öncesi doğumlular için 65 yaş, 1947 ile 1964 yılları arasında doğanlar için 2012 ile 2029 yılları arasında 65 yaştan 67'ye yükseltilerek ve 1964 ve sonrası doğumlular için 67 yaş olarak uygulanmaktadır. 65 yaş yanında en az 5 yıl prim ödenmiş olması gerekmektedir. Öte yandan, erken emeklilik ve ertelenmiş emeklilik seçenekleri de mevcuttur. Zorunlu asgari emekli aylığı uygulaması bulunmamaktadır.

Maluliyet aylığı için kısmi (herhangi bir işte günde 3 ila 6 saat arasında çalışabilen) veya tam (herhangi bir işte günde 3 saatten az çalışabilen) iş göremezlik yanında, 5 yıl prim ödeme ve maluliyet olayının ortaya çıkmasından önceki son 5 yıl içerisinde en az 36 ay

zorunlu prim ödemesi yapmış olma şartları aranmaktadır. 65 yaşından itibaren maluliyet aylığının yerini miktar olarak ondan az olmamak üzere yaşlılık aylığı almaktadır.

Dul ve yetim aylığında ölüm anında kişinin ya emekli aylığı alıyor olması ya da en az 5 yıl prim ödemiş olması şartı aranmaktadır. Evlilik veya birliktelikleri 1 yıldan az olmamak kaydıyla, geride kalan dul eş veya partnere, ölümü takip eden aydan başlamak üzere, 24 ayı geçmeyecek şekilde küçük dul aylığı bağlanırken, bunlardan 45 yaşını geçenlere (Bu yaş sınırı 2012-2029 arasında tedrici olarak 47 olacak), malul çocuğu olanlara veya 18 yaşından küçük çocuklarına bakmakta olanlara büyük dul aylığı bağlanmaktadır. Geride kalan çocuklar, 18 yaşından sonra gelir testine tabi tutulmak şartıyla, öğrenci, sosyal veya çevre gönüllüsü ya da özürlü ise 27 yaşına kadar yetim aylığı almaya hak kazanmaktadır.

İş kazası sigortası çatısı altında, zorunlu olarak hizmet akdiyle çalışanlar, bazı serbest çalışan kategorileri, isteğe bağlı sigortaya tabi işverenler, çıraklar, öğrenciler, gündüz bakım evlerinde bulunan veya profesyonel bakım alan çocuklar, tarımda yardımcı aile fertleri, belirli gönüllü faaliyetlere katılanlar, hastanelerde tabi oldukları sigortalarınca ödenen rehabilitasyon hizmeti alanlar yer almaktadır. Bu sigorta koluna gönüllü katılım da mümkündür. Kamudaki hizmetliler ve devlet memurları için özel hükümler mevcuttur.

İş kazası sigortasından yapılan yardımların finansmanı, işverenlerden alınan prim kesintileri ve devlet desteği ile sağlanmaktadır. Risk derecesine göre değişmekle birlikte, işverenlerde ortalama prim kesintisi oranı, bordro meblağının %1,26'sıdır (2008).

İş kazası ve meslek hastalığı sigortasından sağlanan yardımlarda herhangi bir hak kazanma süresi söz konusu değildir.

1 Nisan 2007 tarihi itibarıyla zorunlu hale getirilen hastalık ve analık sigorta kollarından sağlık bakım yardımları ve nakdi yardımlar sağlanmaktadır. Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar kapsam dışıdır. Hastalık ve analık sigortasından yapılan yardımların finansmanı, sigortalılar ve işverenlerden alınan prim kesintileri ve devlet desteği ile sağlanmaktadır.

Ayrıca, 12 yaşından küçük ve hastalık nedeniyle bakımı gereken çocuğu olan sigortalılar, bir yıl içerisinde her bir ebeveyn için 25 çalışma gününü geçmemek kaydıyla (tekse 50, ölmekte olan çocuk için sınırsız olarak) izin kullanabilir ve tek yaşıyorsa en fazla 20, aksi halde 10 çalışma günü için nakdi hastalık yardımı alabilmektedir.

Analık yardımı olarak, iş akdiyle çalışan hastalık kasası üyesi kadınlar, yardımdan önceki son 3 aydaki ortalama net kazançlarının tamamı tutarında bir meblağı, doğumdan önce 6 hafta ve doğum sonrası 8 hafta olmak üzere almaktadırlar.

Almanya'da aile yardımları sosyal yardım olarak uygulanmaktadır. Aile yardımları bir veya birden fazla çocuğu olan ebeveynlere ve aileleri ile bütün bağları kesilmiş olan çocuklara ve tam yetimlere verilmektedir. Aile yardımlarının finansmanı devlet tarafından sağlanmaktadır. Çocuk, bir istihdam bürosuna kayıtlı işsizse 21; tam zamanlı olarak okuyorsa 25; 25 yaşından önce sakatlığı varsa yaş sınırlaması getirilmeksizin ve diğer hallerde 18 yaşından küçük olması durumunda, hak sahiplerine, çocuk sayısı ile birlikte artan oranda çocuk parası verilmektedir. Bunun için yardımı alacak ailenin Almanya'da vergi mükellefi olması ve çocuğun Almanya, İsviçre, diğer AB ülkeleri veya Avrupa Ekonomik Alanı ülkelerinde oturuyor olması gerekmektedir.

1 Ocak 2009 tarihi itibarıyla zorunlu veya özel sağlık sigortalarına üyelik, herkes için bir mecburiyet haline gelmiştir. Sağlık sigortası; yıllık belirli bir meblağa kadar geliri olan hizmet akdiyle çalışanları, bunların kendi sigortalılıkları olmamak kaydıyla eşlerini ve öğrenci veya çıraksa 25, aksi takdirde 18 yaşına kadar olan çocuklarını, emekli aylığı alanları, öğrencileri, belirli şartları haiz malulleri, çırakları ve işsizlik yardımı alanları kapsamaktadır.

Daha önce zorunlu sağlık sigortasından ayrılmış olanlar da belirli şartlarla gönüllü olarak sisteme katılabilmektedirler. Bu sigorta kolunda da kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar kapsam dışıdır. Madenciler, sanatçılar, kamu çalışanları ve serbest çalışan çiftçiler için özel düzenlemeler vardır.

Aynı sağlık yardımları için hak kazanma süresi öngörülmemiştir. Ancak, kişi sigorta kapsamından çıktığı anda yardımlar sona ermektedir.

Mental, psikolojik ya da fiziksel rahatsızlığı bulunan ve en az 6 ay bakıma muhtaç olan kişilere, uzun dönem bakım fonları ve profesyonel bakım sağlayıcıları arasında yapılan anlaşmalarla muhteviyatı belirlenen paketler dahilinde, bakım hizmeti verilmektedir. Bu bakım; sigortalının evinde, bir bakımevinde veya kısmen evde kısmen bakımevinde yardım sağlama şeklinde olabilmektedir.

Alman işsizlik yardımları, sosyal güvenlik ve sosyal yardımların bir karışımı şeklinde uygulanmaktadır. İşsizlik yardımlarının finansmanı, sigortalılardan, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan ve işverenlerden alınan prim kesintileri ve devlet desteği ile sağlanmaktadır.

Sosyal sigorta niteliğindeki işsizlik yardımı kapsamdaki kişiler, tam işsizlik uygulaması altında; son 2 yıl içerisinde en az 12 ay prim ödemiş olmak, bir istihdam bürosuna kayıtlı olmak ve aktif olarak iş aramak kaydıyla çocuk sahibi iseler net kazançlarının %67'si, aksi halde %60'ı oranında, yaşlarına ve çalışma sürelerine bağlı olarak 6 ila 24 ay arasında değişen sürelerde işsizlik yardımına hak kazanmaktadırlar. İş akdini sözleşmeye aykırı olarak veya sebepsiz yere fesheden çalışanın, 12 haftaya kadar bir bekleme süresini geçirmesi gerekebilmektedir. Ayrıca, makul bir işi gerekçesiz olarak reddeden işsizin, aldığı işsizlik yardımı 12 haftaya kadar askıya alınabilmektedir.

Sosyal yardım niteliğindeki işsizlik yardımı ise 15 yaş ile emeklilik yaşı arasında bir yaşta olup iş arayan muhtaç kimselere (daha iyi iş arayanlar ve sosyal sigorta niteliğinde işsizlik yardımı alanlar da dahil olmak üzere), aile durumuna bakılarak gelir testine dayanan, sosyal yardım niteliğinde ve temel ihtiyaçlarını karşılayacak bir miktarda işsizlik yardımı yapılmaktadır. Ayrıca, konaklama ve ısınma maliyetleri için destek verilmektedir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 46-53).

2001 yılındaki reformla, 2011-2030 yılları arasında kademeli olarak uygulanmak üzere zorunlu emeklilik sigortası aylık bağlama oranı %70'den %67'ye indirilmekte, emekli aylıklarının endekslenmesi net ücret artışlarına bağlanmakta, yaşlılık ve maluliyet aylığı alanlardan düşük gelirli olanlara sosyal yardım niteliğinde bir asgari gelir garanti edilmekte, birinci sütundan sağlanan aylıklardaki düşüşleri telafi etmek üzere, gönüllü katılımın teşviki yoluyla II. ve III. sütun emeklilik sistemlerinin (Riester Emeklilik Sistemi) desteklenmesi amacıyla vergi teşvikleri getirilmektedir.

2003 yılında, 65 yaşın üzerindeki yoksullar ve 18 yaşın üzerinde meslekte kazanma gücünü sürekli olarak kaybetmiş kimselere temel bir aylık güvencesi getiren düzenleme yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme gelir testine dayanmakta ve vergilerle finanse edilmektedir. Temel sosyal yardım programına göre daha etkin olarak yaşlılık yoksulluğu ile mücadele hedeflenmiştir.

1 Ocak 2005 tarihinde başlayan yeni uygulama ile sadece emeklilik primleri değil, emeklilik aylıkları da vergilendirilmeye başlanmıştır.

2005 yılında, emeklilik aylığı hesaplamalarında nüfusta yaşanan değişiklikleri yansıtmak üzere, sürdürülebilirlik faktörü uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda, emekli sayısının çalışan sayısına oranındaki değişikliklere göre emekli maaşlarında ayarlamalara gidilmektedir. Böylece, bu oran arttıkça emekli aylıkları azalmaktadır (Otomatik Ayarlama Mekanizması). Ancak, bu uygulamanın kısa vadeli olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak üzere standart güvence maddesi yürürlüğe sokulmuştur. Buna göre, emekli aylığı hesaplama formülünden kaynaklanan sebeplerle aylıklarda meydana gelebilecek düşüşler engellenmekte ve bu düşüşler daha sonraki yıllarda meydana gelebilecek artışların yarı yarıya uygulanmasıyla telafi edilmektedir. Ancak bu uygulama 2009 yılında Alman parlamentosunun aldığı kararla, 1 Temmuz tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, emekli aylıklarının ekonomik kriz hallerindeki otomatik stabilizatör etkisi düşünülerek, aylıklarda batı eyaletlerinde %2,41 doğuda ise %3,38 oranında artış yapılmıştır.

Emeklilik yaşı 2012- 2029 yılları arasında kademeli olarak 65'ten 67'ye

çıkartılmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 180-184).

1.3.2. Birleşik Krallık

İngiliz sosyal güvenlik sistemi, sağlık hizmeti ve tipik sosyal risklere karşı gelir güvencesi kurumları şeklinde klasik bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Sistemdeki 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. Emeklilik sistemi hem devlet hem de özel sektör emeklilik programlarından oluşmaktadır. Sistem, üç ayak üzerine inşa edilmiş olup, ilk ayakta devlet kanalıyla işleyen temel emeklilik ve kazanca bağlı emeklilik, ikinci ayakta işverenler kanalıyla işleyen mesleki emeklilik, üçüncü ayakta ise bireysel emeklilik programı bulunmaktadır (Uğur, 2004: 133-134). Sigorta primleri işçilerde gelirlerinin yüzdesi üzerinden , kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlarda ve çalışmayanlarda ise maktu bir tarifeye göre alınmaktadır. Primler her risk için ayrı ayrı alınmayıp tümü için tek bir ödeme yapılmaktadır. Edimler işçilerde ve diğer sigortalılarda maktu olarak belirlenmektedir. Primli sistem halk sigortası niteliği taşımaktadır.

Yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için yaş şartı, erkeklerde 65, kadınlarda ise 60'tır. Ancak 2020'ye kadar kadınlarda da yaş şartının 65 olması planlanmaktadır. Yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için yaş şartının yanında, 30 yıl prim ödemiş veya borçlanmış olmak şartı mevcuttur. Ancak tam emekli aylığı için gerekli olan bu şartlar, kişinin çocuğa, yaşlıya veya özürlü bir akrabasına bakması durumunda azaltılabilmektedir. Borçlanma ise, sigortalının iş göremezlik veya işsizlik yardımları aldığı sırada mümkün olmaktadır. Kısmi aylık ise, emeklilik yaşına ulaşmış ve en az bir yıl prim ödemiş kişilere, tam aylığın en az %25'i olmak üzere orantılı olarak ödenmektedir. Sistemde, temel yaşlılık aylığının yanında, ikinci bir yaşlılık aylığı almak da mümkündür. Bu aylık için yaş şartı da temel yaşlılık aylığındaki gibidir. İkinci aylık, temel yaşlılık aylığına ek olarak ödenmektedir. Eğer kişi haftalık, en alt gelir sınırının (5,44 pound) üzerinde, ancak 14 poundun altında gelir elde ediyor ise, ikinci emeklilik aylığına hak kazanmaktadır.

28 hafta ile bir yıl arasında meydana gelen iş göremezlik, kısa süreli iş göremezlik olarak nitelendirilmektedir. Bir yıl dolduğu halde iyileşmediği tıbben belirlenenler ise uzun süreli iş göremezlik parası almaya hak kazanmaktadırlar. Bu maluliyet aylığı ise emeklilik yaşına kadar sürmektedir.

İngiliz sisteminde dul eş edimleri sadece kadınlara tanınmış olup, erkekler gibi çocuklar da doğrudan hak sahibi olarak görülmemektedir. Ancak çocuğun varlığı, kadının haklarını etkileyen bir faktördür.

Dul kadın edimleri dört türdür. Bunlardan ilki, 45 yaşından küçük ve çocuksuz kadınlara bir seferlik maktu bir ödeme şeklinde yapılan dul eş parasıdır. Dul eş aylığı ise, 45–55 yaş arası çocuksuz dullara bağlanan aylıktır. 55 ve üstü yaşlarda olanlara tam aylık ödenmektedir. Çocuklu dul aylığı ise, yaş sınırı aranmaksızın çocuklu kadına, çocuk 19 yaşına gelinceye değin ödenen aylıktır. Son olarak dul anneye çocuk aylığı ise boşandığı eşinin çocuğuna bakan kadınlara yapılan maktu bir ödemedir. Ayrıca ölen kişinin karısına, 2.000 poundluk cenaze yardımı da yapılmaktadır.

İş kazası ve meslek hastalığı kapsamında sağlanan yardımlar, sigortalının geliri, çalışma kapasitesi, yaşı ve medeni durumuna göre değişmektedir. Ancak, birikimi 16.000 poundu aşan veya eşi haftada 24 saatin üzerinde çalışanlara bu kapsamda bir ödeme yapılmamaktadır.

Hastalık sigortası kapsamında sunulan zorunlu hastalık yardımına, sigortalının hak kazanabilmesi için en az arka arkaya 4 gün hasta olması ve haftalık ortama kazancının asgari haftalık kazanç sınırının (97 pound) üzerinde olması gerekmektedir.

Analık sigortasından ise, hizmet akdine tabi tüm çalışanlar ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar faydalanabilmektedir. Analık sigortası kapsamında sağlanan yardımlardan faydalanabilmesi için sigortalının, beklenen doğum tarihinden önceki 66 hafta içinde en az 26 hafta çalışmış olması ve bunun 13 haftasında elde ettiği ortalama haftalık gelirin 30 pound olması gerekmektedir.

Sigortalının, analık sigortası kapsamında sağlanan, zorunlu analık ödemesine hak kazanabilmesi için ise, en az 26 hafta kesintisiz bir şekilde aynı işverene tabi olarak (beklenen doğum tarihinin en az 15 hafta öncesini kapsayacak şekilde), en az haftalık asgari kazançtan (97 pound) çalışmış olması gerekmektedir.

Aile yardımına hak kazanabilmek için, çocuğun 16 yaşından küçük olması gerekmektedir. Ancak 16 veya 17 yaşında olup da tam zamanlı olarak eğitim görmeyen ve haftada 24 saatten daha az çalışan veya tam zamanlı öğrenci olan 19 yaşını aşmamış çocuklar için de aile yardımı verilmektedir. Ayrıca bu yardımdan yararlanabilmek için Birleşik Krallık'ta bulunma ve ikamet ediyor olma şartı mevcuttur.

Genel sağlık sigortası mevcuttur. Tıbbi hizmetler, Ulusal Sağlık Servisi tarafından sözleşmeye göre doğrudan yapılan ödemeyle, kamu hastaneleri, doktorlar ve dişçiler tarafından sunulmaktadır.

18 ve üzeri yaşta olup iş arayan veya haftada 16 saatten daha az çalışanlar, işsizlik sigortası kapsamında sağlanan yardımlardan faydalanabilmektedir. Sigortalının, sağlanan yardımlardan faydalanabilmesi için, geliri üzerinden primlerini, hak talebinde bulunmadan önceki son iki mali yıldan birinde, asgari haftalık kazanç sınırının (97 pound) en az 25 katı oranında ödemiş olması gerekmektedir. Söz konusu ödeme, 3 günlük bekleme süresinin ardından 26 haftaya kadar olmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 63-67).

2001 yılında muafiyeti olmayan ve 5'ten fazla işçinin çalıştığı firmalarda, işveren işçilerine paydaş sigortasını teklif etmekle yükümlü kılınmıştır. Paydaş sigortasından muaf olma ise, mesleki emeklilik sistemini önerme veya çalışmanı için %3 veya daha fazla kişisel emeklilik kesintisi yapma şartına bağlanmıştır. Yapılan düzenlemeyle, düşük ve orta gelirli işçilerin emeklilik için tasarruflarının ve böylece ilerideki emekli aylıklarının artması hedeflenmiştir.

2004 yılında onaylanan emeklilik kanunu ile emeklilik korumasını güvenceye

almak ve güçlendirmek amaçlanmıştır. Bu kapsamda, sunulan imkanlar ile şirketlerin, çalışanlarını belli bir plan, çalışma ve koruma ile emeklilik sistemine dahil edebilmesini kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır.

“Refah İçin Yeni Anlaşma: Çalışmaya İzin Verilmesi” ekseninde 2006 yılında hazırlanan yeşil kitap isimli refah reformu, içeriği itibarıyla, insanların yeniden iş hayatına dönmesini ve çalışmasını teşvik edici birçok hükme yer vermektedir.

2010–2013 yılları arasını kapsayan kurumsal planda, öngörülen süreçte, çalışan bazlı emeklilik için yapılması planlanan düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda, emeklilik yönetiminin ve idaresinin yenileştirilmesi, risklerin azaltılması ve düzenleyici uygulamaların geliştirilmesi konularına yer verilmiştir.

Emeklilik fonunun gelirlerinin artırılarak, sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması adına, kişilerin daha uzun süre çalışmasına yönelik, 2011 yılında bir dizi önlemleri içeren bir tasarı hazırlanmıştır. Bu kapsamda, 65 yaşından sonra çalışanlara da bir takım avantajların sunulacağı açıklanmıştır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 193-194).

İngiliz sosyal güvenlik sistemi günümüzde başarılı bir şekilde işlemekte olup, sistemin uzun dönemde herhangi bir borç sorunuyla karşılaşması beklenmemektedir. Bu sistemin gelişmesinde 1995 yılında beri uygulamada olan bireysel emeklilik fonlarının da önemli payı vardır (Egeli, 2011: 60).

1.3.3. Şili

Şili emeklilik sigortası uygulamaları ilk olarak 1924 yılında oluşturulmuştur. Döneminde Avrupa dışında uygulanan en kapsamlı programlardan biri olarak kabul görmüştür. İlk kurulduğunda mavi yakalılar kapsayan bir sistem olarak uygulanmışken, kuruluşunun hemen arkasından 1925 yılında sisteme kamu çalışanları, özel sektör çalışanları ve gazeteciler dahil edilmiştir. Bismarck tipi bir sosyal güvenlik uygulamasına sahip olan Şili’de sosyal güvenlik uygulamaları ve buna bağlı olarak da emeklilik sigortası

düzenli ve kurumsal bir gelişme gösterememiştir (Kapar, 2003: 175).

1973-1990 yılları arasında hükümet serbest piyasa ekonomisine doğru kapsamlı değişiklikler başlatmıştır. Ticaret ve kredi piyasaları liberalize edilmiş, vergi sistemi yenilenmiştir (Uğur, 2004: 101-102). Bu durum sosyal güvenliğe de yansımış, emeklilik sigortası uygulamalarına yönelik son reform çabaları askeri hükümet döneminde 1974-1979 yılları arasında yapılmaya çalışılmıştır. Aslında bu dönemin bir reform denemesi mi yoksa özel emeklilik sigortası uygulamasına bir geçiş mi olduğu tartışılabilir (Kapar, 2003: 175). Bu reform ile mevcut çalışanlar eski sistemden ayrılıp yeni sisteme geçmek konusunda serbest bırakılmıştır. Eski sistemde işveren payı varken, yeni sistemde katkı tamamıyla çalışanın yükümlülüğüne bırakılmıştır. Hükümet müflis duruma düşmelerine karşı fon varlıklarını garanti altına almakta ve emeklilik için asgari reel bir getiriyi taahhüt etmektedir. Yatırım fonlarına zorunlu katkı payı brüt ücretin %10'dur, dileyenler daha fazla oranda katkı payı yatırabilmektedir. Bunun yanı sıra hayatta kalma ve malullük sigortası için de %0,64 oranında katkı payı ve %1,76 oranında fon yönetim şirketlerine yönetim ücreti yatırılmaktadırlar (Uğur, 2004: 102). Prim ve emeklilik geliri farklılıklarının ortadan kaldırılması, emekli gelirlerinin bütçe üzerinde yarattığı yükü azaltmak amacıyla emekli maaşlarının gerçek alım gücünün düşürülmesi, emeklilik yaşının kadınlarda 60, erkeklerde 65 olarak belirlenmesi, emeklilik gelirleri düşürülürken primlerin artırılması gibi uygulamalara başlanmıştır. Alınan bu önlemler sonunda sistem nakit fazlası verir ve sosyal güvenlik kapsamındaki emekli yaşlı nüfusun aktif nüfusa oranı 9 çalışana 1 emekli düşecek hale gelmiştir (Kapar, 2003: 175). Bununla birlikte son yıllarda emeklilik fonu yönetimlerinin maliyeti fon tanıtım rekabeti ve yüksek pazarlama masrafları nedeniyle hızla artış göstermiştir. Emekli sayısının artması veya ekonomik konjonktür nedeniyle fon getiri oranlarının azalması durumunda bunun sisteme nasıl bir etki yapacağı bilinmemektedir (Uğur, 2004: 103-105).

Şili'deki yeni sistem devletin sosyal yönlü harcamalarını bütünüyle ortadan kaldırmamıştır. Gerek fonlarda devlet garantisinin bulunması gerekse devletin bazı koşulların gerçekleşmesi şartıyla bireylere asgari emeklilik aylığı ve sosyal yardım geliri sağlaması nedeniyle devletin üzerinde daha öncekine göre az da olsa sosyal güvenlik yükü

vardır.

65 yaşını geçen erkekler ve 60 yaşını geçen kadınlar Bireysel Emeklilik Fonu Yönetici Şirketlerindeki (AFP) birikimleri devletçe belirlenen asgari emeklilik aylığını sağlamaya yetmiyorsa, 20 yıl prim yatırmış olma koşuluyla, asgari emeklilik aylığı almaya hak kazanırlar. AFP'deki bireysel birikimleri tükeninceye kadar aylıklarını AFP'den alırlar. Bu birikimler tükendikten sonra, devlet kamu gelirlerinden karşılayarak bu bireylere asgari emeklilik aylığı sağlar. Şili'de asgari emeklilik aylığı asgari ücretin bir oranı olarak belirlenir. Bu aylık 70 yaşın altındaki bireyler için asgari ücretin %85'i, 70 yaşın üzerindeki bireylere asgari ücretin %90'ı olarak belirlenir.

Sosyal yardım geliri de devlet bütçesinden karşılanır. Yeni sistemde bağları en zayıf grupları kapsar. Aşağıda listelenen koşulları sağlayan bireyler bu geliri almaya hak kazanır;

- *Hiçbir aylığa hak kazanmamış olan 65 yaşın üzerindeki yaşlılar,
- * Hiç prim ödememiş olan bireyler,
- *Bir süre prim ödemiş ancak emekli olma koşulunu sağlayamamış bireyler,
- *Malullük aylığına hak kazanamayan 18 yaşın üzerindeki malul bireyler.

Sosyal yardım miktarı devlet tarafından belirlenmektedir. Sosyal yardım gelirinin, ortalama net ücretlere oranı yıllar içinde önemli değişiklikler gösterir (Kapar, 2003: 182-186).

Dünya Bankası, 1994 yılında, yeni bir sosyal güvenlik modelini içeren bir rapor hazırlayarak İlk olarak Şili'de uygulamaya konan bu modelin tüm dünya ülkelerinde esas alınması yönünde büyük çaba içinde olmuştur. Önerilen model, savunulan ideoloji ile uyumlu olarak sosyal güvenliğin tümüyle özelleştirilmesi hedefine yönelik bulunmaktadır (Güzel, 2005: 70). Şili'deki uygulamalar Güney Amerika'nın diğer üç ülkesine de örnek olmuştur. Arjantin (1994), Peru (1993) ve Kolombiya (1994) da buna benzer reformlar gerçekleştirmiştir (Bayraktutan ve Şahin, 2007: 6-7).

Sosyal güvenlik ilkelerini dışlayan bir sistem niteliğini taşıyan Şili emeklilik sigortası sosyal sigorta niteliği göstermemektedir. Onun öne çıkan niteliği bireysel olmasıdır. Sigorta sisteminin yeniden dağıtım ve sosyal dayanışma fonksiyonları ve niteliği tasfiye edilmiş, bireyin zaman içinde bireysel hesabında biriktirdiği değer, emeklilik sonrasında yine bireysel olarak harcamasını sağlayan bir sistem kurulmuştur. Kuşakları ve aynı anda toplum içinde bulunan bireylerin yaşlılık riskine karşı kendi aralarında kuracakları dayanışmayı ve yeniden dağıtım sürecini ortadan kaldırmıştır. Bireyleri risk karşısında yalnız bırakmıştır. Bu yönüyle sistem sosyal değildir. Tartışma götürmez bir şekilde bireyseldir. Bu nedenle de bu bir sosyal güvenlik reformu değildir. Sistemin sosyal güvenlik niteliğini ortadan kaldıran bir diğer önemli unsur, bireyin hastalık, işsizlik, malullük gibi nedenlerle prim ödeyememesi durumunda gelir kaybına uğramasına bağlı olarak, prim ödemelerinde geri kalmakta ve ileride emekli olamama ya da düşük emekli geliri elde etme gibi sonuçlar doğurmasıdır. Sistemin eksikliklerini gidermek ve etkinliğini artırmak için uyguladığı asgari emeklilik aylığı ve sosyal yardım uygulamalarının miktarı yetersiz ve insanca yaşama gereklerinden uzaktır. Fakirliğin azaltılmasına yönelik bir katkı da taşımaz. Bununla birlikte hükümetlerin politik tercihlerini sistem içine taşıyan kanallardan biridir (Kapar, 2003: 182-186).

1973'teki askeri darbeden sonra doktorlar da dahil olmak üzere SNS'nin (mavi yakalı işçilere sağlık hizmeti sunan kurum) birçok çalışanı sürgüne gönderilmiştir. 1974'te devlet tarafından yapılan sağlık harcamaları ortalama %17'den , 1975'te %22'ye düşmüştür. Kamu sağlık harcamalarındaki bu gerileme özel sektör sağlık harcamalarının payının 1974-1976 yılları arasında %22 artmasına neden olmuştur. Bu dönem içinde devlet dar bir kapsam çerçevesinde toplumun en fakir kesimlerine karşı bazı koruyucu sağlık hizmeti sunma girişimlerinde bulunmuştur.

Sağlık hizmeti uygulamalarında kurumsal değişiklikler, 1979 yılında politika belirleme işlevi, hizmet sunma işlevi ve finans işlevi üç ayrı kuruma dağıtılarak yapılmıştır. Sağlık Bakanlığı politika belirleme, SNS (mavi yakalı işçilere sağlık hizmeti sunan kurum) ve SERMANA (beyaz yakalı işçilere sağlık hizmeti sunan kurum) birleştirilerek oluşturulan SNSS (Ulusal Sağlık Hizmetleri Sistemi) hizmet sunma ve FONASA (Ulusal

Sağlık Fonu) finans işlevlerini üstlenmiştir.

1981 yılında kamu sağlık sistemi (SNSS ve FONASA ile kısmen yerel yönetimler) ve özel sağlık hizmeti sunan işletmelerden oluşan Şili sağlık sistemine yeni bir aktör olarak ISAPRE adı verilen kar amaçlı özel sağlık sigortası işletmeleri eklenmiştir. ISAPRE'ler maliyetleri arttırıcı bir unsur olarak gördükleri kadın, yaşlı ve kronik hastaları dışlayan ayrımcılık uygulamaları üzerine artan tepkiler yüzünden askeri hükümet 1989 yılında bu işletmeleri denetlemek üzere bir üst kurum oluşturulup, ISAPRE'lerin yıllık sözleşmeler yerine, ancak üyenin geri dönmesi ile ortadan kalkan yaşam boyu sigorta sözleşmeleri yapmaları ve kadınlara, yaşlılara ve kronik hastalık sahibi kesimlere yönelik ayrımcılık yapmalarının yasaklanması sağlanmıştır.

Sağlık sisteminde oluşturulan bu “ikili yapı” birçok sorunun doğmasına neden olmuştur. Örneğin, Şili izlediği bir bebek ve ana sağlığı programıyla bebek (0-12 ay) ölüm oranlarının azaltılmasında ciddi bir gelişme sağlarken, bu yaş aralığını geçen çocukların sağlık gelişimlerinde aynı başarıyı sağlayamamıştır. Çünkü kamu sağlık sistemi bebekken özel önem verdiği bu bireylere çocuk olduklarında aynı önemi vermemiştir. ISAPRE'ler nüfusun ancak %25'ini, bir başka deyişle Şili toplumunun en sağlıklı ve en zengin kesimini kapsamışlardır (Kapar, 2003: 168-174).

1.3.4. Amerika Birleşik Devletleri

Küreselleşmenin dinamosu olarak kabul edilen ABD'nin sosyal devlet olabilme konusundaki çabaları oldukça azdır (Kökalan Çımrın, 2009: 199). ABD, AB standartlarına göre değerlendirildiğinde bir refah devleti değildir. Ancak bu durum asla ABD'nin sosyal refah politikalarının olmadığını ifade etmemektedir (Gökbunar vd., 2008: 170). Amerika'da sosyal güvenlik sistemi modeli bireycilik üzerine kurulmuştur. Birey, kendi güvenliğini sağlamak durumundadır. Başka bir anlatımla, sosyal güvence, esas olarak bireyin sorumluluğuna terk edilir. Toplumsal öznelerin bireysel başarılarına öncelik verilir. Bu çerçevede devletin görev ve sorumluluğu, en son aşamada söz konusu olur. ABD Sosyal Güvenlik Sistemi, sadece asgari düzeyde emeklilik rejimi ile emeklilere ve yoksullara

sağlık hizmetini kapsamaktadır. Bu model literatürde Kuzey Amerika modeli olarak da adlandırılmaktadır (Güzel, 2005: 66).

ABD, sosyal politika açısından geri kalmış bir görüntü sergilemektedir. Nitekim, ABD'nin Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde diğer kapitalist ülkeler ile karşılaştırıldığında sosyal politika konusunda daha geride olduğu belirtilmektedir. ABD'nin sosyal politika alanında geri kalması bazı bilinçli seçimlerden ve tarihsel gelişmelerden kaynaklanmaktadır. ABD bireylerin gelir ve refahlarını en üst seviyeye çıkarmalarını tercih ederek, gelir dağılımı adaletine göreceli olarak daha az ilgi göstermektedir (Seçer, 2007: 150).

Ekim 1929 Ekonomik Krizi ile Amerika'da işsizliğin büyük boyutlara ulaşması halkı sefaletle karşı karşıya bırakmış; önceki dönemlerde, sosyal sigorta uygulamaları ile halkın bir takım sosyal risklere karşı yeteri kadar korunamaması, 1932 yılında, dönemin Devlet Başkanı Roosevelt tarafından "Refah Devleti Doktrini"nin (Le Doctrine Du Welfare Stute) ileri sürülmesine neden olmuştur (Ayhan, 2012: 42). 1935 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Kanunu, zaman içinde geliştirilmiş, özellikle 1960'larda yoksullukla savaş anlayışı çerçevesinde kapsamı genişletilmiştir. Ancak, sosyal yardım ve sigorta programları arasındaki farklılıklar ve program sayısının çokluğu, sosyal güvenlik sistemini karmaşık bir yapıya dönüştürmüştür (Seçer, 2007: 153).

1981 yılında iktidara gelen Reagan'ın neo-liberal uygulamaları (federal devletin harcamalarını kıstak, sosyal programların etkisinin azaltılması, özel sektöre yönelik düzenlemelerin azaltılarak daha rahat çalışmalarını sağlamak) sonucunda sosyal yardım programlarının federal devletten eyaletlere devredilmesi gündeme gelmiştir. Böylece hem devletin egemen güç olarak iktidarı parçalanmış hem de üzerinde var olan sosyal yardım ve müdahale sorumluluğu ortadan kalkmaya başlamıştır (Kökalan Çımrın, 2009: 201).

Sosyal Güvenlik Kanunu, şu uygulamaları sağlamıştır:

- 1) Yaşlı, yaşam ve maluliyet sigortası (OASDI),
- 2) Federal hükümet ve eyalet yönetimleri ortaklığı altında işsizlik sigortası (UI),

- 3) Tamamlayıcı güvenlik gelir programları altında yaşlı, kör ve engelli kişilere federal yardım (SSI),
- 4) Bakıma muhtaç çocuğu olan ailelere yardım (AFDC-TANF) programı altında ailelere sosyal yardım,
- 5) Yaşlılar için federal sağlık sigortası (Medicare),
- 6) Yoksullar için federal ve eyalet sağlık yardımı (Medicaid)

Yaşlılık, yaşam ve maluliyet sigortası (OASDI), iş gücünün %96'sını kapsayan, 65 yaşına ulaşan her 20 kişiden 19'unun istifade edebildiği ve babaları ölen ailelerde tüm anne ve çocukların faydalanabildikleri bir sigorta türüdür. Programdan yararlanabilmek için bireylerin asgari 10 yıl sosyal güvenlik vergisi ödemeleri gerekmektedir.

Ancak OASDI, emeklilikte tek gelir kaynağı olarak görülmeyle; emeklilikte asgari bir gelir zemini oluşturmayı hedeflemektedir. Emeklilik planlarına katılmayan grup için emeklilik, yoksulluk veya emekli olduğu halde çalışarak geçimini sağlama anlamına gelebilmektedir.

İşsizlik sigortası, yakın zamanda iradeleri dışında işsiz kalmış çalışanların ücretlerini geçici ve kısmi olarak karşılayarak destekleme, durgunluk dönemlerinde ekonomik istikrara yardım etme amaçlı bir federal/eyalet programıdır.

Sigortanın finansmanı, sosyal güvenlik vergisi ile sağlanmaktadır. Kaynakta kesme yönteminin uygulandığı bu vergide, vergiye tabi gelir, her yıl yaşam maliyetindeki değişikliklere bağlı olarak yükseltilmektedir. İşverenler işçi payı ve işveren payını hazine dairesine yatırmaktadırlar.

Sosyal yardımlardan sadece ihtiyacın kanıtlanması ve katı hak kazanma koşulları yerine getirildiğinde faydalanılabilmektedir (Seçer, 2007: 153). Amerika'da seçmenlerin büyük bir çoğunluğu yoksullara parasal yardımda bulunmaya istekli olmamakta ve bu yardımların insanları üretkenlikten uzaklaştırdığını, tembelliğe özendirdiğini, devlete politik bağımlılığı artırdığını düşünmekte, ülkede çalışma ile kazanç arasında güçlü bir

ilişki olduğuna inanmaktadırlar. Amerika’da ırksal dağılım ve yeniden dağılımın azalmasında önemli rol oynayan yoksullar arasındaki etnik grupların oransal olmayan temsili ve ırksal açıdan bölünmeler bütün dünya çapında yeniden dağılımın önüne engeller getirmektedir (Gökbunar vd., 2008: 170).

ABD’de genel bir sağlık sigortası bulunmamaktadır. ABD’nin şu andaki sağlık sistemi, kamu ve özel sigorta hizmetlerinin bir karışımıdır.

Birçok Amerikalı sağlık sigortası için iş yeri yan ödeme paketlerinden katkı sağlamaktadır. Çoğunlukla kendileri de bu hizmetler için aylık sigorta primleriyle katkıda bulunmaktadır. Sağlık sigortası kapsamında olmayan kişi sayısı, 2003 yılında nüfusun %15.6’sı olarak tahmin edilmektedir. Diğer bir deyişle Amerika’da 2003 yılı itibariyle yaklaşık 45 milyon kişi sağlık sigortasından faydalanmamaktadır (Seçer, 2007: 153). Bu nedenle Obama yönetiminin getirmiş olduğu herkese sağlık sigortası (belgesiz göçmenleri kapsamamakta) sayesinde sağlık hizmetlerini alanların sayısında büyük bir artış olmuştur. 2009 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz ile mali sektörün çökmesi ve işsizliğin hızla artışı sonucunda, ortaya çıkan sağlık ile ilgili beklentilerin 2010 yılı Mart ayında yapılan yeni Sağlık Reformu ile kısmen karşılandığı görülmektedir. Bu reformla, daha geniş sağlık sigortası, düşük sağlık maliyetleri, sağlık arz eden firmaların sorumluluklarının artması ve sağlıkta kalitenin artırılması hedeflenmiştir (Koçak, 2011: 67-68).

Federal hükümet ve eyaletlerin, yaşlılara ve yoksullara yönelik sağlık yardımları bulunmaktadır. Yoksullara yönelik sağlık hizmeti sağlayan Medicaid, servet yoklamalı bir programdır. Bu programdan faydalanmaya uygun kişiler Medicaid hastalarını kabul eden doktorlardan ve diğer sağlık bakımı sağlayıcılarından hizmet alırlar. Masraflar, daha sonra devlet tarafından karşılanır (Seçer, 2007: 153).

1.4.Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Reform Süreci

Türkiye’de sosyal güvenliğin geçmişine bakıldığında Göktürk yazıtlarında geçen “Çıplak halkı giydirdim, yoksul halkı zengin ettim, milletimi kaygısızca yaşayacak bir hale

getirdim” ifadelerinden Türklerdeki sosyal güvenlik fikrinin ve “Devlet Baba” anlayışının çok eskilere dayandığını söylemek mümkündür (Kitapçı, 2007: 79-80).

Ancak Osmanlı İmparatorluğu’nda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir. Dinsel kural ve geleneklere dayanan hayır kurumları Osmanlı’da yoksulların korunması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Zekat, fitre, sadaka ve bağışlar yoluyla yoksullara yardım yapılmıştır; ancak bunları da insani yardım çerçevesinde değerlendirmek daha doğru olacaktır. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde Darülaceze, Darüleytam ve Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır. Tezgah ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda hastalık, kaza ve ölüm gibi risklere karşı güvence, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan ve “orta sandığı” ya da “teavün sandığı” denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır (Güvecin, 2004: 90-91).

Modern anlamda, Türk sosyal güvenlik sistemi II. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulmuştur. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle, temel sosyal güvenlik kurumu olarak sosyal sigortaların tercih edildiği ülkemizde örgütlenme yapısında, çalışanların mesleki statüleri esas alınmıştır (Korkmaz vd., 2007: 95). Ülkemizde 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetlerini sunan üç kurum vardı. Bunlar, 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş T.C. Emekli Sandığı, 1945 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulmuş Sosyal Sigortalar Kurumu, 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu idi. Bu kurumlar 2006 yılında 5502 sayılı kanun ile tek çatı altında birleştirilmiştir (Gümüş, 2010: 6). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin primsiz rejim ayağını ise 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla verilen sosyal yardımlar oluşturmaktadır.

“İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949’da Bakanlar Kurulu’nca kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylanmış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur.

28.06.1952 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü'nün "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" hakkındaki 102 sayılı sözleşmesi 29.07.1971 yılında 1451 sayılı kanun ile kabul edilmiştir. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir. 1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir (Güvercin, 2004: 90-91).

Sosyal güvenlik alanında sağlanan hizmetler uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kolları olmak üzere iki kısımda sağlanır. Bunun dışında 1999 yılından beri yürürlükte olan işsizlik sigortası mevcuttur. Primler her risk için ayrı ayrı alınmayıp tümü için tek bir ödeme yapılmaktadır. Prim ödemeleri işverenin sorumluluğundadır. Uzun vadeli sigorta kollarında yaşlılık, malullük ve ölüm riskleri için, kısa vadeli sigorta kolunda ise hastalık, analık ve iş kazası-meslek hastalığı riskleri için prim alınır. Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında konu bakımından yalnızca aile yardımını kapsamadığı hatta diğer yardımlarda daha iyi koşulların sağlandığı görülür. Örneğin ölüm aylığı İngiltere'de erkek eşlere tanınmayan bir haktır ve kadınlarda belli yaşın üzerindekiyle hak tanınır. Sosyal güvenlik sistemimizde ölüm aylığı erkek eşe de tanınan bir haktır ve kadınlar için belli yaş şartı uygulaması bulunmamaktadır. Kız çocukları evli olmadığı ve çalışmadığı sürece ölüm aylığı almaya hak kazanmaktadır.

Sağlıklı kurgulanan bir sistemin, en az üç kuşağa sorunsuz bir şekilde hizmet sunması beklenirken, Türkiye'deki sistem henüz 50 yaşına varmadan ciddi ve esasa ilişkin yapısal sorunlar yaşamaya başlamıştır. Ekonomik, finansal ve demografik sorunların yanı sıra gecikmiş prim alacakları affı, toplanmış fonların amaç dışı ve verimsiz kullanımı, süper emeklilik gibi populist uygulamalar nedeniyle (Bayri, 2004: 235) oldukça genç yaşına rağmen, ülkemizin sosyal güvenlik sistemi ciddi bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Bu süreç, 1990'lı yılların ilk yarısından başlamış olup günümüze kadar sürmüştür (Gümüş, 2010: 8).

1950 yılında, SSK kapsamında kadın ve erkeklerin 60 yaşında emekli olmasını öngören hüküm 1969 ve 1976 yıllarında değiştirilerek önce emekli olma yaşı düşürülmüş, 1992 yılında emeklilik yaşı ile ilgili sınırlama kaldırılmıştır (Peker, 1997: 8). İşçi

kadınlarda emeklilik için 20 yıl sigortalılık süresi, 5000 prim gün sayısı; erkeklerde 25 yıl sigortalılık süresi ve 5000 prim gün sayısını gerekli kılan yaş şartı bulunmayan kanun 08.09.1999 tarihinde çıkan kanunla işe giriş tarihini esas alarak emeklilik yaşını kademeli olarak kadınlarda 56, erkeklerde ise 58'e ; prim gün sayısını da kademeli olarak 5000'den, 5975 prim güne kadar yükseltilmiştir.01.10.2008 tarihinde ise emeklilik yaşını kademeli olarak 65'e prim ödeme gün sayısı da 7200 prim güne yükseltilmiştir. Gün sayısı kamu görevlileri ve kendi adına bağımsız olarak çalışanlar için 9000 prim gün olarak belirlenmiştir, yaş şartı ise aynıdır. Yaşlılık aylığına hak kazanmayan 65 yaşını doldurmuş muhtaç yani ailede kişi başına düşen gelir miktarı asgari ücretin üçte birinden düşük olan kişilere 2022 sayılı 65yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkındaki kanuna göre (1.620) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanarak sosyal yardım şeklinde bir gelir sağlanmaktadır.

Ölen sigortalının 5 yıl sigortalılık süresi 1800 prim günü olması halinde eşi, çocukları ve geliri asgari ücretin altında olan ana veya babasına ölüm aylığı bağlanmaktadır. Ayrıca cenaze yardımı ödemesi yapılmaktadır.

Maluliyet sigortasından yararlanmak için sigortalının çalışma gücünün en az %60'ını kaybetmiş olmasının yanında en az 10 yıl sigortalılık süresi ve 1800 prim gün şartı aranmaktadır.

İş kazası ve meslek hastalığı sonucu sürekli iş göremezlik gelirinden yararlanabilmek için herhangi sigortalılık süresi şartı aranmamasına rağmen, çalışma gücünün en az %10'unu kaybetmiş olması şartı aranmaktadır. Türkiye'de iş kazası alanında dünya standartlarında bir sigorta uygulanmasına rağmen, Türkiye iş kazalarını önlemek için tedbirlerin alınması konusunda sınıfta kalmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2010 yılı istatistikleri değerlendirildiğinde, Türkiye'de 1.325.749 işyeri faaliyet göstermiş ve bu işyerlerinde 10.030.810 işçi istihdam edilmiştir. İş sağlığı ve güvenliği açısından ele alındığında, bu işyerlerinde 62.903 iş kazası ve 533 meslek hastalığı vakası meydana gelmiş, toplam 1.454çalışanımız hayatını kaybetmiştir. 2010 yılında iş kazaları ve meslek

hastalıkları sonucu kaybedilen iş günü sayısı 1.516.024, sürekli iş göremez hale gelen çalışan sayısı ise 2.085'dir. Bu rakamlar gelişmiş ülkelerde 200-300 kat daha azdır. İş kazalarını önlemek amacıyla 2012 yılı haziran ayında 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla önleyici yaklaşımla işyerleri tehlike durumlarına göre sınıflandırılarak, işyerine özgü iş güvenliği önlemleri alınarak, işyerlerinde iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırılması zorunluluğu getirilerek iş kazalarını önlemek amaçlanmıştır. Mühendis, mimar ve teknik elemanlara gerekli eğitimi aldıktan sonra iş güvenliği uzmanı olma hakkı getirilmiştir. Çalışma Bakanlığına göre Türkiye'nin 20.000-30.000 arası iş güvenliği uzmanı ihtiyacı vardır. Bugüne kadar iş güvenliği uzmanlığı eğitimi alan 250.000 kişi olduğu tahmin edilmektedir nicelik anlamında hedefe ulaşılmış olmasına rağmen, bu kişilerin nitelik anlamında yeterliliği ve işverene bağlı olarak çalışıyor olmaları tartışmalı bir durumdur.

Hastalık sigortasından yararlanmak için sigortalının geriye dönük bir yıl içinde 90 prim gün şartı, analık sigortasından yararlanmak için ise sigortalının geriye dönük bir yıl içinde 120 prim gün şartı gereklidir. Doğumdan önceki ve sonraki sekizer haftalık süre analık hali olarak kabul edilir. Hastalık, analık ve iş kazası hallerinde geçici iş göremezlik ödeneği ödenir.

İşsizlik ödeneğinden yararlanmak için ise sigortalının iradesi dışında işsiz kalması ve son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışmış olması şartı aranır. 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile brüt ücretlerinin %40'ı kadar işsizlik ödeneği ödenir. İşsizlik ödeneği her halde asgari ücretin net tutarını geçmemektedir.

İşsizlik sigortası sistemimizde daha çok yenidir. 1999 yılında 4447 sayılı kanunla 01.02.2002'de sonra yürürlüğe girmiştir.

Sosyal güvenlik sistemine yönelik reform sürecinin ilk adımını 1999 yılında

çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu oluşturmaktadır. 4447 sayılı kanunla birlikte, sürdürülemez hale gelen açıkları kontrol altına alma ve uzun dönemde bozulan dengelerin sağlanması hedeflenmiştir.

Türkiye’de reform önerileri ışığında 07 Ekim 2001 tarihinde sosyal güvenlik sisteminin bir tamamlayıcısı olan özel emeklilik ürünlerinin satışı ve bireysel katkı paylarının toplanması ile ilgili emeklilik branşı faaliyet ruhsatı almış emeklilik şirketlerinin yetkilendirildiği bir sistem olan Bireysel Emeklilik Sistemi (BES) yürürlüğe girmiştir. 2003 yılı Ekim ayından itibaren işlemeye başlamıştır. Sisteme katılım gönüllük esasına dayalıdır. Sistemin amacı bireylerin çalışma yaşamları boyunca yaptıkları düzenli tasarrufların yatırıma yönlendirilmesini sağlayarak, oluşacak birikimlerle, tasarruf yaptıkları dönemde sahip oldukları refah seviyesinin emeklilik döneminde de devam etmesini sağlamaktır (Apak ve Taşçıyan, 2010: 121).

İşsizlik sigortasının yanı sıra işçiler kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ödemeleri ve iş kaybı tazminatı ödemelerinden yararlandırılmaktadır.

Kısa çalışma ödeneği, 2008 yılında yapılan değişiklikle 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. 13.02.2011 tarihinde kabul edilen 6111 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile tekrar düzenlenmiştir (Umdü, 2011: 289). Temel amacı istihdamın korunması olan kısa çalışma ödeneği; işverenin, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle iş yerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya iş yerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması hallerinde, talebinin uygunluğunun Bakanlıkça tespiti ile işçilere ödenir. Kısa çalışma ödeneği miktarı, işsizlik ödeneği miktarı kadardır ve iş yerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde çalışılmayan süreler için verilir. Kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak kaydıyla kısa çalışma süresi kadardır, ancak herhalde hak edilen işsizlik ödeneği süresini aşamaz. Ayrıca kısa çalışma ödeneği alan işçinin genel sağlık sigortası primi Türkiye İş Kurumu tarafından yatırılır.

İlk kez 4857 sayılı İş Kanunu ile hukukumuzda giren Ücret Garanti Fonu, 2008 yılında yapılan değişiklikle 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. İşveren için aciz vesikası alınması, işverenin konkordato ilan etmesi, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile ödeme güçlüğüne düşülen hallerde, işçilerin üç aylık ödenmeyen ücret alacakları Ücret Garanti Fonu'ndan ödenmektedir. Ücret Garanti Fonu ödemesi temel ücret üzerinden yapılır ve bu ödeme, 5510 sayılı Kanunda belirlenen kazanç üst sınırını aşamaz.

Ülkemizde uygulanan ilk pasif iş gücü programı olan iş kaybı tazminatı ise özelleştirilen kuruluşlarda işçi statüsünde çalışmakta iken iş akitleri feshedilen kişilere ödenmektedir. İş kaybı tazminatı, hizmet akdinin kesintisiz olarak sürdüğü gün sayısına bağlı olarak en az 3, en çok 8 ay boyunca ödenmektedir. Günlük net asgari ücretin iki katı olarak belirlenmiştir. İş kaybı tazminatı ödemelerinin finansmanı İşsizlik Sigortası Fonu'yla değil Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca sağlanmaktadır (İstihdamda 3i, 2011: 37).

Türkiye; 1990'lı yıllarda yüksek seviyelere ulaşan işsizlik ile mücadele etmek ve istihdamı arttırmak amacıyla 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa İstihdam Stratejisi'ne dahil olmak amacı ile Aktif İş gücü Programları Projesi, Ulusal Gözlemevi Projesi gibi projeler yürüterek, değişen iş gücü talebine uygun iş gücü yetiştirmeyi hedeflemektedir. Bu projelere Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi kuruluşların ciddi katkısı olmuştur (İstihdamda 3i, 2011: 38).

Personel ihtiyacını karşılamak isteyen işveren ile iş arayanların ihtiyaçlarının en ideal formda tespit edilmesi ve buna uygun çözümler üretilmesi için faaliyet gösteren Aktif İşgücü Programları Projesinde kullanılacak kaynaklar 2008 yılı Mayıs ayında düzenlenen I. İstihdam Paketinde açıklanmış ve 2009 yılı Haziran ayında düzenlenen II. İstihdam Paketinde bu kaynakların artırılması hedeflenmiştir (İstihdamda 3i, 2011: 40).

Kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla 2006 yılında

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile birlikte üç temel sosyal güvenlik kurumunun (Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı) hukuksal varlığına son verilerek Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun temel misyonu kaliteli, adil, kolay erişilebilir, insan odaklı hizmet veren, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek ve geliştirmek olarak belirlenmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini sağlamak amacıyla 1999, 2002 ve 2008 yıllarında çıkarılan kanunlarla emeklilik yaşı sigortalının işe giriş tarihi esas alınarak kademeli olarak artırılmıştır. Yine aktüeryal dengeyi sağlamak amacıyla bu kanunlarla aylık bağlama oranı da düşürülmüştür. 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, 506 ve 1479 sayılı Kanunda belirtilen aylık bağlama oranı sigortalı hizmetin ilk on yılı için %3,5, sonraki 15 yıl için %2,5, sonrasında her yıl için %1,5 olarak uygulanmaktaydı. Buna karşın, 5434 sayılı Kanuna göre ise; 25 yıla kadar her yılı için %3, sonrası her yıl için ise %1 fazlası üzerinden aylık bağlanmaktaydı. Ancak yeni sistemde 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle aylık bağlama oranı, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tâbi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanır denilmektedir (5510 SK, md.29-5754/17 Md. değişik III). Bu nedenle sigortalıların 2008 yılı sonrası hizmetleri, kendilerine bağlanacak olan yaşlılık aylığı tutarını azaltmaktadır.

01.10.2008 tarihinde çıkarılan 5510 sayılı sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanunu ile tüm toplum, sağlık sigortası kapsamına alınmaya çalışılmıştır. Sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişiler dışında olan ve durumu kanunda sayılı haller dışında olan vatandaşlar, gelir testi yaptırarak sonucuna göre genel sağlık sigortası primi ödeyip sağlık hizmetinden faydalanabilmektedirler. Ailede kişi başına düşen gelir tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan kişilerin genel sağlık sigortası primi hazine tarafından karşılanmaktadır.

18 yaşını doldurmamış olan kişiler, tıbben başkasının bakımına muhtaç olan kişiler, trafik kazası halleri, acil haller, iş kazası ile meslek hastalığı halleri, bildirim zorunlu bulaşıcı hastalıklar, koruyucu sağlık hizmetleri ve analık hali gereğince sağlanan sağlık hizmetleri, afet ve savaş ile grev ve lokavt hallerinde sağlık hizmetinden ücretsiz

yararlanabilmektedir.

Bu durumlar haricinde sağlık hizmetinden yararlanmak için sigortalının geçmişe dönük bir yıl içinde 30 gün sigortalı olması Şartı aranır. Kendi adına bağımsız çalışanlar sigortalılık niteliklerini kaybettikleri anda diğerleri sigortalılık niteliklerini kaybettikleri andan geriye dönük 1 yıl içinde 90 gün sigortalılık süreleri varsa 90 gün yoksa 10 gün sağlık hizmetinden yararlanırlar.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE REFORM KAPSAMINDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

2.1.Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

Türk sosyal güvenlik sisteminin, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları ile özetlenen çok yönlü finansman problemleri vardır ve bu problemler birçoklarının zannettiği gibi yeni de değildir. Türk sosyal güvenlik sistemi esas olarak sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiştir, dolayısıyla sosyal sigortaların (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) problemleri esas olarak Türk sosyal güvenlik sisteminin de problemleri anlamına gelmektedir (Alper, 2011: 12). Bu bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları temel olarak yapısal ve finansal olmak üzere iki ana başlık altında konu konu sınıflandırılmaya çalışılacaktır. Ancak bunların birbiri içine geçmiş süreçler olduğu ve kısır döngü yarattığı da unutulmaması gerekmektedir. Kronolojik gelişme süreci de takip edilerek sosyal güvenlik sistemimizin yapısal ve finansal problemleri, ortaya çıkış sebepleri ve sonuçları dünyadaki gelişmeler ve sosyal güvenlik reformu olarak adlandırılan gelişmeler ışığında incelenecektir.

2.1.1.Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi nüfusun yaşlanması, hayatta kalma beklentisinin artması gibi demografik kökenli olmadığı görülmektedir (Egeli, 2011: 92).

2.1.1.1.Kurumlar Arası Norm ve Standart Farklılıkları

Türkiye'de yıllarca kurumların farklı hizmetler sunması sisteme olan güveni sarsmış ve kurumlarda norm ve standart birliğine gidilmesi ihtiyaç haline gelmiştir (Egeli, 2011:

97).

Tablo-2: Emekli Aylığı Seviyeleri ve Asgari Ücret

| Yıllar | 4-1/a | | 4-1/b | | 4-1/c | | Net Asgari Ücret |
|--------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|------------------|
| | Asgari Emekli Aylığı | Azami Emekli Aylığı | Asgari Emekli Aylığı | Azami Emekli Aylığı | Asgari Emekli Aylığı | Azami Emekli Aylığı | |
| 2005/1 | 424,60 | 759,90 | 323,20 | 1038,20 | 543,40 | 2640,20 | 488,70 |
| 2005/2 | 449,80 | 805,20 | 348,50 | 1080,00 | 577,00 | 2751,40 | 488,70 |
| 2006/1 | 463,10 | 829,20 | 358,80 | 1112,20 | 591,40 | 2820,70 | 531,00 |
| 2006/2 | 476,90 | 865,20 | 374,20 | 1160,60 | 620,40 | 2959,20 | 531,00 |
| 2007/1 | 500,50 | 908,30 | 392,70 | 1218,40 | 659,70 | 3115,00 | 562,50 |
| 2007/2 | 526,50 | 943,20 | 407,60 | 1265,40 | 688,90 | 3214,90 | 585,00 |
| 2008/1 | 536,90 | 962,00 | 415,80 | 1290,70 | 713,00 | 3298,00 | 608,40 |
| 2008/2 | 575,30 | 1030,90 | 445,70 | 1383,20 | 743,30 | 3430,60 | 638,70 |
| 2009/1 | 597,40 | 1070,50 | 462,30 | 1436,40 | 773,00 | 3567,70 | 666,00 |
| 2009/2 | 608,30 | 1090,10 | 470,70 | 1462,60 | 810,40 | 3731,10 | 693,00 |
| 2010/1 | 668,30 | 1150,10 | 530,70 | 1530,20 | 831,60 | 3828,70 | 729,00 |
| 2010/2 | 692,30 | 1191,40 | 549,80 | 1585,20 | 863,70 | 3968,30 | 760,50 |
| 2011/1 | 752,30 | 1251,40 | 609,80 | 1648,60 | 900,10 | 4135,80 | 796,50 |
| 2011/2 | 782,40 | 1301,40 | 634,20 | 1714,50 | 938,50 | 4305,00 | 837,00 |
| 2012/1 | 835,50 | 1389,80 | 677,23 | 1830,90 | 1002,30 | 4597,20 | 886,50 |
| 2012/2 | 851,80 | 1416,90 | 690,40 | 1866,60 | 1042,40 | 4781,10 | 940,50 |
| 2013/1 | 887,10 | 1475,60 | 719,00 | 1944,20 | 1075,10 | 4931,20 | 978,60 |
| 2013/2 | 922,50 | 1536,70 | 747,76 | 2021,97 | 1118,10 | 5128,50 | 1021,50 |
| 2014/1 | 952,70 | 1587,00 | 772,21 | 2088,09 | 1261,10 | 5273,60 | 1071,00 |

Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari

Örneğin, yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları sigortalının son yedi yılda hangi sandıktaki hizmetleri fazlaysa ona göre belirlendiğinden, uzun yıllar Bağkur'da prim ödeyen sigortalı son yıllarda SSK'ya geçip SSK kapsamında emekli olmayı tercih etmektedir. Çünkü SSK'dan emekli olma koşulları hem prim ödenen gün sayısı bakımından

hem de yaş bakımından çok daha düşüktür ve SSK'dan emekli olanlara daha yüksek aylık bağlanmaktadır. Tablo-2'de yıllar itibari ile asgari ve azami emekli aylıkları birbirleri ile ve aynı yılın asgari ücreti ile karşılaştırılmaktadır. Bu durum 5510 sayılı kanun ile sigortalının hayatı boyunca olan tüm çalışmaları göz önünde tutularak hangi kapsamda hizmetleri daha fazlaysa o şartlara tabii olması koşulu getirilerek eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır. Ölüm aylığında ölen emekli sandığı sigortalısının kız çocuğu evlenene kadar çalışsa bile ölüm aylığı almaya hak kazanırken, ölen SSK ve Bağ-kur sigortalılarının kız çocukları çalışmaya başladıkları anda aylıkları kesilmektedir. Bu gibi farklılıklar ve ayrıcalıklar sosyal güvenlik sisteminde açıklara ve toplumda adalet duygusunun zedelenmesine yol açmıştır.

5502 sayılı sosyal güvenlik kurumu kanunu ile SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur'un birleştirilmesi ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş, bu kurumların sağladığı haklar arasındaki farklılıklar giderilmeye çalışılmıştır. Kurumların bütçeleri birleştirilmiş, kurumlara ayrı ayrı tahsis olan hastaneler herkesin kullanımına açılmış, bazı sigortalılara tanınmayan sigorta kolları hemen hemen tümü için sağlanmaya çalışılmıştır. Örneğin daha önceden kendi adına bağımsız çalışanlara tanınmayan haklardan iş kazası, meslek hastalığı, analık, hatta yatarak tedavi görmeleri şartıyla hastalık sigortasından yararlanma hakları getirilmiştir. Aylık bağlama oranı, sağlık hizmetinden yararlanma koşulları, yaşlılık, ölüm, maluliyet aylıklarının bağlanma koşulları gibi konularda tüm vatandaşlar için geçerli standartlar getirilmiştir. Bunların bazısı hemen tüm nüfus için tek bir standart getirmiş olsa da bazı sigorta kollarında norm birliği sağlanması için zaman geçmesi gereklidir. Şöyle ki; yaşlılık, maluliyet gibi sigortalar 01.10.2008 sonrası işe başlayanlar için bir norm birliği getirirken, ölüm aylığı bağlanma koşulları, ölüm tarihi esas alınarak tespit edilmektedir. Tablo-2'de de görüldüğü üzere 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu 4-1/a (başkası adına çalışanlar), 4-1/b (kendi adına bağımsız çalışanlar) ve 4-1/c (kamu görevlileri) kapsamında emekli olanların yaşlılık aylıklarını henüz eşitleyememiştir.

Sosyal Güvenlik Reformu ile sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanması bakımından önemli adımlar atılmış olmasına rağmen bu birlik sağlanamamıştır. Memur ve kamu görevlileri bakımından istisnai hükümler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununda varlığını korumaktadır (m. 43-49) (Arıcı, 2011: 52).

2.1.1.2.Emeklilik Yaşı Ve Erken Emeklilik Sorunu

Emeklilik yaşı her ülkenin demografik, sosyo-ekonomik durumuna, istihdam politikasına ve insanların yaşam beklentisine göre farklılık gösterir. Son yıllarda başta zengin ülkeler olmak üzere yaşam beklentisi tüm dünyada artmaktadır. Her on yılda bir dünyada yaşam beklentisi 2-3 yıl yükselmektedir. Bu nedenle de emeklilik yaşı yükselmektedir. Aktüeryal dengeler açısından emeklilik süresinin aktif yaşamın 1/3'ünü geçmemesi gereklidir. Sosyal sigorta kuralları gereği ülkemizin sosyo-ekonomik ve demografik özellikleri göz önünde tutulduğunda yaşlılık aylığından yararlanma süresi ortalama 20 yılı geçmemelidir (Tuncay, 2012: 84). İlker Şirin ve Fanny Janssen Türkiye'de ideal emeklilik yaşının belirlenmesi hakkında yaptıkları ekonometrik çalışmada nüfus yapısı ve ölümlülükte meydana gelen gelişmeleri temel alarak, sabit beklenen ömrü ve nesiller arası adaleti temel alan kritere göre emeklilik yaşının zaman içinde dalgalanma gösterdiği ve Türkiye'de resmi emeklilik yaşının esnek olması gerektiği sonucuna varmışlardır (Şirin ve Janssen, 2013: 79-100) . Fakat bu şu ana kadar hiç bir ülkenin denemediği bir uygulamadır.

Tablo-3'de görüldüğü gibi SSK kapsamında emeklilik yaş şartında sürekli değişiklik yapılmıştır. İlk yıllarda emeklilik yaş şartının ortalama yaşam beklentisinin çok üzerinde kaldığı, bu durumun 1970'li yıllarda tersine döndüğü görülmektedir. 1992 yılında ise emeklilikte yaş şartının kaldırılmasıyla, ilk yıllarda emekli olan kişilerin yaş ortalaması kadınlarda 47, erkeklerde 51 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraları 40 yaşında da pek çok kişi emekli olmuştur. DPT'nin o yıllardaki hesaplamalarına göre, Türkiye'de ortalama hayatta kalma süresi 67 yıldır. Dünya standartlarına göre bu yıllarda Türkiye'de ideal emeklilik yaşı kadınlarda 50, erkeklerde ise 55 olarak düzenlenmesi gerekirdi (Peker, 1997: 8). Ancak günümüzde bile emekli olanların yaş ortalaması kadınlarda 49 erkeklerde ise 51 olarak gerçekleşmektedir (www.sgk.gov.tr/istatistikler/maliistatistikler). Çünkü 1999 yılında çıkarılan kanun esas olarak emeklilik yaşını 58 ve 60 olarak belirlemiş olsa da sigortalının işe giriş tarihine göre 40 yaştan 58 yaşa kadar kademeli artan bir yaş şartı ve

5000'den 5975'e kadar kademeli artan prim ödeme gün sayısı şartı getirmiştir. Kademeli gün ve yaş şartı Tablo-4'te detaylı olarak görülebilmektedir.

Tablo 3 : Ülkemizde Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler

| Kanun No | Yürürlük Tarihi | Emeklilik Yaşı | Yaşam Beklentisi | En Az Sigortalılık Süresi | En Az Prim Ödeme Gün Süresi |
|----------|-----------------|----------------|------------------|---------------------------|---------------------------------|
| 5417 | 01.04.1954 | Kadın 60 | 41,04 | 25 | Yılda Ortalama En Az 200 Gün |
| | | Erkek 60 | 38,82 | 25 | |
| 6391 | 01.04.1954 | Kadın 60 | 46,1 | 25 | 5000 |
| | | Erkek 60 | 42,9 | 25 | 5000 |
| 6900 | 01.06.1957 | Kadın 60 | 48,8 | 25 | 5000 |
| | | Erkek 60 | 45,6 | 25 | 5000 |
| 506 | 01.03.1965 | Kadın 55 | 54,82 | 25 | 5000 |
| | | Erkek 60 | 51,66 | 25 | 5000 |
| 1186 | 01.03.1969 | Kadın 50 | 57 | 25 | 5000 |
| | | Erkek 55 | 53,9 | 25 | 5000 |
| 1992 | 26.05.1976 | Kadın 50 | 62,59 | 20 | 5000 |
| | | Erkek 55 | 57,28 | 25 | 5000 |
| 3246 | 10.01.1986 | Kadın 55 | 67,04 | - | 5000 |
| | | Erkek 60 | 62,19 | - | 5000 |
| 3774 | 20.02.1992 | Kadın - | 69,5 | 20 | 5000 |
| | | Erkek - | 64,9 | 25 | 5000 |
| 4447 | 08.09.1999 | Kadın 58 | 69(*) | - | 7000 |
| | | Erkek 60 | 69 | - | 7000 |
| 5510 | 01.10.2008 | Kadın 65 | 74(*) | 25 | 7200 |
| | | Erkek 65 | 74 | 25 | 7200 |

Kaynak: Kitapçı, 2007: 107

(*)<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN>

Tablo-4: 506 sayılı kanunun Geçici 81. maddesinin (a),(b),(c) bendlerine göre ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununa göre yaşlılık aylığına hak kazanma şartları.

| Erkek Sigortalılarda | | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|-------------|-------------------|
| Sigortalılık Başlangıç Tarihi | Tahsis Talep Tarihindeki | | |
| | Sigortalılık Süresi | Yaşı | Gün Sayısı |
| 08.09.1976 tarihi ve öncesi | 25 | - | 5000 |
| 09.09.1976-23.05.1979 tarihleri arası | 25 | 44 | 5000 |
| 24.05.1979-23.11.1980 tarihleri arası | 25 | 45 | 5000 |
| 24.11.1980-23.05.1982 tarihleri arası | 25 | 46 | 5075 |
| 24.05.1982-23.11.1983 tarihleri arası | 25 | 47 | 5150 |
| 24.11.1983-23.05.1985 tarihleri arası | 25 | 48 | 5225 |
| 24.05.1985-23.11.1986 tarihleri arası | 25 | 49 | 5300 |
| 24.11.1986-23.05.1988 tarihleri arası | 25 | 50 | 5375 |
| 24.05.1988-23.11.1989 tarihleri arası | 25 | 51 | 5450 |
| 24.11.1989-23.05.1991 tarihleri arası | 25 | 52 | 5525 |
| 24.05.1991-23.11.1992 tarihleri arası | 25 | 53 | 5600 |
| 24.11.1992-23.05.1994 tarihleri arası | 25 | 54 | 5675 |
| 24.05.1994-23.11.1995 tarihleri arası | 25 | 55 | 5750 |
| 24.11.1995-23.05.1997 tarihleri arası | 25 | 56 | 5825 |
| 24.05.1997-23.11.1998 tarihleri arası | 25 | 57 | 5900 |
| 24.11.1998-08.09.1999 tarihleri arası | 25 | 58 | 5975 |
| 08.09.1999 sonrası işe başlayanlar | - | 60 | 7000 |

| Kadın Sigortalılarda | | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|-------------|-------------------|
| Sigortalılık Başlangıç Tarihi | Tahsis Talep Tarihindeki | | |
| | Sigortalılık Süresi | Yaşı | Gün Sayısı |
| 08.09.1981 tarihi ve öncesi | 20 | - | 5000 |
| 09.09.1981-23.05.1984 tarihleri arası | 20 | 40 | 5000 |
| 24.05.1984-23.05.1985 tarihleri arası | 20 | 41 | 5000 |
| 24.05.1985-23.05.1986 tarihleri arası | 20 | 42 | 5075 |
| 24.05.1986-23.05.1987 tarihleri arası | 20 | 43 | 5150 |
| 24.05.1987-23.05.1988 tarihleri arası | 20 | 44 | 5225 |
| 24.05.1988-23.05.1989 tarihleri arası | 20 | 45 | 5300 |
| 24.05.1989-23.05.1990 tarihleri arası | 20 | 46 | 5375 |
| 24.05.1990-23.05.1991 tarihleri arası | 20 | 47 | 5450 |
| 24.05.1991-23.05.1992 tarihleri arası | 20 | 48 | 5525 |
| 24.05.1992-23.05.1993 tarihleri arası | 20 | 49 | 5600 |
| 24.05.1993-23.05.1994 tarihleri arası | 20 | 50 | 5675 |
| 24.05.1994-23.05.1995 tarihleri arası | 20 | 51 | 5750 |
| 24.05.1995-23.05.1996 tarihleri arası | 20 | 52 | 5825 |
| 24.05.1996-23.05.1997 tarihleri arası | 20 | 53 | 5900 |
| 24.05.1997-23.05.1998 tarihleri arası | 20 | 54 | 5975 |
| 24.05.1998-23.05.1999 tarihleri arası | 20 | 55 | 5975 |
| 24.05.1999-08.09.1999 tarihleri arası | 20 | 56 | 5975 |
| 08.09.1999 sonrası işe başlayanlar | - | 58 | 7000 |

| Yaştan Emeklilik | | | |
|--|----|----|------|
| Erkek Sigortalılarda | | | |
| 23.05.2002 tarihine kadar asgari koşulları yerine getirenler | 15 | 55 | 3600 |
| 24.05.2002-23.05.2005 tarihleri arası | 15 | 56 | 3600 |
| 24.05.2005-23.05.2008 tarihleri arası | 15 | 57 | 3600 |
| 24.05.2008-23.05.2011 tarihleri arası | 15 | 58 | 3600 |
| 24.05.2011-23.05.2014 tarihleri arası | 15 | 59 | 3600 |
| 24.05.2014 ve sonrası | 15 | 60 | 3600 |
| işe giriş tarihi 09.09.1999-30.04.2008 | 25 | 60 | 4500 |

| | | | |
|---|----|----|------|
| tarihleri arasında olanlar | | | |
| 01.05.2008 tarihi sonrası | 25 | 65 | 5400 |
| Yaştan Emeklilik | | | |
| Kadın Sigortalılarda | | | |
| 23.05.2002 tarihine kadar asgari koşulları yerine getirenler | - | 50 | 3600 |
| 24.05.2002-23.05.2005 tarihleri arası | 15 | 52 | 3600 |
| 24.05.2005-23.05.2008 tarihleri arası | 15 | 54 | 3600 |
| 24.05.2008-23.05.2011 tarihleri arası | 15 | 56 | 3600 |
| 24.05.2011 tarihi ve sonrası yerine getirenler | 15 | 58 | 3600 |
| | | | |
| işe giriş tarihi 09.09.1999-30.04.2008 tarihleri arasında olanlar | 25 | 58 | 4500 |
| 01.05.2008 tarihi sonrası | 25 | 65 | 5400 |

Kaynak : 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

1992 yılında yaş şartının kaldırılması sosyal güvenlik sisteminde erken emeklilik sorununa yol açmıştır. Bu sorunu çözüme kavuşturmak amacıyla 1999 yılında yeni bir kanuni düzenleme yapılmış olup, emeklilik yaşı artırılmıştır. Emeklilik yaşının belirlenmesinde ilk işe giriş tarihi esas alınmıştır. Örneğin ilk işe giriş tarihi 09.09.1976-23.05.1979 tarihleri arası olan bir erkek sigortalı günümüzde 25 yıl sigortalılık süresi, 40 yaş ve 5000 prim gününü doldurmakla emekli olmaya hak kazanmaktadır. İlk işe giriş tarihi, 24.11.1998-08.09.1999 tarihleri arası olan bir erkek sigortalı ise 25 yıl sigortalılık süresi, 58 yaş ve 5975 prim gününü doldurmakla emekli olmaya hak kazanmaktadır. Ancak kanunun yürürlük tarihi olan 08.09.1999 sonrası işe başlayanlar için emeklilik koşulu 60 yaş ve 7000 prim gününü doldurmaktır.

Emekli sandığı mensupları ve kendi adına bağımsız çalışanlarda emeklilik koşulu kadınlarda 20 yıl, erkeklerde 25 yıl sigortalılık ve prim günü sürelerini doldurmakla mümkün olmakta iken kadınlarda da yıl şartı 25'e yükseltilecek, yaş şartı her iki grupta da kademeli olarak artırılarak emeklilik koşulları zorlaştırılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizde bu koşulları yerine getiremeyenler için oluşturulmuş koşullar mevcuttur. Buna yaştan emeklilik de denmektedir. Çünkü yaşlanmış ve gerekli olan prim gününü dolduramamış kişilerin yararlandığı bir emeklilik şeklidir. Bu imkan emekli sandığı üyelerine 15 yıl sigortalık süresi, prim gününü ve 61 yaşı doldurmakla tanınmakla, kendi adına bağımsız çalışanlarda ise yaştan emeklilik koşulu 15 yıl ve 5400 prim gününü doldurmak olmuştur. Başkası adına ücretli çalışan kadınlara 50 yaşını, erkeklere 55 yaşını ve 3600 prim gününü doldurmakla emeklilik hakkı verilmiştir. Başkası adına ücretli çalışanların yaştan emeklilik koşulları da 1999, 2002 ve 2008 yıllarında yapılan kanuni değişiklikler ile artırılmıştır. Örneğin ilk işe giriş tarihi 24.05.2002-23.05.2005 tarihleri arası olan bir kadın sigortalı 15 yıl sigortalılık süresi, 52 yaş ve 3600 prim gününü doldurmakla emekli olmaya hak kazanırken, eğer ilk işe giriş tarihi 09.09.1999-30.04.2008 tarihleri olan kadın sigortalının emeklilik koşulu 25 yıl sigortalılık süresi, 58 yaş ve 4500 prim gününü doldurmaktır. 01.05.2008 sonrası işe girenler için yaştan emeklilik koşulu ise 25 yıl sigortalılık süresi, 65 yaş ve 5400 prim günü olarak değiştirilmiştir.

Görüldüğü gibi kendi adına bağımsız çalışanların ve kamu görevlilerinin normal yoldan veya yaştan emeklilik koşulları, başkası adına ücretli çalışanlara göre daha ağır olmuştur. Bu nedenle SSK'dan emekli olmak hem koşulları hem de emeklilikte bağlanan aylığın miktarı açısından cazip hale gelmiştir.

Emeklilik yaşının yaşam beklentisine oranı 1'e yaklaştıkça o ülkenin emeklilik için gerekli koyduğu yaş o kadar yüksek demektir. Tablo-5'de ülkelerin emeklilik yaşı şartının yaşam beklentisine oranı yıllar itibariyle istikrar gösterdiği ve % 80 civarında olduğu, Türkiye'de emeklilik yaşı şartının yaşam beklentisine oranının diğer ülkelere göre düşük kaldığı anlaşılmaktadır. Türkiye'de emeklilik yaşının belirlenmesi konusunda bir istikrar olmadığı için emeklilik yaşının ortalama yaşam beklentisine oranı hesaplanırken 1994 ve 2010 yıllarındaki toplam emekli kişilerin yaş ortalaması esas alınmıştır. (www.sgk.gov.tr/istatistikler) 1994 yılı verilerine göre Türkiye'de erkeklerin emeklilik yaşının ortalama yaşam beklentisine oranının uluslararası oranlara yakın olduğu,

kadınlarda ise bu oranın oldukça düşük olduğu, 2010 yılı verilerine göre ise bu oranın kadınlar için de erkekler için de dünya ortalamasının altında olduğu tablodan anlaşılmaktadır.

Tablo-5: Bazı Ülkelerde Emeklilik Yaşları ve Emeklilik Yaşının Ortalama Yaşam Beklentisine Oranı

| Ülkeler | Emeklilik Yaşı (1994)* | | Emeklilik Yaşının Yaşam Beklentisine Oranı (1994) | | Emeklilik Yaşı (2010) | | Emeklilik Yaşının Yaşam Beklentisine Oranı (2010)** | |
|------------|------------------------|-------|---|-------|-----------------------|-------|---|-------|
| | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek |
| Danimarka | 67 | 67 | 0,85 | 0,85 | 65 | 65 | 0,85 | 0,81 |
| Almanya | 65 | 65 | 0,84 | 0,84 | 65 | 65 | 0,79 | 0,85 |
| Yunanistan | 60 | 65 | 0,77 | 0,83 | 65 | 65 | 0,79 | 0,84 |
| Finlandiya | 65 | 65 | - | - | 65 | 65 | 0,79 | 0,85 |
| İngiltere | 60 | 65 | 0,79 | 0,86 | 65 | 65 | 0,79 | 0,84 |
| Brezilya | 60 | 65 | - | - | 60 | 65 | 0,79 | 0,94 |
| Şili | 60 | 65 | 0,83 | 0,9 | 65 | 65 | 0,79 | 0,86 |
| Norveç | - | - | - | - | 67 | 67 | 0,81 | 0,86 |
| Endonezya | - | - | - | - | 55 | 55 | 0,75 | 0,8 |
| Rusya | - | - | - | - | 55 | 60 | 0,71 | 0,93 |
| Türkiye | 47 | 51 | 0,67 | 0,8 | 49 | 51 | 0,65 | 0,73 |

Kaynak: (*) Peker,1997: 8

(**)Tuncay, 2012: 89 daki tablodan yararlanılarak hesaplanmıştır.

Yaş sınırlamasının kaldırılması ile artan genç emekli sayısı, hem ödemeleri gerekirken ödenmeyen prim nedeniyle gelir azalışına hem de emekli aylığı ödemelerinin artmasıyla gider artışına neden olmuştur. Bu durum toplumdaki adalet duygusunu da zedelemiştir (Korkmaz vd., 2007: 105). Bir kuşağın genç yaşta emekli olması diğer yandan zaman içinde emeklilik yaşında artış yapılması kuşaklar arası adaletsizliğe neden olmuştur.

Türkiye’de emeklilik yaşı aktüeryal hesaplamalara dayanmadığından ve büyük ölçüde politik kararlara dayandığından yaşlılık aylığı daha genç denebilecek yaştaki kişilere ödenmektedir.

2.1.1.3.Aktif-Pasif Sigortalı Dengesinin Bozulması

Sağlık alanındaki ilerlemeler ile yaşam beklentisindeki ve yaşam standardındaki artış, emeklilik yaşının düşürülmesi ve koşullarının kolaylaştırılması, borçlanma yasalarının çıkarılarak geçmişe dönük hizmet kazandırılması, hızlı nüfus artışına karşılık istihdam alanlarının aynı ölçüde artmamış olması, ülkemizde ve birçok ülkede aktif sigortalıların azalarak pasif sigortalıların artmasına yol açmaktadır (Korkmaz vd., 2007: 102). Aktif sigortalı; çalışan ve sisteme prim ödeyen sigortalı, pasif sigortalı ise emekli olmuş sistemden aylık almakta olan sigortalı demektir. Bu dengesizlik sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısını bozmakta ve sistemin finansmanı zorlaşmaktadır. Bu durum aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranla oldukça düşük kalmasından kaynaklanmaktadır. Buna yol açan temel faktörler, hızlı nüfus artışına karşın istihdam olanaklarının aynı ölçüde artmaması, erken emeklilik ve kayıt dışı uygulamalar olarak belirtilebilir. Özellikle pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışlar dikkate alındığında, gereken önlemler alınmadığı takdirde giderlerdeki artışın gelecekte sosyal güvenlik açıklarının boyutlarını artırarak kurumların mali dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği söylenebilir.

Sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan ayakta kalabilmesi için aktif-pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerektiği bilinmektedir. Aktif-pasif sigortalı dengeleri bakımından konu ele alındığında AB ülkelerinde 4 sigortalıya 1, OECD ülkelerinde 6 sigortalıya 1 ve ülkemizde ise yaklaşık 2 sigortalıya 1 emekli düştüğü görülmektedir. Bunun anlamı ülkemizde emekli sayısının fazla olması nedeniyle aktif sigortalıların AB ülkelerine göre daha fazla emekliyi finanse etmek zorunda kalmasıdır. Bu konuda alınabilecek önlemlerin başında aktüeryal dengelerin sağlanabilmesi açısından kurumların sağlıklı bir kaynak yapısına kavuşturulması gelmektedir (Egeli, 2011: 95).

Tablo-6'da Türkiye'de ortalama aktif-pasif oranının 1980 yılında ideal orana yakın olmasına rağmen 90'lı yıllarda sisteme tabi sigortalıların emekli olmaya başlamasıyla hızla düştüğünü ve bugüne kadar 1,80 etrafında dalgalandığı görülmektedir. En düşük oran 4-1/c

(kamu görevlileri) kapsamındaki sigortalılarda, en yüksek oran da 4-1/a (başkası adına ücretli çalışan) kapsamındaki sigortalılarda görülmektedir. Fakat bu oran da oldukça düşük kalmaktadır. 2008 ve 2009 yıllarında ortalama aktif-pasif oranı düşme eğilimi gösterse de ilerleyen yıllarda tekrar artışa geçtiği görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında etkili olan faktörler arasında; alınan tedbirlerin etkisinin orana yansımalarının geç olması, 2009 yılında yaşanan global kriz dolayısıyla sigortalı sayısındaki düşüş ve kriz dönemlerinde artan belirsizlik dolayısıyla emekli sayısındaki artışlar sayılabilir.

Tablo-6:Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif-Pasif Oranı

| Yıllar | Aktif-Pasif Oranı | | | |
|--------|-------------------|-------|-------|-----------------|
| | 4-1/a | 4-1/b | 4-1/c | Toplam Ortalama |
| 1980* | 3,90 | 8,0 | 2,5 | 3,80 |
| 1990* | 2,40 | 4,7 | 1,8 | 2,70 |
| 1996* | 1,80 | 2,2 | 1,8 | 1,80 |
| 2000** | 1,97 | 2,59 | 1,9 | 2,15 |
| 2001** | 1,72 | 2,48 | 1,8 | 2,00 |
| 2002** | 1,75 | 2,38 | 1,9 | 2,01 |
| 2003 | 1,88 | 2,64 | 1,64 | 1,99 |
| 2004 | 1,84 | 1,84 | 1,56 | 1,93 |
| 2005 | 1,93 | 1,93 | 1,49 | 1,92 |
| 2006 | 2,06 | 2,06 | 1,45 | 1,95 |
| 2007 | 2,09 | 2,09 | 1,41 | 1,95 |
| 2008 | 2,06 | 2,06 | 1,37 | 1,87 |
| 2009 | 1,96 | 1,96 | 1,37 | 1,78 |
| 2010 | 2,06 | 2,06 | 1,36 | 1,84 |
| 2011 | 2,15 | 1,50 | 1,49 | 1,87 |
| 2012 | 2,22 | 1,40 | 1,53 | 1,90 |
| 2013 | 2,24 | 1,26 | 1,59 | 1,90 |

Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari

(*) Peker,1997: 27

(**)Korkmaz vd., 2007: 102

2.1.1.4.Af Uygulamaları ve Borçlanma Yasaları

Prim afları da diğer bir haksızlık ve adaletsizlik nedenidir. Af, ülkemizde hemen her dönemde kamuoyunu meşgul eden bir konu olmuştur. Özellikle seçim dönemlerinde partilerin siyasi propaganda araçlarındandır (Korkmaz vd., 2007: 112). Tablo-7, Tablo-8

ve Tablo 9’da neredeyse her 5 yılda bir zaman zaman da daha fazla sıklıkta prim aflarının gündeme geldiği görülmektedir. Prim afları nedeniyle sosyal güvenlik sisteminde büyük gelir kayıpları doğmakta, bu kayıplar sonucu oluşan açıklar bütçeden yapılan transferlerle karşılanmaktadır (Acartürk ve Bayrı, 2006: 11). Bu uygulamalar sosyal sigortanın aktüeryal hesaplarında son derece ciddi sapmalara yol açmıştır (Arıcı, 2011: 51). Prim aflarının bu kadar sık olması bir sonraki af beklentisini artırması nedeniyle prim borçları ödemelerinde mükellefleri isteksiz hale getirmektedir. Günümüzde çeşitli uygulamalarla bu alışkanlık değiştirilmeye çalışılmaktadır.

5510 sayılı kanunla primlerini düzenli bildiren ve ödemelerini düzenli yapan işverenlerin kayıt dışı işçi çalıştırmaması koşuluyla, işveren payının 5 puanlık kısmına isabet eden tutarın Hazinece karşılanması uygulamasıyla primlerin düzenli ödenmesi teşvik edilmeye çalışılmıştır (5510 sayılı kanun :madde-81). Bu madde ile işverenler kayıt dışı işçi çalıştırmamaya da yönlendirilmeye çalışılmaktadır. Denetimler veya mahkeme kararıyla kayıt dışı işçi çalıştırdığı tespit edilen işveren 1 yıl süre ile ödemelerini düzenli yapsa bile bu teşvikten yararlandırılmamaktadır. Hesaplamalar yapıldığında işveren açısından 5 puanlık indirim teşvikinden yararlanmak aftan yararlanmaktan çok daha caziptir. Dolayısıyla bu madde işvereni hem kayıt dışı işçi çalıştırmaktan uzak tutmaya hem de ödemelerini düzenli yapmaya teşvik etmektedir. Yüzde olarak hesapladığımızda sigorta primini düzenli ödeyen bir işverenin kazancı %13,51 iken, af ile borç yapılandırması işveren açısından bu kadar kazançlı olmamaya başlamıştır. 2014 yılı ekim ayında yürürlüğe giren borç yapılandırmasını ele alıp hesapladığımızda, 1999 yılından 100 TL prim borcu kalan bir kişinin yapılandırma ile borcundaki düşüş %82,17 iken 2010 yılından 100 TL prim borcu olan bir kişinin yapılandırma ile borcundaki düşüş %11,47 olmaktadır. Bu oran 2000 yılı için %80,26, 2001 yılı için %77,98, 2002 yılı için %70,53, 2003 yılı için %57,13, 2007 yılı için %28,20, 2008 yılı için %19,07, 2009 yılı için % 13,79, 2010 yılı için % 11,47 olmakla yapılandırma cazip olmaktan çıkarılıp, düzenli ödeme kişiler için avantajlı hale sokularak, toplumda yaygın olan af beklentisi kırılmaya çalışılmakta ve ödemelerin düzenli yapılmasını teşvik etmek amaçlanmaktadır.

Tablo-7:Bağ-kur'da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları

| Tarih | Kanun No | Uygulama |
|--------------|-----------------|--|
| 18.05.1974 | 1803 | 01.10.1972-31.08.1974 tarihleri arasındaki prim borçlarının ödenmesi halinde, bu döneme ait gecikme cezaları affedilmiş, aynı dönemde herhangi bir nedenle ödenmiş bulunan gecikme cezaları 31.08.1974 tarihinden sonraki aylık primlere mahsup edilmiştir. |
| 04.05.1979 | 2229 | Meslek Kuruluşuna 10 yıla kadar üyeliğini belgeleyenlerin bu süreleri prim ödenmeden hizmet süresi olarak sayılmış, bu uygulamadan yararlanan 180.135 kişi erken emekli olmuştur. |
| 22.03.1985 | 3165 | Sigortalılara birikmiş prim borçlarını 22.03.1985 tarihinden itibaren 6 ay içinde ödemeleri halinde, gecikme cezalarını 2 yıl içinde ödemeleri imkanı verilmiştir. |
| 14.01.1986 | 3253 | Birikmiş prim borçlarının 01.12.1985 tarihinden itibaren oluşan borçların 3 ay içinde ödenmesi durumunda gecikme zammı ve faizden doğan borçları 31.05.1989 tarihine kadar ertelenmiştir. |
| 08.05.1987 | 78/KHK | 01.06.1987 tarihinden itibaren prim aslı borçlarını en geç 1 yıl içinde ödeyen sigortalıların gecikme zammı ve faizden doğan borçları 31.05.1989 tarihine kadar ertelenmiştir. |
| 06.03.1992 | 3780 | 31.12.1991 tarihi itibarıyla prim borçlarının 4 taksitte ödenmesi durumunda gecikme zammı ve cezaları affedilmiştir. |
| 16.05.1997 | 4247 | Sigortalıların 31.12.1996 tarihine kadar tahakkuk etmiş prim borçlarının tamamı ile Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadarki gecikme zammı ve faizlerin % 50'sinin Haziran/1997 ayından itibaren 10 ay içinde eşit taksitler halinde ödenmesi durumunda bakiyesi terkin edilmiştir. |
| 02.08.2003 | 4956 | Sigortalıların 30.06.2003 tarihine kadar prim borçlarına aylık cari primlerinden az olmamak kaydıyla taksitle ödeme imkanı getirilmiştir.Bu uygulama ile birikmiş borçların bakiyesine her ay Hazine Müstesarlığı'na açıklanacak bir önceki aya ait TL.cinsinden iskontolu ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanmıştır. |
| 04.03.2006 | 5458 | Sigortalıların 01.01.1999-31.03.2005 tarihleri arasındaki birikmiş prim borçları söz konusu tarihler arasında geçerli gecikme zamları yerine aylık TÜFE oranları uygulanarak borç indirimi yapılmış ve 60 aya kadar taksitlendirilmiştir. |

Kaynak: Kitapçı, 2007: 107

Tablo-8: SSK' da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları

| Tarih | Kanun No | Uygulama |
|--------------|-----------------|---|
| 08.02.1984 | 2974 | 31.12.1983 tarihine kadar olan, Belediye ve KiT'lerin borçlarının hazinece karşılanması amacıyla prim gecikme zammı, faiz ve diğerfer'i alacaklarına af uygulanmıştır. |
| 14.03.1992 | 3786 | 31.12.1991 tarihine kadar olan Özel sektör işverenleri ile topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigortaya devam edenlerin prim gecikme zammı, faiz ve diğerfer'i alacaklarına af uygulanmıştır |
| 11.07.1992 | 3836 | 31.12.1991 tarihine kadar olan Tüm Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının birbirine olan borçlarının birbirine tahkime tabi tutulması amacıyla prim, gecikme zammı ve diğerfer'i alacaklarının bir kısmı affedilmiştir. |
| 07.05.1994 | 3986 | 01.04.1994 tarihine kadar birikmiş olan Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler, İl Özel daireleri ve bunlara ait tüzel kişiler veya bağlı müstakil bütçeli kuruluşlarının prim borçlarının hiçbir faiz alınmaksızın 36 ay taksitle Maliye Bakanlığı ve iller Bankası'na ödenmesine ilişkin af uygulanmıştır. |
| 16.05.1997 | 4247 | Özel sektör için 31.12.1996 tarihine kadar, Kamu kurum ve Kuruluşlarının Kanunun yürürlüğe girdiği (15.06.1997) ayı takip eden aybaşına kadar olan prim borçlarının, Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Özel Sektör işverenleri, topluluk ve isteğe bağlı sigortaya devam edenlere; Özel Sektör işverenlerinin prim borçlarının tamamının idari para cezalarının % 50'sinin 10 eşit taksitte ödemeleri halinde gecikme zammı ve faizlerinin % 42'sinin terkin edilmesi, Genel ve Katma Bütçeli idarelerin KiT ve Belediyelerin borçlarının (prim, idari para cezası, syz) ise Hazinece üstlenilmesine ilişkin af uygulanmıştır |
| 06.08.2003 | 4958 | işveren, isteğe bağlı ve topluluk sigortasına tabi sigortalıların 30.06.2003 tarihine kadar prim borçlarına aylık cari primlerinden az olmamak kaydıyla taksitle ödeme imkanı getirilmiştir.Bu uygulama ile birikmiş borçların bakiyesine her ay Hazine Müstesarlığı'na açıklanacak bir önceki aya ait TL.cinsinden iskontolu ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bilesik bazda uygulanmıştır. |
| 04.03.2006 | 5458 | işveren, isteğe bağlı ve topluluk sigortasına tabi sigortalıların 01.01.1999-31.03.2005 tarihleri arasındaki birikmiş prim borçları söz konusu tarihler arasında geçerli gecikme zamları yerine aylık TÜFE oranları uygulanarak borç indirimi yapılmış ve 60 aya kadar taksitlendirilmiştir. |

Kaynak: Kitapçı, 2007: 110

Tablo-9: 5510 Sayılı Kanun Kapsamında Başlıca Af Uygulamaları

| Tarih | Kanun No | Uygulama |
|------------|----------|---|
| 15.05.2008 | 5763/7 | 5458 sayılı kanun uyarınca borçlarını yeniden yapılandırdığı halde yapılandırma haklarını kaybedenlere tekrar yapılandırma hakkı verilmiştir. Ayrıca Mart/2008 öncesi neredeyse tüm sosyal güvenlik alacakları peşin veya 24 aya kadar taksitle ödeme imkanı getirilmiştir. Peşin ödeme durumunda faizin % 85' i, 12 taksitle ödeyenlerin faiz borcunun %55'i, 12 aydan fazla taksitlendirenlerin faiz borcunun ise % 30' u terkin edilmiştir. |
| 31.07.2008 | 5797/4 | 5763/7 sayılı kanunla getirilen affın başvuru süresi 20 gün daha uzatılmıştır. |
| 13.02.2011 | 6111 | Neredeyse tüm kurum alacakları yapılandırılmıştır. |
| 10.01.2013 | 6385/13 | Bu tarihe kadar tahakkuk eden SGDP borçları 6111 sayılı kanuna göre yapılandırılmıştır. |
| 10.09.2014 | 6552 | 2014 yılı nisan ayı ve önceki tarihlere ait olup tahakkuk etmiş bulunan sigorta primi, işsizlik sigortası primi, sosyal güvenlik destek primi, genel sağlık sigortası primi, isteğe bağlı sigorta ve topluluk sigortası primlerine uygulanan gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarının tahsilinden vazgeçilmekte yerine enflasyon farkı (Yİ-ÜFE) uygulanmıştır. 30.04.2014 tarihi önce işlenmiş fiiller nedeniyle uygulanan idari para cezalarının ise tahsilinden %50 oranında vazgeçilmiştir. 4-b'li sigortalıların durdurulan sigortalılık süreleri ihya hakkı getirilmiştir. Aslı ödenen ferî alacakların ise peşin ödenmesi halinde %60'ının tahsilinden vazgeçilmiştir. |

Kaynak: 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun geçici 24-25-46 ve 60. maddeleri

Borçlanma da sosyal güvenlik sisteminde adaletsizliklere ve açıklara yol açan bir etkidir (Acartürk ve Bayri, 2006: 11). Sosyal sigortalarda nimet-külfet dengesi, ödenen primlerle sağlanan yararlar arasında bulunması gereken dengedir. Örneğin isteğe bağlı sigortalılık ve süper emeklilik uygulamaları, bir sosyal güvenlik sisteminde gözetilmesi gereken "nimet-külfet" dengesini bozar. Çünkü burada ödenen primlerle sağlanan yararlar arasında bir denge yoktur ve zorunlu sigortalılar açısından olumsuz sonuç doğurur (Korkmaz vd., 2007: 113). Borçlanma ucuz ve zahmetsiz bir yoldur. Yıllarca kaçak olarak çalışan sigortalı rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştığı veya çalışmadığı sürelerin primlerini kısa bir sürede ödemekte ve bu paraları da kısa bir zaman dilimi içerisinde tahsil ederek karlı duruma geçmektedir (Tekinarslan, 2011: 36).

Aşağıda türleri belirtilen borçlanma sosyal güvenlik kuruluşlarından birine tabi olmaksızın ve bir hizmet akdine dayanarak geçen hizmetlerin, uzun vadede sigorta primleri ödenerek değerlendirilmesi ve sigortalılık süresine eklenmesi ve bu suretle sigortalılığın satın alınmasıdır. Külfeti ortadan kaldıran uygulamaların en önemlisi, borçlanma düzenlemeleridir (Korkmaz vd., 2007: 113). Bu durum toplumda toplu para yatırıp emekli olma beklentisi yaratmaktadır.

* Askerlik Borçlanması: Sigortalıların er olarak silah altında geçen sürelerin tamamını, kendilerinin veya hak sahiplerinin yazılı talepte bulunmaları halinde primlerini ödemeleri halinde bu sürelerin hizmetten sayılması durumudur.

* Yurtdışı Borçlanması: Türk vatandaşlarının yurt dışında 18 yaşını doldurduktan sonra, Türk vatandaşı iken geçen ve belgelendirilen sigortalılık süreleri ve bu süreleri arasında veya sonunda her birinde bir yıla kadar olan işsizlik süreleri ile yurt dışında ev kadını olarak geçen süreleri, kanunda belirtilen sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödenmemiş olması ve yurt dışında çalışmakta iken veya yurda kesin dönüş yaptıktan sonra ölenlerin Türk vatandaşı olan hak sahipleri sigortalının Türkiye’de hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi çalışması yoksa Sosyal Güvenlik Kurumuna, Türkiye’de çalışması varsa en son tabi olduğu sosyal güvenlik kuruluşuna müracaat etmek suretiyle borçlanmak istedikleri sürelerin primlerini ödemeleri halinde bu sürelerin hizmetten sayılması durumudur.

* Doğum Borçlanması: Kadın sigortalıların kanun gereği verilen ücretsiz izin sürelerini üç defaya mahsus olmak üzere ve doğum tarihinden sonra iki yılı geçmemek kaydıyla kendilerinin veya hak sahiplerinin yazılı talepte bulunmaları halinde primlerini ödemeleri halinde bu sürelerin hizmetten sayılması durumudur.

Ancak burada şunu da hatırlatmak da çok önemlidir; Avrupa ülkelerinde annelerin çocuk bakımı nedeniyle çalışmadıkları sürelerin primleri devlet tarafından ödenmektedir.

* Süper Emeklilik: Halk arasında süper emeklilik olarak bilinen düzenleme 3395 sayılı Kanuna dayanılarak, 87/11994 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 09.07.1987 gününden

geçerli olmak üzere taban göstergesi 1700'den başlayan ve 6400 ile biten üst gösterge tablosunun yürürlüğe konulmasıdır. Süper emeklilik uygulaması ile daha önce emekli olanlara da fark paraları ödeyerek, normal gösterge tablosundan, üst gösterge tablosuna geçip süper emekli edilecekleri ilan edilmiştir ve emekliler o tarihlerde yüklü miktarlarda para ödeyerek normal emeklilikten süper emekliliğe geçirilmişlerdir. Süper emekli olmak için 1988 yılı rakamlarına göre toptan 4-5 milyon TL yatıranlar, (bu para o gün için daire parasına eşitti veya Sıfır Renault TS fiyatı da 3,5 milyon liraydı) benzerlerine göre üç kat fazla aylık almaya başladılar. Yani ayda 50 bin lira aylık alanlara 150 bin lira ödenmeye başlanmıştı.1988 yılında Süper Emeklilik sistemi ile en düşük emekli aylığı ile en yüksek emekli aylığı arasında 10 kat var iken bu fark 2009 yılında 1,6'ya düşmüştür. Yani süper emeklilerin aylıkları devamlı eritilerek en düşük emekli aylığına yaklaştırılmıştır (Tezel, 2009: 1).

* Part-time borçlanma:Kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalıların kısmi süreli çalıştıkları aylara ait eksik sürelerin primlerini ödemeleri halinde bu sürelerin hizmetten sayılması durumudur. 2011 yılında yapılan kanun değişikliği ile yürürlüğe girmiştir.

Bunların dışında kamu görevlilerinin aylıksız izin sürelerini, doktora öğrenimi veya tıpta uzmanlık için yurt içinde veya yurt dışında geçirdikleri normal doktora veya uzmanlık öğrenim sürelerini, avukatların avukatlık stajı sürelerini, beraat edenlerin tutuklulukta veya gözaltında geçen sürelerini borçlanma hakları vardır.

Borçlanma uygulamaları, sosyal sigortacılık yapmak üzere kurulmuş olan sosyal sigorta kurumlarını karşılıksız hizmet veren bir sosyal yardım kuruluşu haline getirmiş, bu yasaların hiç birinde kurumların aktüeryal hesapları gözetilmemiştir. Bu haliyle söz konusu uygulamalar, sosyal güvenlik sisteminin temel prensiplerine aykırı sonuçlar doğurup, hem sistemde prim gelirlerinin düşmesine hem de sigortalılar arasında yükümlülüklerini yerine getiren ile getirmeyen arasında dayanışmanın azalmasına yol açmış ve prim ödeme eğilimlerini azaltmıştır (Korkmaz vd., 2007: 113). Bu durumu ortadan kaldırmak için ise muhtaçlığın kriterlerinin ve sınırlarının belirlenmesi, kamu sosyal yardım ve hizmetlerinin bir hak haline getirilmesi, sosyal yardım ve hizmetlerin tek elden yürütülmesi gereklidir

(Arıcı, 2011: 53).

2.1.1.5.İdari ve Mali Özerklik Sorunu

Özerklik idari ve mali olarak ikiye ayrılır. İdari özerklik; bir kamu kuruluşunun, devletin ve merkezi iktidarın müdahalelerine maruz kalmadan kendi işlerini yönetebilmesini sağlayan yetki ve kurumlarla donatılmış olma durumunu ifade eder. Mali özerklik ise; bir kamu kuruluşunun, kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak harcamalarını yönetmesi durumu olarak tanımlanır (Arkan, 2010: 69).

Devletin kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması, sosyal tarafların sisteme yeterince sahip çıkmamaları; sosyal güvenlik kurumlarının siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasının yolunu açmaktadır. Bu yüzden sosyal sigorta kurumlarının yapısının özerk olması zorunludur (Egeli, 2011: 96).

SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kuruluşu idi. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği bulunan bir devlet kurumu idi (Taşdemir, 2006: 1). 5502 sayılı kanunun 1. maddesinde bu üç kurumun birleşmesi ile oluşan Sosyal Güvenlik Kurumu “kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk bir kurum ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu” olarak düzenlenmiştir. Her ne kadar kanununda kurumların idari ve mali bakımdan özerk olduğu yazsa da hükümetler SSK ve Bağ-Kur gibi sigorta kuruluşlarının ve Emekli Sandığının gerçek yöneticisi olmuşlardır. Siyasi iktidarlar atama ile gelen yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri değiştirerek sistemi herhangi bir devlet dairesi gibi yönetir hale gelmişlerdir. Her dönemde atama ile gelenlerin ekseriyette kalması nedeniyle idari ve mali özerklik kağıt üzerinde kalmıştır (Arıcı, 2011: 51).

Kurum başkanlarının görevde kalma süreleri özerk kurumların bağımsızlığını ölçmede kullanılan bir göstergedir. Geçmişte kurumların genel müdürlerinin neredeyse her yıl değiştiği, nadiren beş yıl üst üste görev yapan genel müdürlerin olduğu Tablo-10'dan anlaşılmaktadır. Bu durum Sosyal Güvenlik Kurumunda da devam ettirilmektedir. Buna

göre Sosyal Güvenlik Kurumunun siyasi otoriteden bağımsız bir kurum olduğunu söylemek çok zordur. Kurumun özerk olabilmesi için kurum yöneticilerinin seçilmesi atanması, görevden alınması konularında hükümetten bağımsız olması gerekmektedir. Ancak 2009 yılı ocak ayı ve 2012 yılı aralık ayı arasında Sosyal Güvenlik Kurumu'nda 168 ilçe merkez müdürü objektif kriterlere dayanmadan atanmış ve bu atamalar Danıştayın 2012/8946 esas numaralı kararı ile iptal edilmiştir.

Tablo -10: SSK-Bağkur ve Emekli Sandığı genel müdürleri ve SGK Başkanları ve Görev süreleri

| SSK | | Bağ-Kur | |
|---|---------------------|---|------------------------|
| Görev Süresi | Genel Müdür | Görev Süresi | Genel Müdür |
| (22.01.1946-04.06.1946, 21.10.1950-28.11.1952) | Vedat BAYRU | (01.03.1972-09.02.1976) | Orhan ARIKAN |
| (25.06.1946-30.09.1946) | E. Sabit SİBAY | (09.02.1976-24.10.1977) | Ünal YALTIRIK |
| (22.11.1946-16.04.1947) | Atıf SAYINDIR | (31.10.1977-10.07.1979) | Cavit DİNÇEL |
| 20.04.1947-14.07.1948) | H. Sezai ERKUT | (15.08.1979-24.12.1979) | Rüştü ALTAY |
| (14.07.1948-21.10.1950, 17.04.1958-17.04.1961) | Cemal KİPER | (24.12.1979-26.10.1983) | Altan TUFAN |
| (29.01.1953-01.11.1954) | Kemal İDİL | (10.04.1984-23.09.1985) | Fikret YAĞMUR |
| (01.11.1954-11.04.1958, 26.07.1966-04.08.1969) | B. İlhan ALTAN | (23.09.1985-01.09.1989, 13.08.1991-13.08.1991) | İsmet ATILLA |
| (17.04.1961-05.06.1964) | B. Şükrü SOYKAN | (04.09.1989-13.08.1991, 14.08.1991-31.08.1991) | Hilmi SABUNCU |
| (14.08.1964-26.07.1966) | Fikret PAMİR | (18.12.1991-16.06.1992) | Kemal KILIÇDAROĞLU |
| (04.08.1969-15.03.1974) | Cihat ÖVÜL | (16.06.1992-06.08.1995, 07.09.1995-29.11.1996) | M. Rıdvan SELÇUK |
| (15.03.1974-13.01.1975) | Erdal ATABEK | 07.08.1995- 06.09.1995 | Mahmut YÜREĞİR (V.) |
| 13.01.1975-25.03.1976) | Mustafa MUT | (29.11.1996-06.08.1997) | Ahmet KOÇAK |
| (26.03.1976-23.12.1976) | Celal ŞARDAN | (11.08.1997-23.11.1999) | Nizamettin TEMEL |
| (23.12.1976-16.08.1977) | İ. Kaya ERDEM | (23.11.1999-23.03.2000) | İlker BAŞAYDIN |
| (17.08.1977-06.03.1978, 30.03.1979-21.04.1979) | M. Emin ALANYALI | (21.03.2000-23.10.2003) | Ferhan KAPTAN |
| (06.03.1978-30.03.1979) | Mustafa ENGİNSU | (24.10.2003-28.11.2006) | Saner GÜNGÖR |
| (21.04.1979-17.12.1979) | Hikmet ERİNÇ | Emekli Sandığı | |
| (17.12.1979-05.05.1981) | İ. Tali DİNÇEL | Görev Süresi | Genel Müdür |
| (05.05.1981-25.04.1985) | Nuri MADAZLI | (01.08.1949-10.04.1952) | Ali Ulvi YENAL |
| (25.04.1985-23.09.1985) | İsmet ATILLA | (24.05.1952-07.07.1958) | M. Nuri KINIK |
| (23.09.1985-29.02.1988) | Fikret YAĞMUR | (08.07.1958-20.06.1960) | Fikri TANSUĞ |
| (29.02.1988-16.06.1988) | Cemal UYSAL | (21.07.1960-29.02.1968) | M. Muzaffer |

| | | | |
|---|-------------------------|--|----------------------|
| | | | EMRE |
| SSK | | Emekli Sandığı | |
| Görev Süresi | Genel Müdür | Görev Süresi | Genel Müdür |
| (17.06.1988-26.04.1989) | R. Okan TAPAN | (18.01.1969-31.12.1972) | M. Sabri İŞBAKAN |
| 26.04.1989-07.06.1989 | Tuğrul AĞAR | (13.02.1973-21.05.1974) | Hüseyin NEZİROĞLU |
| (06.06.1989-17.12.1990) | Mehmet KARADUMAN | (21.05.1974-02.05.1975) | Erhan BENER |
| (17.12.1990-03.01.1991) | Fehmi BÜYÜKKARAGÖZ | (23.07.1975-09.03.1978) | Zafer ÖZKAYNAK |
| (03.01.1991-13.05.1992) | Z. Yalçın SAYIN | (09.03.1978-29.01.1980) | Orhan ARIKAN |
| (13.05.1992-20.09.1996, 21.07.1997-11.01.1999) | Kemal KILIÇDAROĞLU | (29.01.1980-14.05.1980) | Ahmet Senvar DOĞU |
| (20.09.1996-09.11.1996) | Ali TOPTAŞ | (02.06.1980-02.06.1986) | M. Ateş AMİKLİOĞLU |
| (09.11.1996-19.07.1997) | Ekrem ÖNAL | (01.09.1986-10.04.1987) | Orhan ERKİLET |
| (12.01.1999-05.10.1999) | M. Kemal OKTAR | (01.08.1987-05.12.1989) | Ahmet OVALI |
| (05.10.1999-22.10.1999) | Mustafa KONUK | (27.12.1989-30.12.1993) | Özcal KORKMAZ |
| (22.10.1999-03.02.2000) | M. Zekai ÖZCAN | (30.12.1993-22.07.2004) | Naci YATBAZ |
| (03.02.2000-15.03.2000) | Serdar SARGIN | (27.07.2004-30.03.2007) | Mehmet Ali ÖZYER |
| (20.03.2000-22.08.2000) | İlker BAŞAYDIN | SGK | |
| (22.08.2000-08.10.2000 09.10.2000-18.06.2001) | A. Demirhan ATASOY (V.) | Görev Süresi | Başkan |
| (18.06.2001-14.07.2001)(V.), (14.07.2001-28.03.2002, 31.10.2002-21.07.2003) | Gürol BANGER | (03.05.2006-01.09.2006) | Tuncay TEKSÖZ |
| (03.04.2002-08.08.2002) | İsmail Şeref SÜMER (V.) | (05.10.2006-08.10.2007) (V.) (09.10.2007-06.01.2008) | Biröl AYDEMİR |
| (12.08.2002-31.10.2002, 21.07.2003-22.10.2004) | Nazmi GÜLEYÜBOĞLU (V.) | (07.03.2008-15.05.2008) | Tahsin GÜNEY (V.) |
| (04.11.2004-19.12.2005) | Sait ERSOY (V.) | (16.05.2008-16.07.2009) | Fatih ACAR (V.) |
| (19.12.2005-28.11.2006) | Özkan DALBAY (V.) | (21.07.2009-08.08.2011) | Emin ZARARSIZ |
| | | (2011-24.02.2013) | Fatih ACAR |
| | | 24.02.2013-devam ediyor | Yadigar GÖKALP İLHAN |

Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/onceki_yoneticilerimiz/

Yönetim kurullarında devlet temsilcilerinin fazla sayıda olması, kurum başkanlarının siyasilere atanması nedeniyle sosyal güvenlik fonları kamu finansman açıklarının kapatılmasında kullanılmıştır. Kuruluş kanunlarından dolayı söz konusu kurumların fonları uzun yıllar devletin düşük getirili senetlerine bağlanmış ve bu

kuruluşların fonları erimiştir (Egeli, 2011: 96-99). Bu yönetim tarzı sosyal sigorta sisteminin verimli, istikrarlı ve etkin yönetilmesini engellemiştir. Yine bu yönetim yapısı sigorta kuruluşları fonlarının yüksek enflasyonun da mevcut olduğu ortamlarda sigortacılık ilkelerine uygun bir şekilde (yani emniyet, verimlilik ve likidite ilkelerine uygun olarak) yönetilememesinin temel nedeni olmuştur (Arıcı, 2011: 51). Bu durum sosyal güvenlik sisteminde mali dengeler açısından 1990'lı yılların ortalarına kadar fazla sorun olmamış ancak daha sonraki yıllarda sistem ciddi açıklar vermeye başlamıştır (Egeli, 2011: 96-99).

2.1.1.6.Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması ve Devlet Katkısının Yetersizliği

Sosyal güvenliğin geniş anlamda temel amacı muhtaçlığın ve yoksulluğun önlenmesidir. Yapılan araştırmalar sosyal devlet ile yoksulluk arasında negatif ilişki olduğunu yani sosyal devlet önlemlerinin etkin bir biçimde yoksulluğu azalttığını ortaya koymaktadır (Metin, 2012: 124).

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri çeşitlidir. Bunlardan en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmiş olmasıdır (Egeli, 2011: 50).

Türkiye Cumhuriyeti anayasasının 2. maddesinde Türkiye cumhuriyeti toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmıştır. Sosyal güvenlik hakkı ise devletin bu tanımda yer alan sosyal niteliğine uygun bir biçimde anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 60. maddesinde ise sosyal güvenliğin herkesin hakkı olduğu belirtilmiş ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmakla görevlendirilmiştir (Metin, 2012: 137).

Ülkemizde devlet sosyal güvenliğin finansmanına, bütçeden yaptığı transferlerle katılmaktadır. Ayrıca %4 oranında olan işsizlik priminin %1'lik kısmı da devlet katkısı

şeklinde ödenmektedir.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının yanında, nasıl katıldığı da önemlidir. Aslında bu katkının açıkları kapatma yöntemi ile değil, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik teşvik edici unsurların devreye sokulması ile gerçekleşmesi gerekir (Korkmaz vd., 2007: 122).

Türkiye’de ilk defa 1980’lerde, 16. yüzyıl sadaka reformu tartışmalarına benzer bir şekilde, sosyal politika konuşulmaya başlanmıştır. “Bu yoksulları ne yapacağız? Sadece sadaka ve geleneksel dayanışma biçimleri yeni yoksullukla baş etmeye yetmiyor, bu konuda ne yapılabilir?” gibi kaygılarla birlikte birtakım yeni kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1986’da kurulan ve “Fak Fuk Fonu” olarak da bilinen “Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu”, yoksullukla baş edebilmek için yeni yöntemler geliştirmek gerektiği gerçeğine tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak adından da anlaşılacağı gibi, bu fon, formel bir sosyal güvenlik anlayışına değil, Osmanlı geleneksel vakıf sisteminin oluşturduğu tarihsel arka plana dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bir anlamda devletin bu işe kaynak ayırmasından çok, bağış toplayıp bunların dağıtımını üstlenmesi gerektiği anlayışına dayanır. Bir başka deyişle, fonun ortaya çıkışıyla vergilerle finanse edilen sosyal yardımın gündeme gelmesi söz konusu olmamıştır (Tuğra, 2008: 6).

Adı Sosyal Güvenlik Reformu olmasına rağmen Sosyal Güvenlik Reformu bir sosyal sigorta reformu olarak doğmuştur. Bu yüzden sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemine dair kuruluşlar Sosyal Güvenlik Reformu kapsamı dışında bırakılmıştır. Sosyal yardım ve hizmet sistemimizde kurumsal bakımdan çoklu yapı bir sistem hakimdir. Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Özel Öğretim Genel Müdürlüğü gibi 931 adet sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı bulunmakta iken (Arıcı, 2011: 51-53) bu çoklu yapıyı tek elde toplamak amacı ile 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla daha önce başka bakanlıklara bağlı olarak sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinde bulunan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Aile Sosyal

Politikalar Bakanlığı'na bağlanmıştır (Metin, 2012: 30). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılında kurulan Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) ile 11 ayrı kurumdan 28 farklı sorgulama yapılarak, mükerrer yardımların sunulmasının önüne geçilmesi ve ihtiyaç sahiplerine en kısa sürede ulaştırılması hedeflenmektedir (Günder, 2013: 117). Sosyal yardım yararlanıcılarının objektif olarak tespitine yönelik puanlama sisteminin yakın zamanda tamamlanması öngörülmektedir. Fakat diğer taraftan sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ayrılan kaynakların Gayri Safi Milli Hasılaya oranında son on yılda önemli bir artış olmasına karşın bu oran AB ve OECD ülkelerine göre oldukça düşük kalmaktadır (Coşkun vd., 2011: 129).

5502 sayılı kanundan önce Emekli Sandığı'nın yapmakta olduğu ödemeler Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir ve bu ödemelerin hazinece karşılanması sağlanmıştır (Egeli, 2011: 122).

Türkiye İstatistik Kurumunun yayımladığı yoksulluk araştırması sonuçlarına göre, 2002 yılında Türkiye genelinde kişi başı günlük 4,3 doların altında geliri olan kişiler nüfusun %30,30'una tekabül etmekte iken bu oran 2003 yılında %23,75, 2004 yılında %20,89, 2005 yılında %16,36, 2006 yılında %13,33, 2007 yılında %8,41, 2008 yılında %6,83, 2009 yılında %4,35, 2010 yılında %3,66, 2011 yılında %2,79, 2012 yılında ise %2,27 olarak gerçekleşmiştir (TUİK Haber Bülteni, 2013).

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumu yani sistemin işleyişi bakımından da çağa uygun bir sistemin kurulabildiğini söylemek mümkün değildir. Şöyle ki muhtaçlığın kriterleri ve sınırları belirlenmemiştir. Yani sosyal yardım ve sosyal hizmetler bir hak olarak düzenlenmemiştir. Mevcut işleyiş içinde kamu sosyal yardım ve sosyal hizmetleri birer lütufmuş gibi sunulmaktadır. Kamu sosyal yardım ve hizmetlerinin bir hak haline getirilememiş olması muhtaçlarla ilgili sosyal güvenlik bakımından çok önemli bir sosyal güvenlik zafiyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemimizdeki bu zafiyet, bu boşluk sosyal sigorta sisteminde zorlamalar, sisteme sigorta tekniğine aykırı müdahalelerin de gerekçesine neden oluşturmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmete muhtaç durumda olan kimselere sosyal güvenlik sağlamak maksadı ile

birtakım zorlamalar yapılmaktadır. Sanatçı borçlanmaları gibi zorlama borçlanma kanunları ve sosyal sigorta sisteminden toz hastalığına yakalananlara aylık bağlanması teklifleri bunun için birer örnek oluşturabilir (Arıcı, 2011: 53).

Türkiye’de gençlere istihdam olanağı yaratmak ve emekli aylığı aldıkları halde çalışmaya devam edenleri çalışma hayatından uzak tutmak için Sosyal Güvenlik Destekleme Primi uygulamaktadır. (Zengin, 2008: 118) Sosyal Güvenlik Destekleme Primine tabi olarak çalışanlar emekli olduktan sonra emekli aylığı almak suretiyle çalışan işçilerdir. Bu kişiler bir yandan emekli aylığı almaya devam ederken, öte yandan düşük oranda sosyal güvenlik destekleme primi ödemekte ve bu da kurumu gelir kaybına uğratmaktadır. Bu olumsuzluğun giderilmesi amacıyla %24 olan sosyal güvenlik destekleme primi oranı %30’a yükseltilmiştir (Egeli, 2011: 104). Bu orana ilaveten %2 kısa vadeli sigorta kolları için de prim alınmaktadır. Ancak sosyal güvenlik destekleme primi prim ödeme gün sayısına ilâve edilmez, toptan ödemesi yapılmaz. Dolayısıyla sosyal güvenlik destekleme primi sigortalıların emekli maaşını artırıcı etki yapmamaktadır.

Sosyal güvenlik destekleme primi uygulaması ne işverenleri emekli çalıştırmaktan alıkoymuş, ne de emeklileri çalışmaktan caydırabilmiştir, emekli maaşlarındaki düşüş de emeklilerin çalışmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenlerle emeklilerin çalışmaları çoğunlukla kayıt dışı olmaktadır (Zengin, 2008: 118).

Türkiye’de sistemin gelir-gider dengesinin bozulmasının bir sonucu da emekli maaşlarının azalmasıdır. Tablo-2’de 2005 yılından itibaren asgari emekli aylıkları tutarının, uygulanan asgari ücretten düşük olduğu görülmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu yürürlüğe girdikten sonra ilk defa sigortalı olacakların alacakları aylıklar yeni liberallerin öngördüğü gibi asgari aylıklar olacak ve hiçbir şekilde emeklilikte beklenen asgari gelir garantisini sağlamayacak yani eski emekli aylıkları kadar olamayacaktır. Bu nedenledir ki reform sonrası ilk defa sigortalı olacaklar mutlaka bireysel emeklilik sigortaları, hayat sigortaları gibi tamamlayıcı emeklilik sistemlerine katılmak zorundadır. Başka bir deyişle reform kitleleri özel sektörün işlettiği bireysel emeklilik sistemlerine mahkûm ve mecbur eden, iten bir sistem olarak kurgulanmıştır (Arıcı, 2011:

54).

Türkiye istikrar programları çerçevesinde kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğu zaman, hükümetler sosyal güvenlik harcamalarını kısma eğiliminde olmuştur (Peker, 1997: 8). Ülkeler arası karşılaştırmalar yönünden önem kazanan göstergelerden biri sosyal güvenlik harcamalarının GSYH'ya oranıdır. Tablo-11'ten görülebileceği gibi bu oran Fransa, İsveç, Avusturya, Belçika ve Danimarka'da yüksek, Meksika, Güney Kore, ABD, Avustralya, Slovakya ve Türkiye'de düşük seviyede kalmaktadır.

Tablo-11: Bazı AB ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (2007)

| Ülke | Oran | Ülke | Oran |
|------------|------|--------------|------|
| İsveç | 26,7 | İngiltere | 20,3 |
| Fransa | 28,1 | Finlandiya | 24,8 |
| Almanya | 24,7 | İtalya | 25,0 |
| Danimarka | 25,8 | Slovenya | 20,3 |
| Avusturya | 26,7 | Norveç | 20,9 |
| Hollanda | 19,8 | Slovakya | 16,1 |
| Çek Cumh. | 20,2 | İrlanda | 18,8 |
| İspanya | 22,1 | Macaristan | 24,6 |
| Lüksemburg | 25,7 | ABD | 16,0 |
| Yunanistan | 22,0 | Belçika | 26,1 |
| Avustralya | 16,7 | Japonya | 18,3 |
| G.Kore | 7,6 | Yeni Zelanda | 19,9 |
| Türkiye | 9,5 | Meksika | 7,3 |

Kaynak: Egeli, 2011: 51

Sosyal Güvenlik Kurumunun internet sitesinde yayınlanan istatistiklerde ise bütçeden sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferinin GSYH'ya oranının görüldüğü Tablo-12'de bu oranın sistemin ilk kurulduğu ve emekli sayısının çok az olduğu 80'li yıllarda %1'in altında olduğu, sistemin emekli vermeye başladığı 90'lı yıllarda ise bu oranın %2-3 seviyelerinde olduğu, ilerleyen yıllarda genelde %4'ün altında seyrettiği, global krizin de etkisiyle 2009 yılında %5,52 olarak gerçekleştiği, sonraki yıllarda %4

seviyesinde kaldığı anlaşılmaktadır (Arıcı, 2011: 50).

Sosyal Güvenlik Reformu sistemin bonkör olduğu varsayımıyla uygulamaya konulmuştur. Karşılaştırmalı rakamlar sistemimizin pek de bonkör olmadığını, varsayımın yanlış olduğunu göstermektedir (Arıcı, 2011: 50). Gelişmiş Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payı %20'lerin bile üzerindeyken Türkiye'de bu oranın %4-5 gibi tek haneli rakamlarda olması, ülkemizin geliri yeteri kadar adil paylaşmadığının, dayanışmacı olmadığını bir göstergesi sayılabilir.

Tablo-12:Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri

| Yıllar | 4-1/a | 4-1/b | 4-1/c | Toplam | Yıllık Değişim Oranı | GSYİH' ya Oranı (%) |
|---------|----------|---------|----------|----------|----------------------|---------------------|
| 1981(*) | - | - | - | - | - | 0,7 |
| 1983(*) | - | - | - | - | - | 0,8 |
| 1989(*) | - | - | - | - | - | 0,6 |
| 1990(*) | - | - | - | - | - | 0,3 |
| 1991(*) | - | - | - | - | - | 0,3 |
| 1992(*) | - | - | - | - | - | 0,4 |
| 1993(*) | 0 | 2700 | 0 | 12405 | | 0,7 |
| 1994(*) | 14480 | 4530 | 0 | 29697 | | 1,0 |
| 1995(*) | 59200 | 8000 | 3389 | 94458 | | 1,4 |
| 1998 | 451000 | 435000 | 610000 | 1496000 | 102,2 | 2,13 |
| 1999 | 1105000 | 796145 | 1035000 | 2936145 | 96,3 | 2,81 |
| 2000 | 400000 | 1051460 | 1775000 | 3226460 | 9,9 | 1,94 |
| 2001 | 1108000 | 1740000 | 2675000 | 5523000 | 71,2 | 2,30 |
| 2002 | 2386000 | 2622000 | 4676000 | 9684000 | 75,3 | 2,76 |
| 2003 | 4808617 | 4930000 | 6145000 | 15883617 | 64,0 | 3,49 |
| 2004 | 5757000 | 5273000 | 7800000 | 18830000 | 18,5 | 3,37 |
| 2005 | 7507000 | 6926000 | 8889000 | 23322000 | 23,9 | 3,59 |
| 2006 | 8527000 | 4330000 | 10035000 | 22892000 | -1,8 | 3,02 |
| 2007 | 14155755 | 6229167 | 12675391 | 33060313 | 44,4 | 3,92 |
| 2008 | | | | 35016403 | 5,9 | 3,68 |
| 2009 | | | | 52599691 | 50,2 | 5,52 |
| 2010 | | | | 55244258 | 5,0 | 5,03 |
| 2011 | | | | 52772218 | -4,5 | 4,07 |
| 2012 | | | | 58728293 | 11,3 | 4,15 |

Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari

(*)1981-1995 yılları arası veriler Peker, 1997: 23-30

Artık neredeyse tüm Avrupa Birliği (AB) Üye Ülkeleri, vatandaşlarını yoksulluktan korumak için hazırlanmış bir asgari gelir programına sahiptir. Günümüzde, Avrupa Birliği'nde bir şekilde asgari gelir sistemi bulunmayan ülkeler yalnızca Yunanistan, Macaristan ve İtalya'dır. (Avrupa Birliği'nde Asgari Gelir Programları Raporu) Asgari gelir desteği, geliri belli bir seviyenin altındaki vatandaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak aktarılan nakit transferlerdir (Coşkun vd., 2011: 129).

Avrupa Paramentosu'nun 20 Ekim 2010 tarihli "Yoksullukla Mücadele ve Avrupa'da Sosyal İçermeyi Teşvik Etmek İçin Asgari Gelir Desteğinin Rolü" ne ilişkin kararında, asgari gelir desteği yardımlarının en az, üye ülkelerin eş değer hane halkı medyan gelirinin %60'ı düzeyinde olması gerektiği ifade edilmektedir. Türkiye'de dağınık bir halde yürütölen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği ve nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardım sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye 2012 yılı İlerleme Raporu'nda sosyal yardım ve yoksulluğun azaltılması için net bir politika çerçevesinin henüz oluşturulmadığı, özellikle kırsal kesimde yaşayanlar ve çocuklar olmak üzere, ülke nüfusunun yüksek yoksulluk riskine maruz kalmaya devam ettiği ölkemize yönelik eleştirilen hususlar arasında yer almıştır. Avrupa Birliği yolunda ilerleyen Türkiye için, asgari gelir desteği programının hukuksal çerçevesinin oluşturulması ve uygulamaya geçilmesi, gerek sosyal güvenlik reformunun hedeflerinden biri olan primsiz ödemelerin toplulaştırılması gerekse yoksulluk riskine maruz kalan vatandaşlarımızın insan onuruna yakışır bir biçimde yaşamlarını sürdürmesi bakımından önem arz etmektedir. Türkiye'de yoksullukla mücadele hedeflerine daha çok yaklaşıması için asgari gelir desteği programının ve aktif istihdam politikalarının sunulması gerekmektedir (Günder, 2013: 109-115).

2.1.1.7.Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınmaması

Bir sosyal güvenlik sistemine adaletli diyebilmek için sistemin aynı kuşak içinde adaleti sağlaması gerekmektedir. Aynı kuşak içinde adaletin sağlanmasının temel nedenlerinden biri, sosyal güvenlik sisteminin tüm nüfusu kapsamıyla ilgilidir. Bunun gerçekleştirilememesi halinde, kapsam dışında kalanlar ödemiş oldukları vergilerle primli

sosyal güvenlik programlarının açıklarını karşıladıkları için, sosyal güvenlik sistemi bir taraftan gelir dağılımını düzeltici etki yaparken, diğer taraftan gelir dağılımını bozucu etki yapmaktadır (Acartürk ve Bayri, 2006: 8). Ülkemizde vergilerin %70'inin dolaylı vergilerden oluştuğu ve dolaylı vergilerin gelir durumundan bağımsız zengin fakir herkesten eşit oranda alındığı düşünüldüğünde bu durumun gelir dağılımını bozucu etki yaptığı daha iyi anlaşılabilir.

Memurları ve formel sektörde çalışan işçileri kapsayan bu sistem, çalışan nüfusun çok büyük bir kısmını dışlamaktadır. 1950'lerde Türkiye'de bu konuda yazan önemli düşünürlerden Cahit Talas, bu soruna dikkat çekmiş ve mutlaka çözülmesi gerektiğine işaret etmişti. Ama sistem yakın zamana kadar, çalışanların ancak çok küçük bir kısmını kapsayarak varlığını sürdürmüştür. Son sosyal güvenlik reformu girişiminin de bu sorunu ortadan kaldırdığı söylenemez (Tuğra, 2008: 4).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu m.6'da sigortalı sayılmayanları belirleyen düzenlemede serbest meslek mensupları ile tarımda kendi adına ve hesabına çalışanların kazanç itibarı ile prime esas kazanç alt sınırının altında geliri olduğunu belgelemeleri halinde zorunlu sigorta kapsamından çıkarılmıştır. Ülkemizde kayıt dışı ekonomi çok yaygın olduğu için gelir tespiti zordur ve kimi kişiler için prime esas gelir asgari sınırı altında kalma çok kolaylıkla sağlanabilecek bir durumdur. Özellikle sosyal güvenlik bilinci olmayan kesimler bu imkândan ve yoldan faydalanmak suretiyle sistem dışında kolayca kalabilirler. Genel sağlık sigortasının verdiği imkânlardan yararlanarak tedavi ihtiyaçlarını da gideren bu kitle uzun dönemde sosyal güvenliğe muhtaç kesimler haline gelebilir.

Sosyal sigorta tekniğinin ayırt edici niteliklerinden birisi “zorunluluk ilkesi” dir. Kanunda sosyal sigorta kapsamında olanlar belirlenir. Bu belirleme yapılır iken devlet, kişilerin istek ve iradesini dikkate almaz. Bazı durumlarda prim ödeme gücü olmayanları da primleri devletçe ödenmek şartı ile kapsama alır. Sosyal sigortanın zorunlu bir sigorta olmasının temelinde isteğe bağlılık esası ile işleyen geleneksel sistemlerin sosyal güvenlik sağlamakta yetersiz kalması gerçeği yer alır. Modern devlet sosyal güvenliğin bir insan

hakkı olduğu gerçeğini göz ardı etmez. Yine modern devlet, ülkesinde yaşayan herkese sosyal güvenlik sağlamayı bir kamu görevi, devletin temel bir yükümlülüğü olarak kabul eder (Arıcı, 2011: 57-58).

Bütün nüfusun koruma altına alınması amacı ile çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu ile farklı norm ve standartlarda hizmet veren emeklilik rejimleri aynı norm ve standartta tek bir emeklilik rejimi altında birleştirilmiş, farklı standartlarda sunulan sağlık hizmetleri ortak bir standarta kavuşturularak tüm toplumu içine alan zorunlu genel sağlık sigortası kurulmuştur. Asgari ücretin üçte birinden az geliri olan vatandaşların primleri hazine tarafından ödenmeye devam edilmiştir (Metin, 2012: 29-30). Fakat sistem primini 2 ay üst üste ödeyemeyen 4-1/b (kendi adına bağımsız çalışan) kapsamındaki sigortalıları dışlamaktadır. Bu konuda uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta priminin ayrı ayrı tahsil edilmesine olanak tanınması, kısa vadeli sigorta primini ödeyen 4-1/b kapsamındaki sigortalıların sağlık hizmetinden yararlandırılmasına olanak sağlanması gerektiğini düşünmekteyim.

2.1.2. Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansal Sorunları

Aktüeryal dengelerin gözetilmemesi, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı, prim tahsilat oranlarındaki düşüklük ile prim oranlarındaki yükseklik ve sağlık harcamalarındaki yıllar içindeki artışlar sosyal güvenlik sisteminin finansal açıklara neden olmaktadır.

2.1.2.1. Aktüeryal Dengelerdeki Bozukluk

Sosyal güvenlik reformu tartışmalarının ana gerekçesi de finansman sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Beyaz Kitap'a göre, sosyal güvenlikle finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemekte, kamu borçlanma gereğini artırmakta, faiz oranlarını yükselterek, enflasyonu körüklemekte, yatırımları azaltarak, işsizliği artırmakta ve gelir dağılımını bozmaktadır. Bu analiz, sosyal güvenlik-ekonomi ilişkisini tek yönlü ele alan bir yaklaşımın ürünüdür. Türkiye'de bütçe açıklarının nedenleri bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte, bütçe

açıklarının nedeninin sosyal olan alanlar ile sınırlı olmadığı bilinmektedir. Hazine, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Maliye Bakanlığı verilerini kullanılarak yapılan hesaplamalara göre, 1994-2004 döneminde oransal olarak faiz ödemeleri ortalama bütçenin %43'nü oluştururken, sosyal güvenliğe ayrılan ortalama pay %10'dur. Ayrıca 1999 yılındaki işsizlik sigortası uygulamasına kadar sosyal güvenlik sistemine doğrudan devlet katkısı hiç olmamıştır (Gökbayrak, 2010: 154).

Bir sosyal güvenlik sistemine adaletli diyebilmek için sistemin kuşaklar arası adaleti de sağlaması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri kuşaklar arası dayanışma ve riskin paylaşımını öngörmekle birlikte, küreselleşme ve demografik yapıdaki değişim gibi yapısal etkiler veya erken emeklilik, prim afları, borçlanma düzenlemeleri, biriken fonların sosyal güvenlik amaçları dışında kullanılması gibi finansal ve aktüeryal dengelere dayanmayan düzenlemeler sonucu sosyal güvenlik sistemlerinde kuşaklar arası adaletin sağlanamadığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye'de 1950'li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlayan sosyal güvenlik programları nedeniyle ilk başlarda fazla emekli olmamasından dolayı oldukça önemli meblağlarda fon toplamıştır. İlk yıllarda toplanan primler, emekli sayısı az olduğundan dolayı ülkenin tasarruf ihtiyacının karşılanmasında ve kalkınmanın finansmanında kullanılabilirdi (Acartürk ve Bayri, 2006: 8-11). Fakat ilk yıllarda yüksek enflasyon bu kurumların fonlarını eritmiş, fonlar reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilmemiştir. Fonların yatırılabilceği mali piyasalar yeterince gelişmediğinden (Peker, 1997: 13) bu yıllarda sosyal güvenlik fonlarının büyük bir kısmının kamu açıklarının finansmanı için düşük getirili Eximbank tahvillerine yatırılmıştır (Egeli, 2011: 99). Diğer sosyal sigorta kurumlarından farklı olarak Emekli Sandığı, turizm sektörünün de gelişimine katkı sağlamak amacıyla otel, tatil köyü, işhanı, otogar gibi alanlara yatırım yapmış, tesislerin işletmeciliğinden zarar etmiş ya da ettirilmiştir. Ayrıca SSK da, ülkemizin en büyük gayrimenkul zenginlerinden biri olarak, yaptığı yatırımların karşılığı olan geliri alamamıştır. Sonuç itibarıyla sosyal güvenlik kuruluşları da kötü birer yatırımcı olarak kaynaklarını rasyonel değerlendirememişlerdir (Korkmaz vd., 2007: 116).

Yıllar içinde erken emeklilik, prim afları ve biriken fonların amaç dışı kullanımı gibi nedenlerle primlerin aylıkları karşılama düzeyi oldukça yetersiz hale gelmiştir.

Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin açıkları genellikle vergilerden oluşan genel bütçeden karşılanmaktadır. Bu nedenle, günümüzde sosyal güvenlik sistemine dahil olanlar bir taraftan kendi sosyal güvenlik primlerini öderken, diğer taraftan ödemiş oldukları vergilerle önceki kuşakların aylık ödemelerinin açıklarını finanse etmektedirler. Dolayısıyla biri kendileri için diğeri önceki kuşaklar için olmak üzere sosyal güvenlik için iki defa ödeme yapmış olmaktadırlar (Acartürk ve Bayri, 2006: 8).

Fonların asıl işlevi, verimli alanlarda işletilerek ek gelir kaynağı sağlamasıdır. Fonların işletilmesinde güven, verimlilik, likidite, sosyal-ekonomik fayda ilkeleri kullanılır. Güven ilkesi; fon gelirlerinin düzenli olarak tahsil edilmesi, verimlilik ilkesi; fonların aktüeryal hesaplara göre elde edilmesi zorunlu görülmüş gerçek gelir getirecek alanlara yatırılması, likidite ilkesi; fonların gerekli görüldüğü zamanlarda kolaylıkla paraya çevrilebileceği alanlara yatırılması anlamına gelir. Sosyal ve ekonomik fayda ise, fonların makroekonomik açıdan iktisadi kalkınma hedefine yönelik olarak yarar sağlayacak alanlarda değerlendirilmesini ifade eder. Dolayısıyla bu ilkeler yönünde sosyal güvenlik kurumlarına, fonlarının değerlendirilmesi ile ilgili inisiyatif tanınmalı ve gerekli düzenlemeler yapılmalıdır (Korkmaz vd., 2007: 115).

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 37. Maddesinde ise; “Kurumun elde ettiği her türlü gelirin; riskin dağıtılması ilkesi ve basiretli yönetim kurallarına göre kurum lehine en yüksek getiriyi sağlayacak şekilde yönetilmesi esastır” şeklinde düzenlenmiştir. 2003 yılında 4956 sayılı kanun ile gelir-gider dengelerine yönelik stratejilerin belirlenmesi amacıyla, görevi kurumun nakit ve benzeri varlıklarını finansal araçlar vasıtasıyla değerlendirmek olan Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı kurulmuştur.

Önceki bölümlerde incelenen emeklilik yaşı uygulamasının 1992 yılında kaldırılması ve erken yaşta emeklilik sağlanması, af uygulamaları ve borçlanma yasaları, idari ve mali açıdan kurumun siyasi otoriteden bağımsız olmaması, sisteme ilişkin tutarlı bir devlet politikasının olmaması, hükümetlerin populist uygulamaları; kurumun aktif pasif dengesinin ve gelir gider dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Bu yapısal nedenlerin dışında prim tahsilat oranının düşük olması, kayıt dışı istihdamın yaygın olması, sağlık

harcamalarındaki artışlar, muvazaalı boşanmalar ve son dönemde ortaya çıkan sahte bildirimler gibi suistimaller kurumun aktüeryal dengesinin bozulmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal sigorta sisteminde tüm yükümlülüklerin işverenlere yüklenmiş olması, sistemin suistimal edilmesine neden olmaktadır. Sosyal sigorta suistimallerinin en önemlisi sahte iş yeridir. Sahte iş yeri uygulaması tahakkuk-tahsilat oranının düşük olmasının nedenlerindedir. Prim oranlarının yüksek olması, isteğe bağlı sigortanın 4-1/b kapsamına alınması ve 506 sayılı kanunda son 7 yıl içinde hangi sandıktaki hizmetleriniz fazla ise o sandığın emeklilik koşullarına tabii olunacağı ile ilgili kanun maddesi nedeniyle 4-1/a kapsamında emekli olmak isteyen vatandaşları dolandırmak üzere kurulmuş, aslında hiç bir faaliyeti olmayan iş yerleri sahte iş yerleridir. Vatandaşlardan prim miktarının yarısı tutarında para alarak işçi bildirimini yapan sahte iş yerleri kuruma ise hiç para ödememektedirler. Bu yüzden Sosyal Güvenlik Kurumu 6 ay boyunca prim ödemeyen iş yerlerini denetime almaktadır. 2013 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından son 1 yılda yapılan denetimlerde 476 iş yerinin sahte olduğu tespit edilmiştir. Bu denetimlerde 44 bin 260 kişinin sigortalılıkları da iptal edilmiştir (Tezel, 2014: 1). Sahte iş yeri bildirimlerinin engellenmesi için tıpkı Maliye Bakanlığı’ndaki gibi bir uygulama ile ticarete başlayan iş yeri adresinde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından da kontrol yapılarak iş yerinin varlığı ve mevzuata uygunluğu tespit edilmelidir. Böylece ancak şikayet durumlarında Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından denetlenen işyerleri hakkında kuruluş aşamasında bilgi sahibi olunacak sahte bildirimlerin ve dosya başına 3-4 ay çalışılarak geçen süre kaybının önüne geçilebilecektir (Öner, 2014: 32-33).

Muvazaalı boşanma ise kişinin kurumdan gelir veya aylık almak amacıyla eşinden boşanması ve boşandığı eşiyile fiilen birlikte yaşaması halidir. Bu kişilere kurum yıllar boyunca haksız ödeme yapmıştır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu ile bu durum önlenmeye çalışılmış, sırf kurumdan aylık almak için eşiyile boşanan ve boşandığı eşiyile birlikte yaşamakta olduğu tespit edilen kişilerin aylıklarının kesilmesine ve yersiz ödenen aylıkların geri tahsiline başlanmıştır.

2.1.2.2. Kayıt dışı İstihdam ve Kaçak Sorunu

Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sisteminin etkin işlemesine engel olan ve sistemin açık vermesine neden olan başka bir etkidir. Ülkemizde SSK'ya kayıtlı işçi sayısı 5 milyon 300 bin kişi iken, 3 milyon 400 bin kayıt dışı işçi bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdam %40 civarındadır. Ayrıca, önemli sayıda yabancı kaçak işçi faaliyet göstermektedir. (Acartürk ve Bayri, 2006: 11) Kayıt dışı istihdamın yoğun olması sosyal güvenlik kuruluşlarının prim kaybına neden olmaktadır. Ayrıca diğer bir sorun da kayıt dışı çalışanların maluliyet, hastalık ve yaşlılık durumlarında hiçbir sosyal güvenceye sahip olmamasıdır (Arkan, 2010: 62).

2.1.2.3. Prim Tahsilat Oranlarındaki Düşüklük İle Prim Oranlarındaki Yükseklik

Sosyal güvenlik kurumlarının mali dengelerinin bozulmasına yol açan en önemli faktörlerden biri de prim oranlarının yüksek olmasından dolayı, prim tahsilatlarında etkinliğin sağlanamamasıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun başlıca gelir kaynağını sigortalı ve işveren tarafından ödenen primler oluşturmaktadır.

Prim tahsiline ilişkin sorunların temelinde giderek ağırlaşan prim yükleri bulunmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik primleri esas olarak tek oranlı prim rejimine dayanmaktadır, ancak oranlar sigortalı ile işverenler için farklılaşmış durumdadır (Korkmaz vd., 2007: 109). Sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini arttırmanın ilk akla gelen yöntemlerinden biri prim oranlarının yükseltilmesidir ve Türkiye zaman zaman bu yöneme başvurmuştur (Alper, 2011: 32). Örneğin 1979 yılında Emekli Sandığı'na kayıtlı memur için %8 olan oran 1993'de %15'e yükselmiş, SSK'da işveren için 1970'da %12-17 arasındaki oran 1975'de %16-21'e, 1981'de %19,5-25'e yükselmiştir. (Korkmaz vd., 2007: 110) Ancak, içinde bulunulan dönemde, prim oranlarının arttırılması değil, tam tersine kayıt dışı istihdamı yaygınlaştırdığı gerekçesiyle azaltılması yönünde bir anlayış vardır. Türkiye %37'ye (%20 uzun vadeli sigorta kolları, %12 genel sağlık sigortası, %2 kısa vadeli sigorta kolları, %3 işsizlik sigortası) (%15 sigortalı payı, %22 işveren payı) ulaşan

prim oranları ile üst sınıra gelmiştir; prim oranlarını yükselterek gelirleri arttırma imkânı kalmamıştır (Alper, 2011: 32).

Tablo-13’de görüldüğü üzere 2008-2012 yılları arası Sosyal Güvenlik Kurumu’nun prim gelirleri, ödediği emekli aylıklarına yeterli gelmemektedir. Prim gelirlerinin 2011 ve 2012 yıllarındaki artışında 2011 yılında çıkarılan af yarasının etkisi ve 2010 yılında uygulamaya konan primlerini düzenli ödeyen işverene yönelik uygulanan 5 puanlık indirim teşviki de göz önünde bulundurulmalıdır.

Tablo-13: Sosyal Güvenlik Kurumu Konsolide Nakit Akım Tablosu (Milyon TL)

| Yıllar | Prim Gelirleri | Diğer Gelirler | Toplam Gelirler | Emekli Aylıkları | Sağlık Giderleri | Diğer Giderler | Toplam Gider | Açık |
|--------|----------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|--------------|--------|
| 2004 | 27424 | 7265 | 34689 | 30661 | 13150 | 6811 | 50622 | -15932 |
| 2005 | 30882 | 10367 | 41249 | 38537 | 13608 | 7796 | 59941 | -18692 |
| 2006 | 41620 | 12211 | 53831 | 45076 | 17667 | 9124 | 71867 | -18037 |
| 2007 | 44052 | 12823 | 56875 | 52312 | 19984 | 9619 | 81915 | -25041 |
| 2008 | 54546 | 12711 | 67257 | 59137 | 25346 | 8676 | 93159 | -25902 |
| 2009 | 54579 | 23494 | 78073 | 68604 | 28811 | 9360 | 106775 | -28703 |
| 2010 | 66913 | 28360 | 95273 | 78957 | 32509 | 10531 | 121997 | -26724 |
| 2011 | 81789 | 34919 | 124480 | 91615 | 36500 | 12600 | 140715 | -16235 |
| 2012 | 99359 | 43569 | 142929 | 105294 | 44111 | 10818 | 160223 | -17295 |
| 2013 | 118728 | 44286 | 163014 | 119162 | 49889 | 13638 | 182689 | -19675 |

Kaynak: www.sgk.gov.tr/ayliktemel_gostergerler/aralik2013

2.1.2.4. Sağlık Harcamalarındaki Artışlar

Gelişmiş ülkelerde sağlık ve yaşam standardındaki iyileşmelere bağlı olarak ortalama hayat beklentisi artarken doğum oranlarının düşmesi, ülkelerin nüfus yapısını değiştirmiştir. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı hızla yükselmiş, bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetini yükseltmiştir (Peker, 1997: 10).

Ülkemizde de nüfusun yaşlanmakta olması ve sağlık hizmetinde yaşanan gelişmeler kamu sağlık harcamalarındaki artışa ve dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin

harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Türkiye’de koruyucu sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı bütçesinden karşılanmakta iken, tedavi edici sağlık harcamaları Sosyal Güvenlik Kurumunun bütçesinden karşılanmaktadır. Tablo-14’ten Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan sağlık harcamalarının 2000 yılında 2.633 milyon TL iken 2013 yılında 49.889 milyon TL’ye yükselerek yaklaşık 19 kat arttığı, bu rakamların Sosyal Güvenlik Kurumunun toplam giderleri içindeki payının %23’ten %27’ye yükseldiği, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan sağlık harcamalarının GSYH’ya oranının ise yıl geçtikçe arttığı 2000 yılında %1,6 olan bu oranın 13 yılda 2 kat artarak 2013 yılında %3,2 olduğu görülmektedir.

Tablo-14’ten Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan sağlık harcamalarının Sosyal Güvenlik Kurumunun toplam giderleri içindeki payının %23’ten %27’ye yükseldiği görülmekte, Tablo-13’te ise 2004-2010 yılları arası sağlık giderlerinin kurumun bütçe açığı ile başa baş gittiği, 2010 yılından sonra ise kurumun yaptığı sağlık harcamalarının kurumun bütçe açığından 2 kat fazla olduğu görülmektedir.

Tablo-14: Sağlık Harcamaları (milyonTL) ve Toplam Giderler İçindeki Payı

| Yıllar | Sağlık Harcamaları | Toplam Giderler İçindeki Payı | GSYH' ya oranı |
|--------|--------------------|-------------------------------|----------------|
| 2000 | 2633 | 23 | 1,6 |
| 2001 | 4575 | 25 | 1,9 |
| 2002 | 7629 | 27 | 2,1 |
| 2003 | 10661 | 25 | 2,3 |
| 2004 | 13150 | 25 | 2,3 |
| 2005 | 13607 | 22 | 2,0 |
| 2006 | 17666 | 24 | 2,3 |
| 2007 | 19983 | 24 | 2,3 |
| 2008 | 25345 | 27 | 2,6 |
| 2009 | 28810 | 26 | 3,0 |
| 2010 | 32080 | 26 | 2,9 |
| 2011* | 36500 | 26 | 2,8 |
| 2012* | 44111 | 27 | 3,1 |
| 2013* | 49889 | 27 | 3,2 |

Kaynak : Alper, 2011: 42

(*)www.sgk.gov.tr/istatistikler/aylikistatistikleraralik2013 ve www.tuik.gov.tr/temelistatistikler

Bu bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi, sistemin kendine özgü sorunları çerçevesinde ele alınarak sosyal güvenlik reformu ile sorunların nasıl çözülmeye çalışıldığı anlatılmaya çalışılmıştır. Şüphesiz ki bu sorunların çözümüne en fazla fayda sağlayacak olan çözüm kayıt dışı istihdamın engellenmesi olacaktır. Sosyal güvenlik sisteminin işçi, işveren ve devlet olarak üç ayaktan oluştuğu düşünülürse kayıtdışı istihdamın engellenmesi işçilerin kıdem tazminatı, sağlık ve analık yardımları, iş göremezlik ödenekleri, ölüm, maluliyet ve yaşlılık aylıklarından yararlanabilmeleri açısından, işverenlerin haksız rekabete ve iş kazası nedeniyle yüksek maliyetlere maruz kalmalarını önleme açısından, devletin ise vergi ve prim kaybının önlenmesi, sistemin aktif-pasif dengesinin sağlanması, toplumda adaletsizlik ve yoksulluğun önlenmesinin sağlanması açısından, herkesin kazanacağı bir sonuç olacaktır. Bu nedenle üçüncü bölümde sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışı istihdam detaylı olarak incelenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA KAYITDIŞI İSTİHDAM

3.1.Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı

Kayıt dışı kavramının literatürde yer alması KeitHart'ın 1960'larda Gana'da yaptığı bir araştırma ile başlamaktadır. Yazar, bu kavramı Gana'da kentsel istihdam özelliklerini araştırırken kullanmış ve konuyla ilgili bir makale yayınlamıştır (Ekin, 1995: 35).

Kayıt dışı istihdam ise; ilk defa 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporu'nda kullanılmış, “enformel sektör” olarak ifade edilmiştir (Tunç, 2007: 13). Raporda formel (kayıtlı) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformel (kayıt dışı) sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptaması yapılmıştır (Güloğlu, 2005: 2).

Kayıt dışı istihdam kavramı ile kayıt dışı ekonomi arasında oldukça sıkı bir ilişki vardır. Bu nedenle kayıt dışı istihdam konusu incelenirken kayıt dışı ekonominin kavram ve terimlerinden bağımsız düşünme imkanımız bulunmamaktadır. Kayıt dışı ekonomi genel olarak 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. Ayrıca kayıt dışı ekonomi; “ekonomik faaliyetin fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen bu faaliyetle ilgili kayıtların tutulmaması” olarak tanımlanmakta, “hiçbir belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik olayın devletten ve işletme ile ilgili öteki kişilerden tamamen ya da kısmen gizlenerek, kayıtlı ekonominin dışına taşınması”, “kanuni yükümlülüklerini yasada belirtildiği şekilde kayda geçirmeden faaliyette bulunup, vergi, sigorta, harç vb. yasal yükümlülükleri yerine getirmeksizin kazanç sağlanması” olarak tanımlanmaktadır (Güloğlu, 2005: 3).

Kayıt dışı ekonominin tanımlanmasına ilişkin bir karmaşa olduğu gibi değişik şekillerde de adlandırılmaktadır. “Yeraltı sektörü”, “kara ekonomi”, “gizli ekonomi”, “enformel istihdam”, “nakit çalışma”, “el altından ödeme” veya “gölge ekonomi” gibi çok sayıda farklı nitelme bu konu çerçevesinde kullanılabilir. Genel olarak kayıt dışı ekonomik ilişkileri ve istihdamı nitelmede 35’e yakın farklı sıfatın ve 6 değişik ismin kullanıldığı belirtilmektedir (Kapar, 2006: 46).

Gerek iktisatçılar, gerek maliyeciler, gerekse kayıt dışı ekonomi üzerine çalışma yapan akademisyenler tarafından genel kabul görmüş bir kayıt dışı ekonomi tanımı bulunmamakta, konu üzerine inceleme yapan herkes konunun farklı boyutlarını ön plana çıkarmaktadır. Örneğin, enformel ekonomi, gölge ekonomi adları daha çok istihdam boyutunu; saklı ekonomi, gizli ekonomi, beyan dışı ekonomi adları vergi boyutunu; yasa dışı ekonomi, kara ekonomi gibi adlar yasa dışılık boyutunu; nakit para ekonomisi adı ise işlemlerin daha çok nakit para kullanılarak kayıtlarda gösterilmeme boyutunu vurgulamaktadır (Metin, 2011: 11).

Buna göre, kayıt dışı istihdamı kayıt dışı ekonominin istihdam boyutu olarak da incelememiz mümkündür (Güloğlu, 2005: 3).

Uluslararası Çalışma Örgütü enformel (resmi olmayan) sektörü; “süreklilik unsuru taşımadan bir kişinin veya birkaç kişinin oluşturdukları başlıca amaçları kişilere istihdam ve gelir sağlamak olan, mal ve hizmet üretiminde bulunan, örgütsel kimliği gelişmemiş küçük ölçekli birimler” olarak tanımlamıştır (Tunç, 2007: 13).

Avrupa Birliği içerisinde kayıt dışı istihdam “bildirilmemiş istihdam” (undeclaredwork) kavramı ile ifade edilmekte ve tanımlanmaktadır. Buna göre, yasal nitelikte olan, ancak ulusal gereklere uygun olarak kayıt altına alınmayan, resmî makamlara bildirilmeyen her türlü ücretli faaliyet “bildirilmemiş” veya “enformel istihdam” olarak kabul görmektedir.

OECD ise genellikle “saklanmış istihdam” kavramını kullanmaktadır. AB yaklaşımına oldukça benzeyen “saklanmış istihdam” yasal nitelikte olan ancak bir veya daha fazla kamu otoritesine bildirilmeyen istihdam olarak görülmektedir (Kapar, 2006: 46).

Öte yandan, 2003 yılında toplanan Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansında kabul edilen kayıt dışı istihdamın istatistik tanımına ilişkin yönergeler uyarınca, kayıt dışı istihdam tanımı ortaya konulabilir. Buna göre, kayıt dışı istihdam kayıt dışı sektöre özgü işletmelerde çalışanlara; kayıt dışı sektöre özgü işletmelere sahip işverenlere; formel ya da kayıt dışı sektördeki işletmelerde çalışan ücretsiz aile çalışanlarına; kayıt dışı üretici kooperatiflerinin üyelerine; formel sektör işletmelerince, kayıt dışı sektör işletmelerince ya da ücretli olarak hane halkınca çalıştırılanlardan kayıt dışı bir işte çalışan ücretlilere; kendi ailesinin son kullanımına yönelik malların üretiminde bağımsız biçimde çalışan kişilere ilişkin istihdam türlerini kapsamaktadır.

2006/28 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile duyurulan “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi” nde (KADİM), kayıt dışı istihdam şu şekilde tanımlanmaktadır: Kayıt dışı istihdam; kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının ve/veya elde ettikleri ücret ve kazançların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları vb.) hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder.

Türkiye İstatistik Kurumu’na gerçekleştirilen Hane Halkı İş gücü Anketi veri tabanında yer alan kayıt dışı üretim birimi ve istihdama ilişkin tanımlara da değinmek gerekmektedir. Buna göre, Kurum “kayıt dışı sektör” deyimini ile “şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen ve 1-9 kişi arasında çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler”i; “kayıt dışı istihdam” deyimini ile de “referans haftasında yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar”ı anlatmaktadır (Erdut, 2007: 55).

Kayıt dışı istihdam; “kendi adına ya da bağlı çalışanların çalışmalarının, elde

ettikleri ücret ve kazançları, vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumu gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesidir (Tunç, 2007: 14).

Kayıt dışı istihdam yasal iş saatleri süresinde artış, bu saatler dışında ikinci bir iş yapma şeklinde veya bireyin bütünüyle iş gücü piyasasına katılmaması şeklinde de ortaya çıkmaktadır (Durmuş, 2006: 144).

3.2. Kayıt Dışı İstihdamın Türleri

Kayıt dışı istihdam, çalışmaları hiç bildirilmeyenler ve çalışmaları eksik bildirilenler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

3.2.1. Çalışmaları Hiç Bildirilmeyen Üyeler

Sosyal güvenlik kurumlarına kayıt olmadan çalışanların önemli bir kısmı aynı zamanda kanun dışı çalışmaktadırlar. Çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyenlerin yapmış olduğu çalışmalar kayıt dışı istihdamın en yaygın şeklini oluşturmaktadır. Çalışmaları hiç bildirilmeyenler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Tunç, 2007: 14-24).

*Yabancı kaçak işçiler: Yabancı kaçak işçi, bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyeti ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma izni veya konaklama izni bulunmadan çalışan birey olarak tanımlanmaktadır. 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 iş yerlerine 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.

Yabancı kaçak işçi durumuna geçenler;

- Girişi yasal, çalışmaları yasal olmayanlardan,
- Tamamen yasa dışı yollardan ülkeye girenler ve çalışanlardan,
- Yasal yollardan giriş yaparak, vatandaşlık için başvurup ikamet tezkeresi ile oturanlar ve çalışanlardan,
- Yasal olarak giriş yapıp, başka ülkeye geçmek için çaba sarf ederken çalışanlardan,
- Mülteci olarak çalışanlardan,

meydana gelmekte, belirtilen durumlardan birinde bulunan ve çalışan bireylerin statüleri o ülkenin hukuk kurallarına aykırı durum oluşturmaktadır.

*Çalışan çocuklar: Çocuk çalıştırılması; düşük ücret, sigortasız çalışma gibi iş ve sosyal güvenlik yasalarına aykırı uygulamalar ile iş gücü maliyetini düşürebilmektedir. Diğer yandan çocukların çalıştırılması ailelerin de ekonomik sıkıntılarını azaltmaktadır. Bu suretle çocuğun çift taraflı istismar edildiği görülmektedir. Toplumdaki 18 yaşın altındaki kişilerin sigortalı olmayacağı yönündeki yaygın kanaat de 15-18 yaş arası çalışanların çalışmalarının ilgili kurumlara bildirilmemesine neden olabilmektedir (Başbakanlık 2006/28 sayılı genelge).

*Sosyal Güvenlik Kurumundan gelir ve aylık alanlar,

*Kayıt dışında çalışan erkek ve kadınlar,

*Kayıt dışında çalışan dul, yetim ve maluller.

3.2.2.Çalışmaları Eksik Bildirilen Üyeler

Çalışmaları eksik bildirilenler çalışmaları ücret veya gün olarak eksik bildirilenler ve ilk işlerinde kayıtlı - ikinci işlerinde kayıtlı olmayanlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İşverenler istihdam ettikleri çalışanlarına yüksek ücret ödemelerine rağmen, ilgili kamu kurum ve kuruluşuna asgari ücret üzerinden bildirimde bulunmakta ya da işverenler çalıştırdıkları kişilerin çalışmalarını ücrette olduğu gibi gün olarak da eksik bildirebilmektedirler (Tunç, 2007: 14-24).

3.3.Kayıt Dışı İstihdama Neden Olan Faktörler

Sanayileşme ile birlikte sadece tarımdan değil, sanayi sektöründen de hizmet sektörüne belirgin bir geçiş gözlenmektedir. Böylece batı toplumları, iktisadi faaliyetlerin hizmet sektöründe biriktiği bir yapı ile kendini ortaya koymaktadır. Böyle bir yapı içinde hizmet sektörü faaliyetleri hızla çeşitlenmekte ve genişlemektedir. Gelişen ülkelerde büyük bir nüfus kitlesi kırdan koparak kentlere yerleşmekte fakat kentlerdeki sanayi istihdamı aynı hızla artmadığından, kentlere yeni gelenler enformel sektörde, ücretli istihdamın dışında kendi istihdamlarını kendileri oluşturmak durumunda kalmaktadır (Ekin, 1995: 7-10).

İlk başlarda yalnızca bir ekonomik gelişmemişlik sorunu olarak ele alınan kayıt dışı ekonomik yapının, ekonomik gelişme ile birlikte gerileyeceği ve önemli ölçüde ortadan kalkacağı beklenmiştir. Ancak gelişmeler beklenen yönde ortaya çıkmamış, aksine enformelleşme yoksul, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yapısal bir unsur haline gelmiştir. (Kapar, 2006: 46) Az gelişmiş ülkelerde formel ekonomide iş bulamadıklarından kişilerin çoğu kayıt dışı ekonomiye katılmıştır (Erdut, 2007: 62).

Bu nedenle kayıt dışı istihdamı yalnızca yetkili makama bildirilmeme olarak ele almak, gerçekte, sorunun büyüklüğünü gizlemeye yaramaktadır (Kapar, 2006: 46).

Gelişen dünyada ve hatta gelişmiş ülkelerde ekonominin ve istihdamın özellikle 1970'lerden sonra gittikçe daha yoğun biçimde "kayıt dışı sektör istihdamına" kaydığına dair dikkat çekici ip uçları gözlenmektedir.

1980'li yıllardan sonra kayıt dışı istihdam küreselleşmeye bağlı olarak giderek rekabetçi hale gelen piyasalarda yaygınlaşan yapı gereği ayakta kalabilmenin gereği olarak maliyet unsurunu azaltmak için ön plana çıkmakta ve küçük ölçekte, fason üretim yapan işletmeler ve taşeronlaşma giderek bu piyasalarda yaygınlaşmakta ancak, söz konusu piyasa yapısı kayıtdışıyla yol açmaktadır.

Kuşkusuz sorunun en önemli boyutunu, formel ekonomi ve istihdamın haksız bir rekabetle karşı karşıya kalması oluşturmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak formel sektörden kayıt dışı ekonomi ve istihdama kayma eğilimleri de hızlanmaktadır. Böylece tüm ekonomik ve sosyal yapıda bir bozulma ve geriye kayma gözlenmekte, kamu yönetiminin vergi gelirleri daralmakta ve sadece belirli bir kesim üzerine yüklenen diğer vergi gelirleri de gerilemekte, her türlü fon ve sigorta yükleri sadece formel sektördeki işçi ve işverenlerce karşılanmaktadır (Ekin, 1995: 7-10).

Diğer yandan kayıt dışı istihdamın diğer ekonomik sorunlardan etkilendiği ve bu sorunları etkilediği, son derece kompleks yapılı, bazen bağımlı bazen de bağımsız değişken bir olgu olduğu görülmektedir.

Aşağıda kayıt dışı istihdamın nedenleri mümkün olduğunca sadeleştirerek dört bölümde incelenmiştir.

3.3.1. Ekonomik Nedenler

Ülkelerin ekonomik sistemi ve yapısal özelliklerinin kayıtdışılığı oluşturmada rol oynadığı görülmektedir (Us, 2004: 10). Bir ekonomideki gelişmişlik düzeyi, kalkınma hızı, kayıtlı istihdamı tam olarak gerçekleştirememesi, kamu kesiminin ekonomik faktörler üzerine etkileri, ekonomik düzenlemeler, enflasyon, gelir dağılımı, vergi adaleti gibi nedenlerden dolayı kayıtdışılık kendisini göstermektedir (Daşcı, 2013: 9). Ekonomide küçük işletmelerin yaygınlığı ile tarım ve hizmetler sektörüne dayalı faaliyetlerin ağırlıkta olması kayıtdışılığa yol açan önemli etkenlerdir. Ekonominin az gelişmişliği, yüksek enflasyon, ekonomi politikaları, istikrarsızlık, krizler, kayıtlı ekonomide istihdam ve gelir imkanlarının kısıtlı ve yüksek maliyetli olması, kayıtdışılığı etkileyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Hızlı nüfus artışının neden olduğu köyden kente göç ile birlikte oluşan işsizlik ve çarpık kentleşmenin, iş gücü piyasasında olumsuzluklara yol açarken kayıt dışı istihdama da zemin hazırlamakta olduğu kaydedilmektedir. Özellikle, yüksek işsizlik oranının söz konusu olduğu durumlarda, kayıt dışı ekonomiye giriş ve çıkışların daha az maliyette gerçekleşeceği varsayımı altında, kayıt dışı istihdamda büyüme olması

muhtemeldir. Buna ek olarak, kişi başına harcanabilir geliri düşük olan ülkelerde, kayıtlı bir işten elde edilen gelir belirli bir yaşam düzeyi için yeterli olmamakta; ikinci bir işte çalışma ise kayıt dışı kalmaktadır (Us, 2004: 10).

Ekonomide formel istihdam olanaklarının yeterince genişlememesi, mevcut iş gücü arzının daha fazla oranda kayıt dışı sektöre yönelmesine yol açmaktadır. Bu bağlamda, kayıtlı sektörden kayıt dışı sektöre doğru artan oranda yeni kaymaların gerçekleştiğini görmekteyiz (Lordoğlu, 1999: 20). Nüfusun hızlı bir şekilde artmasına karşın yatırımların aynı hızla arttırılamaması işsizliğin her geçen gün artmasına neden olmakta dolayısıyla birçok kişi işsiz kalmamak için kayıt dışında çalışmak zorunda kalmaktadır (Sarılı, 2002: 41). Kayıt dışı çalışma şekillerini tercih eden iş gücünün en önemli gerekçelerinden birisi işsiz kalmak ya da işsiz kalma tehlikesidir. (Güloğlu, 2005: 10) İşsizlik tehdidiyle birlikte vasıfsız iş gücü fazlasının kayıt dışı sektör içinde istihdam olanağı bulunduğu ya da yarattığı söylenebilir (Lordoğlu, 1999: 20). Ülkedeki gelir dağılımı da kayıt dışı istihdamı etkileyen nedenlerdendir, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırmak amacıyla kayıt dışı istihdama arz yaratması durumunda ortaya çıkmaktadır (Metin, 2011: 26).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2002 yılı istatistiklerine göre kayıt dışı kendi işini yapanların toplam kayıt dışı istihdama oranı Sahra Altı Afrika'da %70, Kuzey Afrika'da %62, Latin Amerika'da %60, Asya'da %59'dur (Schneider, 2011: 188). Ekonomide formel istihdam olanaklarının yeterince genişlememesi sonucu yoksul ülkelerde bireyler düşük sermaye ile hayatlarını kazanabilecekleri işlere yönelmekte olduklarından kayıt dışı kendi işini yapanların oranı daha yüksek olmaktadır. Bu nedenle son zamanlarda kayıt dışı istihdam; kayıt dışı ücretli istihdam (kayıt dışı istihdam) ve kayıt dışı kendi işini yapanlar (kayıt dışı çalışma) olarak ayırma tutulmaktadır.

Son yıllarda dünyada ve ülkemizde yaşanan ekonomik krizlerin sonucu olarak kişilerin gelir düzeylerindeki düşüş kayıtdışılığın büyümesine neden olmuştur. Gelirin adaletsiz dağılımı ve işsizlik sonucunda oluşan yoksulluk kişileri çaresiz bırakmaktadır. İşsizlik sorunuyla karşı karşıya kalan kişiler anı kurtarma çabasıyla geleceği düşünemeyip, çaresizlikten dolayı eldekiyle yetinme çabasıyla kayıt dışı çalışmayı göze alırlar.

İşverenlerin de bu çaresizlikten yararlanmaları sonucu kayıt dışı istihdam git gide artmaktadır. Ancak bu durum bozuk olan düzenin daha da kötüye gitmesine yol açmakta ve kişilerin yoksulluk düzeyini artırmaktadır. Kayıt dışı çalışmayı kabul eden kişi gelirinin az olmasının yanı sıra sağlık güvencesi olmadığı için giderleri daha da artmaktadır (Azaklı, 2009: 27-30).

Yoksul insanlar devletin onlarla ilgilenmediğini, hayatlarının yönünü değiştirecek güçleri olmadığını ve yaşamak için kayıt dışı çalışmak zorunda olduklarını düşünürler. Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu ülkeler genelde yoksul ülkelerdir ve bu ülkelerdeki gelir dağılımı adaletsizdir (Bernabe, 2002: 2).

Yoksulluk kaynaklı kayıt dışı istihdamın boyutu elverişsiz ortamda belirsiz işlerde çalışmayı kabul etmek zorunda hisseden insanların çokluğuna bağlı olarak artar. Bu tip iş gücüyle genelde küçük firmalar ilgilenir ya da bu iş gücü çocuk bakımı, yaşlı bakımı, ev temizliği, el işi gibi işlerde karşımıza çıkar. Yoksulluk sınırının altındakilere gelir bağlanmayan, yüksek işsizlik oranlarına maruz kalan ülkelerde de işsizlik kaynaklı kayıt dışı istihdam ortaya çıkar. Kayıt dışı istihdamın bir nedeni de çalışma izni verilmeyen göçmenlerdir. Kayıt dışı istihdamın arz nedenleri bu şekilde iken talep yönünde ise hükümetlerin aile yardımı yapmaması, kreşlerin yetersiz ve hemşirelik hizmetlerinin pahalı olması ve ev işlerinde kayıtsız işçi çalıştırmanın sosyal açıdan kabul görmüş olması önemli rol oynar (Pfau-Effinger vd., 2011: 45).

Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi Teorisine göre; insanın her davranışı belli bir ihtiyacı gidermeye yöneliktir ve hiyerarşik olarak sıralanan bu ihtiyaçlardan biri tatmin edilmeden diğerleri insanı yönlendiremez. Teoriye göre insan ihtiyaçları beşe ayrılır ve şöyle sıralanır:

- * Fizyolojik ihtiyaçlar : Yeme, uyuma.. (Örgütler için: ücret ve iyi iş yeri ortamı..)
- * Güvenlik ihtiyacı : Can güvenliği. (Örgütler için: İş güvenliği,adalet,emeklilik..)
- * Sosyal ihtiyaçlar : Arkadaşlık. (Örgütler için: Ait olma, yönetici ilgisi..)
- * Öz saygı ihtiyacı : Tanınma, prestij.(Örgütler için: Takdir edilme, terfi..)

- * Kendini tamamlama ihtiyacı : Yetenek geliştirme.. (Örgütler için: Doyurucu iş..)
- * Estetik İhtiyaçlar: (Bakışım, Güzellik..)
- * Kendini Gerçekleştirme (Hedeflenen Noktaya ulaşma)
- *Kendini Aşma (Potansiyelinden fazlasını başarma) (Tütüncü ve Küçükusta, 2010: 9)

Örneğin, aç bir insanın akli-fikri karnını doyumaktır; açlığını giderene kadar da bu insanın sevgi veya kendine saygı gibi daha sosyal ihtiyaçlar ortaya çıkamaz. Maslow'un ihtiyaçlar piramidinde güvenlik, fizyolojik ve biyolojik ihtiyaçlardan hemen sonra gelen en temel ihtiyaçtır (Dolu vd., 2009: 59). Gelir seviyesi düşük kişiler ve ülkeler bütçelerinin büyük kısmını fizyolojik ve biyolojik ihtiyaçlarını karşılamak için ayırmakta, gelecekte oluşabilecek riskler için bütçeleri yeterli gelmemektedir.

Tablo-15'de dünya ülkelerinin yoksulluk oranları, işsizlik oranları, kişi başına düşen gelirleri, ülkenin gini katsayısı ve kayıt dışı istihdam oranları 2010 yılına en yakın elde edilebilen veri kullanılarak listelenmiştir. Latin Amerika ve Karaipler'de kayıtdışı istihdam oranının genelde %50'ye yakın veya daha yüksek seviyede olduğu, yoksulluk oranının %30-%50 arasında olduğu, işsizlik oranının %10'nun altında seyrettiği, kişi başına düşen gelirin 10.000 Amerikan dolarının altında olduğu, gini katsayısının ise 0,50 civarında olduğu görülmektedir. Bu veriler bize Amerika ve Karaipler'in işsizlik oranının makul seviyede olan fakat fakir, gelirini adil paylaşmayan, yoksulluk oranı ciddi seviyelerde olan, kayıt dışı istihdam oranının alarm verdiği ülkeler olduğunu anlatmaktadır. Doğu Avrupa ve Bağımsız Devletler Topluluğu'nda kişi başına düşen gelir 5.000 Amerikan dolarının altında olsa da gini katsayısı, yoksulluk oranı ve kayıt dışı istihdam oranının bir önceki ülke grubuna göre daha iyi seviyelerde olduğu görülmektedir. Sahra Altı Afrika ülkelerinde ise durum gerçekten vahimdir. Sahra Altı Afrika ülkelerinde kişi başına düşen gelirin 1.000 Amerikan dolarının altında olduğu gözlenmekle, kayıt dışı istihdam oranlarının %80'e kadar ulaştığı görülmektedir. Güney ve Doğu Asya ülkelerinin de kayıt dışı istihdam oranının yüksek olduğu, kişi başına düşen gelirin ise ortalama 3.000 Amerikan doları civarında olduğu görülmektedir. Güney ve Doğu Asya ülkelerinde yoksulluk oranı Sahra Altı Afrika ülkelerine göre daha iyi seviyelerde olmasına karşın gini katsayısı yakın seviyelerdedir. Dünya'da en düşük kayıt dışı istihdam oranlarının Avrupa ülkelerinde

olduğu göze çarpmaktadır. Ayrıca bu ülkelerin en fazla kişi başına düşen gelire sahip olması, gini katsayılarının ve yoksulluk oranlarının diğer ülkelerin yarısı oranında olması bize kayıt dışı istihdamın hem ülkelerin gelir seviyesi hem de gelirin adil paylaşımı ile yakından ilgili olduğu mesajını vermektedir.

Tablo-15:Dünya Ülkelerinin Kayıt Dışı İstihdam Oranı, Yoksulluk Oranı, İşsizlik Oranı, Kişi Başına Düşen Gelir ve Gelir Dağılımı Konularında Karşılaştırılması

| Ülkeler | Kayıt Dışı İstihdam Oranı (Tarım Hariç) * | Yoksulluk Oranı (%) | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Düşen Gelir (ABD Doları) | Gini Katsayısı ** |
|--|---|---------------------|----------------|--------------------------------------|-------------------|
| Latin Amerika ve Karaippler | | | | | |
| Arjantin | 49,7 (2009) | - | 8,6 (2009) | 7674 (2009) | 44,5 (2010) |
| Bolivya | 75,1 (2006) | 51,3 (2009) | 5,3 (2006) | 1203 (2006) | 56,3 (2008) |
| Brezilya | 42,2 (2009) | 21,4 (2009) | 8,3 (2009) | 8373 (2009) | 54,7 (2009) |
| Kolombiya | 59,6 (2010) | 37,2 (2010) | 11,6 (2010) | 6179 (2010) | 55,9 (2010) |
| Kostarika | 43,8 (2009) | 21,3 (2010) | 7,8 (2009) | 6385 (2009) | 50,7 (2009) |
| Dominik Cumh. | 48,5 (2009) | 42,1 (2009) | 14,9 (2009) | 4731 (2009) | 47,2 (2010) |
| Ekvator | 60,9 (2009) | 35,1 (2009) | 6,5 (2009) | 4236 (2009) | 49,3 (2010) |
| El Salvador | 66,4 (2009) | 37,8 (2009) | 7,3 (2009) | 3341 (2009) | 48,3 (2009) |
| Meksika | 53,7 (2009) | 51,1 (2010) | 5,2 (2009) | 7690 (2009) | 47,2 (2010) |
| Nikaragua | 65,7 (2009) | 42,5 (2009) | 6,7 (2009) | 1420 (2009) | 40,5 (2005) |
| Panama | 43,8 (2009) | 33,4 (2009) | 6,6 (2009) | 6682 (2009) | 51,9 (2010) |
| Paraguay | 70,7 (2009) | 35,1 (2009) | 6,5 (2009) | 2513 (2009) | 52,4 (2010) |
| Peru | 69,9 (2009) | 33,5 (2009) | 4,4 (2009) | 4495 (2009) | 48,1 (2010) |
| Uruguay | 39,8 (2009) | 20,9 (2009) | 7,3 (2009) | 8995 (2009) | 45,3 (2010) |
| Venezuela | 47,5 (2009) | 31,8 (2009) | 7,8 (2009) | 11525 (2009) | 44,8 (2006) |
| Doğu Avrupa ve Bağımsız Devletler Topluluğu | | | | | |
| Ülkeler | Kayıt Dışı İstihdam Oranı (Tarım Hariç) * | Yoksulluk Oranı (%) | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Düşen Gelir (ABD Doları) | Gini Katsayısı ** |
| Ermenistan | 19,8 (2009) | 34,1 (2009) | 18,7 (2009) | 2913 (2009) | 31,3 (2010) |
| Makedonya | 12,6 (2010) | 27,3 (2010) | 32,2 (2010) | 4442 (2010) | 43,6 (2010) |
| Moldova | 15,9 (2009) | 26,3 (2009) | 6,4 (2009) | 1525 (2009) | 33,0 (2010) |
| Sırbistan | 6,1 (2010) | 24,6 (2010) | 19,2 (2010) | 5073 (2010) | 29,6 (2010) |
| Sahra Altı Afrika | | | | | |
| Ülkeler | Kayıt Dışı İstihdam Oranı (Tarım Hariç) * | Yoksulluk Oranı (%) | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Düşen Gelir (ABD Doları) | Gini Katsayısı ** |
| Lesotho | 34,9 (2008) | 56,6 (2003) | 25,3 (2008) | 826 (2008) | - |
| Liberya | 60,0 (2010) | 63,8 (2007) | 3,7 (2010) | 326 (2010) | 38,7 (2007) |
| Madakasgar | 73,6 (2005) | 75,0 (2005) | 2,6 (2005) | 275 (2005) | 44,1 (2010) |
| Mali | 81,8 (2004) | 47,5 (2006) | 8,8 (2004) | 421 (2004) | 33,0 (2010) |
| Nambiya | 43,9 (2008) | 28,7 (2009) | 37,6 (2008) | 4183 (2008) | - |
| Tanzanya | 76,2 (2005) | 28,2 (2012) | 2,5 (2005) | 375 (2005) | 37,6 (2007) |
| Uganda | 69,4 (2010) | 24,5 (2009) | 4,2 (2010) | 471 (2010) | 44,3 (2009) |

| Zambiya | 69,5 (2008) | 60,5 (2010) | 15,7 (2008) | 1175 (2008) | 57,5 (2010) |
|----------------------------------|---|---------------------|----------------|--------------------------------------|-------------------|
| Zimbabve | 51,6 (2004) | 72,3 (2011) | 4,2 (2004) | 457 (2004) | - |
| Güney ve Doğu Asya | | | | | |
| Ülkeler | Kayıt Dışı İstihdam Oranı (Tarım Hariç) * | Yoksulluk Oranı (%) | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Düşen Gelir (ABD Doları) | Gini Katsayısı ** |
| Çin | 32,6 (2010) | | 4,2 (2010) | 4433 (2010) | 42,1 (2009) |
| Hindistan | 83,6 (2009) | 29,8 (2010) | 3,9 (2009) | 1147 (2009) | 33,9 (2010) |
| Endonezya | 72,5 (2009) | 14,2 (2010) | 7,9 (2009) | 2272 (2009) | 38,1 (2011) |
| Pakistan | 78,4 (2009) | 22,3 (2006) | 5,0 (2009) | 988 (2009) | 30,0 (2008) |
| Filipinler | 70,1 (2008) | 26,3 (2009) | 7,3 (2008) | 1921 (2008) | 43,0 (2009) |
| Sirilanka | 62,10 (2009) | 8,9 (2010) | 5,9 (2009) | 2057 (2009) | 36,4 (2010) |
| Tayland | 42,3 (2010) | 16,9 (2010) | 1,0 (2010) | 4802 (2010) | 39,4 (2010) |
| Vietnam | 68,2 (2009) | 20,7 (2010) | 2,3 (2009) | 1232 (2009) | 35,6 (2008) |
| Avrupa *** | | | | | |
| Ülkeler | Kayıt Dışı İstihdam Oranı (Tarım Hariç) * | Yoksulluk Oranı (%) | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Düşen Gelir (ABD Doları) | Gini Katsayısı ** |
| Avusturya | 10 (2003) | 25 | 4,9 | 47960 | 27 |
| Belçika | 20 (2004) | 21 | 8,5 | 44820 | 26 |
| Danimarka | 5,5 (2001) | 28 | 6,8 | 59870 | 25 |
| Almanya | 17 (2004) | 24 | 5,2 | 45170 | 29 |
| Yunanistan | 20 (1998) | 34 | 27,8 | 23710 | 34 |
| İtalya | 16 (2001) | 38 | 12,4 | 34720 | 32 |
| Hollanda | 13,8 (2002) | 31 | 7 | 48110 | 29 |
| Polonya | 14 (2003) | 28 | 10,1 | 12660 | 31 |
| Slovakya | 18 (2003) | 29 | 14,3 | 17200 | 26 |
| Slovenya | 17 (2003) | 21 | 9,6 | 22830 | 25 |
| İsveç | 4,6 (1998) | 26 | 7,9 | 56120 | 27 |
| İngiltere | 1,5 (2003) | 35 | 7,1 | 38500 | 34 |
| Orta Doğu ve Kuzey Afrika | | | | | |
| Ülkeler | Kayıt Dışı İstihdam Oranı (Tarım Hariç) * | Yoksulluk Oranı (%) | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Düşen Gelir (ABD Doları) | Gini Katsayısı ** |
| Mısır | 51,2 (2009) | 21,6 (2009) | 9,4 (2009) | 2461 (2009) | 30,0 (2010) |
| Türkiye | 30,6 (2009) | 18,1 (2009) | 14,0 (2009) | 8626 (2009) | 40,0 (2010) |

Dünya Ülkelerinin Kayıt Dışı İstihdam Oranı, Yoksulluk Oranı, İşsizlik Oranı, Kişi Başına Düşen Gelir ve Gelir Dağılımı verileri 2010 yılı veya en yakın yıl verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Kaynak: (*) Women and Men In The Informal Economy: A Statistical Picture, ILO, Geneva, 2013:10-11

() <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>**

(*) Tunç, 2007: 68**

(**) Avrupa Ülkelerinin yoksulluk oranları ve Gini katsayısı OECD Factbook 2014**

(*****)Avrupa Ülkelerinin işsizlik verileri 2013 yılına ait olup, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelectio n=1&plugin=1>

Tabloya genel olarak bakacak olursak kayıt dışı istihdam oranının yüksek olduğu ülkelerin genelde yoksul ülkeler olduğu, zengin ülkelerin bu sorunun üstesinden gelebildiği anlaşılmaktadır. Kişi başına düşen geliri 5.000 Amerikan doları seviyesinde olan Doğu Avrupa ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde kayıt dışı istihdamın Avrupa ülkelerindekine yakın rakamlarda olması ise kayıt dışını engellemek için bu seviyelerde gelirin yeterli olabileceğini, gelir dağılımında adil bir dağıtım anlayışının da en az zengin bir ülke olmak kadar etkili olduğunu düşündürmektedir. Bu tablodaki verilere göre 8.000 Amerikan dolarından daha fazla kişi başına düşen gelire sahip bir ülke olan Türkiye'nin daha adil bir gelir dağılımı anlayışı ve sosyal güvenlik bilinci ile kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edebileceğini ve kayıt dışı istihdam oranını gelişmiş ülkeler seviyesine düşürebileceği kanısındayım.

Kayıt dışı ekonomideki hane halklarının çoğu beslenme, barınma, eğitim ve sağlık bakımı gibi gereksinmelere gelirlerinin önemli bir kısmını ayırmaktadır. Bu anlamda, gelir yetersizliği sosyal korumayı öncelik sıralamasında geri plana itmekte, hatta günü birlik yaşadıklarından göz ardı etmeye yönelmektedir. Ayrıca, koruma konusunda formel ekonomi çalışanlarınınkinden farklı öncelikleri bulunmasının dışında, kayıt dışı ekonomi çalışanlarının sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunma gücü daha da düşüktür. Üstelik, kayıt dışı çalışanlar primlerin tamamını bizzat ödemeye ender olarak hazırdır. Gerçekte, genellikle ödemeye yetecek gelire sahip değillerdir (Erdut, 2007: 61).

“İşsizlik Kapanı” ve “Yoksulluk Kapanı” kısmen insanların, işsizlik sigortası ve refah ödemelerinin, konut ve besin yardımının aniden kesilmesinden, iş bulduklarında da gelir vergilerinin hemen uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bu anlamda çoğu hükümetin refah devleti politikaları, yoksul insanların çoğunu emek gücü havuzuna itmekten caydırmakta ve onları vergi ağının dışındaki düşük maaşlı kayıt dışı ekonomi işlerine girmeye teşvik etmektedir (Gökbunar vd., 2008: 167).

Avrupa Birliği İstatistik Ofisi yılın yarısından fazlasında ücretli, maaşlı ya da kendi hesabına çalışan ve ulusal ortalama gelirin yüzde 60'ı altında harcanabilir gelire sahip olan bir hane halkında yaşayan kimseleri çalışan yoksul saymaktadır. Tablo-16'da Türkiye'de 2008 yılında ücretli-maaşlı çalışanlarda yoksulluk oranı yüzde 5,9 iken, yevmiyeli çalışanlarda bu oran yüzde 28,5, işverenlerde yüzde 1,8, kendi hesabına çalışanlarda yüzde 24,1 ve ücretsiz aile işçisi olanlarda ise yüzde 32,0 olmuştur. 2008 yılında ekonomik olarak aktif olmayanların yoksulluk oranı yüzde 13,7 iken, iş arayanların yoksulluk oranı yüzde 17,7'dir. Gerçekten de ücretli ve maaşlılar arasında oransal olarak yoksulluğun düşük olmasına rağmen, ücretli ve maaşlıların nüfus ve toplam istihdam içindeki yüksek payları nedeniyle sayısal olarak 680 bin kişinin üzerinde önemli bir yoksul çalışan grubunu barındırmaktadır. Kendi hesabına, yevmiyeli veya ücretsiz aile çalışanlarının yoksulluk oranı iş arayanlara göre kayda değer düzeyde yüksektir. Bir başka deyişle eğreti, gelip geçici ve güvencesiz çalışma biçimlerinde çalışanların karşılaştıkları yoksulluk riski, işsizlerin karşılaştığından daha fazladır (Kapar, 2010: 55).

Tablo-16: Türkiye' de İşgücü Piyasası Statülerine Göre Yoksulluk Oranları

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Toplam | 26,96 | 28,12 | 25,60 | 20,50 | 17,81 | 17,79 | 17,11 |
| Ücretli Maaşlı | 13,64 | 15,28 | 10,35 | 6,57 | 6,00 | 5,82 | 5,93 |
| Yevmiyeli | 45,01 | 43,09 | 37,52 | 32,12 | 28,63 | 26,71 | 28,56 |
| İşveren | 8,99 | 8,84 | 6,94 | 4,80 | 3,75 | 3,15 | 1,87 |
| Kendi hesabına çalışan | 29,91 | 32,38 | 30,48 | 26,22 | 22,06 | 22,89 | 24,10 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 35,33 | 38,51 | 38,73 | 34,52 | 31,98 | 28,58 | 32,03 |
| İş Arayanlar | 32,44 | 30,97 | 27,37 | 26,19 | 20,05 | 26,01 | 17,78 |
| 15 Yaşından küçük fertler | 34,55 | 37,04 | 34,02 | 27,71 | 25,23 | 25,55 | 24,43 |

Kaynak: Kapar, 2010: 54

Kayıt dışı faaliyetleri etkileyen bir diğer etken ise gelir dağılımı eşitsizliğidir. Gelir dağılımından düşük pay alan kesimin gelir artırmak amacıyla kayıt dışı istihdama arz yaratması durumu kayıtdışılaşma konusunu oluşturmaktadır.

Kayıtdışılaşma sebepleri arasında bir diğer unsur ise yüksek enflasyondur. Bilindiği üzere, yüksek ve süregelen enflasyon, adaletsizliklere yol açmaktadır. Fiyatlar genel düzeyinin

artışıyla birlikte nominal gelirleri artan ekonomik birimler, yüksek gelir dilimleri üzerinden vergilendirilmekte; bu sebeple, reel gelirleri artmadığı halde mükelleflerin ödemekle yükümlü olduğu vergi ve primleri artmaktadır. Enflasyondan kaynaklanan adaletsizlik ise kayıtdışılığa teşvik unsuru oluşturmaktadır (Us, 2004: 11).

Küreselleşme kapsamında çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler de kayıt dışı istihdamı yaygınlaştırmaktadır. Günümüzde artan rekabet, işletmeleri maliyetlerini düşürmeye zorlamaktadır. İşverenler, iş ve sosyal güvenlik hukukunun yüklediği bir takım ödevlerden kaçınmak için küçülmektedirler. Bu da yapılan işi, iş yerini ve çalışanı kayıt dışına itmektir. Ekonomi ve istihdam, ucuz kaçak yerli ve yabancı iş gücüne, gençlere, çocuklara, aile işçilerine, mevsimlik, geçici ve belirli bir hizmet akdi ile çalışan ucuz işçilere yönelmek suretiyle ekonominin bütünü içinde rekabet kabiliyetini arttırmaya çalışmaktadır. Bu noktada eve iş verme, taşeronlaşma gibi uygulamalar kayıt dışı işçi çalıştırmayı kolaylaştırmaktadır (Tekinarıslan, 2011: 37). Taşeronlaşmanın yaygınlaşmasını önlemek amacı ile iş kanunumuzda bu konuyla ilgili sınırlamalar konulmuştur. İş kanununun 2. maddesinde “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez” denilmektedir. Her ne kadar hukuken taşeron çalıştırma teknolojik uzmanlık gerektiren nedenlerle sınırlandırılmış olsa da uygulamada bu sınırlandırılmaya itibar edilmediği göze çarpmaktadır.

Eve iş verme; bir işverenin veya taşeronun talebi üzerine ve işçinin kendisinin tercih ettiği bir yerde genellikle işçinin kendi evinde, işverenin doğrudan denetimi olmaksızın parça başı ücret karşılığında üretimin gerçekleşmesi veya hizmetin sağlanmasıdır (Süngü, 2004: 41-43).

Taşeron (alt işveren); Bir işverenden, iş yerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin bir işte veya bir işin bölüm veya eklentilerinde, iş alan ve bu iş için görevlendirdiği sigortalıları çalıştıran üçüncü kişiye taşeron (alt işveren) denir (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası madde :12).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası 12. maddesinde “sigortalılar,

üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmiş ve bunlarla sözleşme yapmış olsalar dahi, asıl işveren, bu Kanunun işverene yüklediği yükümlülüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumludur” denilmekle taşeronlaşmanın asıl işverenin iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerden kaçınmasının önüne geçilmek istenmiştir.

3.3.2.Hukuki Nedenler

Kayıt dışı istihdama neden olan hukuki nedenler sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar ve istihdamla ilgili yükümlülüklerin fazlalığı olarak sıralanabilir.

3.3.2.1.Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar da kayıt dışı istihdama yol açabilmektedir. Ülkemizde de kayıt dışı istihdamın nedenlerinin bir bölümünü de sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar oluşturmaktadır. Önceki bölümde de incelendiği üzere 90’lı yıllarda emeklilik yaşının kaldırılması ve prim ödeme gün sayılarının düşük belirlenmesi hakkındaki kanuni düzenleme ile genç yaşta emekli olmuştur. Bu konuda 1999, 2002 ve en son 2008 yılında emeklilik yaşını ve prim gün sayısını artıran düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen yeterli olmamıştır. Ülkemizde bu düzenleme genç yaşta emekli olanlar ve emekli olabilmek için istenen prim ödeme gün sayısını doldurup yaş ve yıl şartını bekleyen kişilerin de kayıt dışı çalışabilmelerine neden olmaktadır.

Sosyal yardım geliri, ölüm aylığı veya emekli aylığı almakta olanların kayıt dışı çalışmaya eğilimleri yüksektir. Gerek bu ücretlerin düşüklüğü gerekse çalışmaya başlayınca bu aylıkların bazılarında mahrum kalınacağı düşüncesi çalışanları kayıt dışı çalışmaya itmektedir. Emekli çalışanlar için ödenen sosyal güvenlik destekleme priminin sigortalıların yaşlılık aylığına etki etmemesi de emekli kişileri kayıt dışı çalışmaya yöneltmektedir.

Özellikle babasının ölümü nedeniyle ölüm aylığı alan çalışma çağındaki kız

çocuklarının kayıt dışı çalışma eğilimleri yüksek olmaktadır. Çünkü çalışmaya başladıkları an aldıkları ölüm aylığı kesilmektedir.

Önceki bölümlerde incelendiği üzere sosyal güvenliğin kalesi durumundaki Avrupa Birliği ülkelerinde bile çalışma çağındaki kişilere eşinin ölümü nedeniyle veya babasının ölümü nedeniyle ölüm aylığı bağlanmamaktadır. Bizim mevzuatımıza göre ise kız çocukları evlenene kadar yaşı ne olursa olsun aylık alma hakkına sahiptir, hatta evlenip boşansa bile tekrar aylık talep etme hakları vardır. Diğer yandan kadınların toplam nüfus içindeki istihdam oranının 2007 yılında Avrupa ülkelerinde %60 olarak gerçekleştiği ve ülkemizde bu oranın %24 oranında olması bu durumu destekler niteliktedir. 2008 yılına gelindiğinde ülkemizdeki kadın istihdamının %21,6'ya düştüğü, kadın istihdamındaki kayıtdışılık oranının ise %58,4 olduğu görülmektedir (Metin, 2011: 64-65). Kadın istihdam oranının düşük olması mevzuatımızın bu şekilde oluşturulmasının bir nedenidir. Fakat bu durumun kadınların kayıt dışı çalışmasına neden olduğu da gözden kaçırılmaması gereken bir durumdur. Başka bir deyişle kadın istihdam oranının düşük olması ve kayıt dışı istihdam birbirini besleyen süreçler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışan emeklilerin aylıklarından sosyal güvenlik destekleme primi kesintisi yapılmakta olduğunu ve sosyal güvenlik destekleme primi kesintisinin sigortalıların emekli maaşını artırıcı etki yapmadığını önceki bölümlerden hatırlayabiliriz. Fakat bu bölümde de ülkemizde çalışabilecek yaştaki genç kişilerin önceki yıllarda emekli edildiğini, sosyal güvenlik destekleme primi kesintisi uygulaması ile emekli kişilerin istihdamının önüne geçilmek istendiğini, ancak bu uygulamanın kayıt dışı istihdama neden olduğunu tekrardan vurgulamamız çok önemlidir.

Genel Sağlık Sigortası ile toplumun tümünü sağlık açısından sosyal güvenceye kavuşturmayı hedefleyen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu bunu kısa sürede başarmıştır. Sağlık hizmetinden yararlanma şartları kanununun 67. maddesinde sayılmış olup, burada sayılmayanlar gelir durumlarına göre genel sağlık sigortası primi ödeyerek devletin sunduğu sağlık hizmetlerinden yararlanmaya hak kazanmaktadırlar.

Ancak sağlık hizmeti ihtiyacını gelir durumlarına göre genel sağlık sigortası primi ödeyerek (eskiden yeşil kart ile) sağlayan çalışanlar günü kurtarmak adına sosyal sigorta hakkında vazgeçip kayıt dışı çalışmayı kabul etmektedirler.

Anayasamızda sosyal güvenlik bir vatandaşlık hakkı olarak düzenlenmesine rağmen 510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununun 6.maddesinde “sigortalı sayılmayanlar” başlığı altında bazı kişilerin sosyal güvenlikten “muaf” olabileceği düzenlenmiştir. Temel görevlerinden birisinin tüm toplumu sosyal koruma altına almak olan sosyal bir devlette sosyal koruma altına alınması gereken yoksul kesimin öncelikle sigortalı sayılması gerekirken bu kanun maddesi tezat oluşturmaktadır.

Bu maddede;

- a) İşverenin iş yerinde ücretsiz çalışan eşi,
- b) Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- c) Ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç),
- d) Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,
- e) Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tâbii olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tâbii olanlar,
- f) Resmî meslek ve sanat okulları ile yetkili resmî makamların izniyle kurulan meslek veya sanat okullarında ve yüksek okullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbikî mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,
- g) Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller,
- h) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri gereği sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar,

ı) Kamu idarelerinde ve Kanunun ek 5 inci maddesi kapsamında sayılanlar hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, bu Kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler ile 65 yaşını dolduranlardan talepte bulunanlar,

k) Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,

l) Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin ilgili mevzuatının zorunlu kıldığı hallerde, işverenleri tarafından bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı yapılanlar

m)Gençlik ve Spor Bakanlığı, Spor Genel Müdürlüğü, Türkiye Futbol Federasyonu, bağımsız spor federasyonları tarafından yapılan her türlü gençlik ve spor faaliyetleri ile bu faaliyetlerle ilgili kamp, eğitim ve hazırlık çalışmalarında süreklilik arz etmeyecek şekilde görevlendirilenler,

4 üncü ve 5 inci maddelere göre sigortalı sayılmaz” denilmekle kanun toplumdaki bazı kişilere “kayıt dışında kalma hakkı” sağlamaktadır. Oysaki devletin görevi bunun tam da aksidir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 86. Maddesinin ek fıkrasının ikinci bendinde “Aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalılar, çalıştıklarını hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak beş yıl içerisinde iş mahkemesine başvurarak, alacakları ilâm ile ispatlayabilirlerse, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamı ile prim ödeme gün sayıları dikkate alınır” denilmektedir. Başka bir deyişle işten ayrıldıktan beş yıl

içinde mahkemeye başvurmayan çalışanların hakkı zaman aşımına uğramaktadır. Tezimi yazdığım bu günlerde bu zaman aşımının kaldırılması yerine bir yıla düşürülmesini sağlayacak bir yasa çıkarılmasına yönelik tartışmalar vardır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 8. Maddesinde ise “işverenler, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılan kişileri, 7 nci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen sigortalılık başlangıç tarihinden önce, sigortalı işe giriş bildirgesi ile Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Ancak işveren tarafından sigortalı işe giriş bildirgesi; İnşaat, balıkçılık ve tarım iş yerlerinde işe başlatılacak sigortalılar için, en geç çalışmaya başlatıldığı gün kuruma verilmesi halinde, sigortalılık başlangıcından önce bildirilmiş sayılır” denilmektedir. Yani işveren çalıştıracığı işçinin işe giriş bildirgesini bir gün önceden kuruma vermek zorundadır, inşaat, balıkçılık ve tarım iş yerleri ise bunun istisnasını oluşturmaktadır. Ancak bu sektörler kayıt dışının en yoğun olduğu sektörlerin başında gelmektedir. Kanunda bu maddenin varlığı, bu sektörlerde denetiminin etkinliğini düşürmektedir. Bu iş yerlerinde yakalanan sigortasız işçiler o gün akşama kadar kuruma bildirildiğinde işveren idari para cezasından kurtulmaktadır.

3.3.2.2.İstihdamla İlgili Yükümlülüklerin Fazlalığı

Kayıt dışı faaliyetleri teşvik eden ve kayıt dışı ekonomiyi genişleten en önemli faktör vergi yükü ve sosyal güvenlik primleridir (Çetintaş ve Vergil,2003: 17). Vergi, sigorta ve benzeri kesintiler nedeniyle istihdam üzerindeki maliyetlerin yüksek olması, hem işçiyi hem de işvereni kayıt dışı istihdama yönelten önemli bir etkidir. İstihdam üzerindeki maliyetlerin yüksek olması, işverenlerin bu maliyetlerden kısmen veya tamamen kurtulma çabası içine girmelerine neden olabilmektedir (Sarılı, 2002: 41). Kamunun üretimden vergi ve vergi benzerleri şeklinde aldığı pay arttıkça, ekonomik birimler faaliyetlerini kısmen ya da tamamen denetimden uzak devam ettirmek isteyeceklerdir (Çetintaş ve Vergil, 2003: 17).

Kayıt dışı istihdamın bir nedeni işletmelerin iş gücü maliyetinden tasarruf etme

amacı gütmesidir. Bu bağlamda, kayıt dışı ekonomide ticaret ve istihdamı düzenleyen yasal ve yönetsel kuralların tanınmaması ya da eksik uygulanması hem sorunlardan, hem de unsurlardan biridir. Kendi aralarında, istihdamı artırmada ya da yoksulluğu azaltmada kayıt dışı ekonomidekilere yardım etme kaygısı ile hukuka saygı gösterme gereği arasında tercih yapmak durumunda kalmış olan pek çok ulusal ve yerel makam bu sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bir başka deyişle, kayıt dışı istihdamı kayıtlı istihdama dönüştürmek için çözüm yolu olarak kuralsızlaştırma ile yürürlükteki yasal kuralların daha katı bir uygulaması arasında tercihte bulunma güçlüğü ile karşılaşmaktadır (Erdut, 2007: 57).

Asgari ücretin mali boyutuna ilişkin bir diğer sorun asgari ücretten yapılan vergi dışı kesintilerin yüksekliğidir. Asgari ücret üzerinden yapılan vergi, sigorta, fon gibi kesintiler işçinin net ücretini azaltırken, işverenlerin maliyetlerini arttırmakta ve kayıt dışı istihdam uygulamalarının yaygınlaşmasına zemin hazırlamaktadır. Hemen hemen bütün kesimlerde, kayıt dışı ekonomi olgusunun nedeni formel (kayıt içi) sektörlerdeki istihdam maliyetlerinin yüksekliğidir. Asgari ücretler ile kayıt dışı istihdam ilişkisinin niteliği asgari ücretin yüksek olmasından çok kesintilerin fazlalılığıdır. Uygulamada, işverenler ile işçiler arasında kayıt dışı pazarlığı yapılmakta; ücretlerine bir miktar zam alma ya da işe alınma karşılığında sigorta ve şikayet haklarından vazgeçmeleri söz konusu olabilmektedir (Korkmaz, 2001: 283).

3.3.3.Sosyal Nedenler:

Kayıt dışı istihdama neden olan sosyal nedenler hızlı nüfus artışı, nüfus yapısı ve göç, sigortalıların sosyal güvenlik hizmetlerine bakış açısı olarak sıralanabilmektedir.

3.3.3.1.Hızlı Nüfus Artışı, Nüfus Yapısı ve Göç

Bir ülkenin kalkınmasında nüfus önemli bir faktördür. Ekonomilerini büyütme için gerekli diğer şartlara sahip olduğu halde yeterli nüfusa sahip olmayan ülkelerin, bu eksikliği gidermek amacıyla yurt dışından iş gücü ithal etmek zorunda kaldıkları bilinen bir gerçektir. Nüfus, sahip olduğu özelliklerden dolayı yerine göre ekonomik gelişmenin bir

şartı olmakta veya gelişmeyi engelleyen, en azından yavaşlatan bir etkiye sahip bulunmaktadır. Ancak nüfus artışının hızlı olması 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. Nüfus artışı oranında veya köyden kente göç oranında istihdam olanağı yaratılamaması kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerindedir. Artan işsizlik oranı nedeniyle emek sahipleri, kayıt dışı sektörlerde daha az ücret, sigortasızlık ve uygunsuz koşullar altında çalışmayı kabul etmek zorunda kalmaktadır (Güloğlu, 2005: 7-9).

3.3.3.2.Sigortalıların Sosyal Güvenlik Hizmetlerine Bakış Açısı

Sigortalıların sosyal güvenlik hizmetlerine bakış açısı, konuyla ilgili bilgi ve bilinç durumları, kamunun kaynakları verimli kullanabileceğine dair düşünceleri de kayıt dışı ekonomiyi artıracak ya da azaltacaktır (Çetintaş ve Vergil, 2003: 18).

Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sigortalı ve aile fertlerinin sosyal güvenlik hizmetlerinden hoşnutsuzluğu, kişileri kayıt dışı çalışmaya itebilmektedir. Sosyal güvenlik kurumları hizmetlerinden hoşnutsuzluk, beraberinde kayıt dışı çalışmayı getirmektedir (Tekinarslan, 2011: 36). Kayıt dışı çalışanlar sigortalı olmayı en fazla sağlık sorunlarının çözümü için düşünmektedirler. İkinci planda yaşlılık, en sonra da iş kazası riski gelmektedir. 1990'lı yıllarda genel bir kanaat haline gelmiş olan "uzun sıra bekleme, hekimlerin özensiz muayeneleri vb." unsurlar kayıt dışı çalışanın özel hekimlere yönelmesine neden olurken (Lordoğlu, 1999: 16) SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı bünyesine devredilmesi ve ücretli çalışanların da istediği hastaneye gidebilmeleri, toplumda herkesin genel sağlık sigortası kapsamında sağlık güvencesine kavuşması; sağlık hizmetlerinden duyulan memnuniyetin %40'tan (2003) %76'ya (2010) çıkararak, yaklaşık son 10 yılda 2 kat artmasını sağlamıştır (www.oecd.org/statistics/). Sosyal Güvenlik Kurumunun verdiği hizmetlerden memnuniyetin artması kişilerin kayıtlı istihdama yönelmesini artıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.3.4.Siyasi Nedenler:

Kayıt dışı faaliyetlerin boyutunun artmasının nedenlerinden biri de siyasi yapıdır. Gelişmiş ülkelerin demokrasilerinde, devletin vatandaşı denetlemesinin yanında, vatandaş da devleti denetleme hakkına ve yetkisine sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerdeki demokrasi anlayışına göre ise, kanunlara tabi olanlar ve kanunları uygulayanlar, kanunların oluşumuna katılamamakta ve ayrıca vatandaşlar da devleti denetleme hakkına sahip olamamaktadırlar. Kanunların oluşumuna katılamayan veya kanunların uygulanmasını denetleyemeyen vatandaşlar, tepkilerini kayıt dışı faaliyetlere kayarak ortaya koyabilmektedirler. Devlete bağlılığın azalması, bir diğer deyişle devletin saygınlığını yitirmesi, ekonomik faaliyetlerin kayıt dışında tutulmasının toplum tarafından hoşgörüle karşılanmasına neden olarak kayıt dışı faaliyetlerin artmasına yol açmaktadır (Sarılı, 2002: 44).

3.4. Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri

Kayıt dışı çalışan işçilerin ortalama çalışma saatleri ile ilgili bilgilerin sınırlı ve güvenilir olmaması nedeniyle kayıt dışı istihdam ile ilgili araştırma yapmak, kayıt dışı ekonominin katma değere katkısı ile ilgili bir araştırma yapmaktan daha zordur (Durmuş, 2006: 144).

Kayıt dışı ekonomiyi ölçme yöntemleri doğrudan ölçme yöntemi, dolaylı ölçme yöntemi ve karma yöntem olarak sıralanabilir.

3.4.1.Doğrudan Ölçme Yöntemi

Bu ölçme yöntemi, daha çok kayıt dışı istihdama yönelik anket çalışmalarından oluşmaktadır. Seçilen bir alanda ve sınırlı bir örnekten hareketle yapılan bu çalışmalardan elde edilen sonuçlar ile seçilen iş kolundaki veya farklı iş kollarındaki diğer araştırmaların sonuçları birleştirilerek ülkenin bütünündeki kayıtdışılık boyutu ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Ancak, bu yapılan araştırmalarda anketin nerede hangi sektörde ve kimler tarafından yapıldığı önemlidir. Zira, gelir seviyesi yüksek bir bölgede yapılan araştırmada

kayıt dışı istihdamın daha düşük olduğu bunun tersine gelir seviyesi düşük olan bölgelerde daha yüksek olduğu gerçeği gözden kaçırılmamalıdır. Bunun yanında araştırmanın kim veya hangi kuruluş tarafından yapıldığı da önemlidir. Ekonomik faaliyette bulunan ve gelir elde edenler üzerinde doğrudan yapılan araştırmalar sonucunda, araştırmayı yapan kamu veya özel kesim kuruluşların yapısına göre oldukça farklı sonuçlar elde edilmektedir. Eğer araştırmayı kamu kuruluşu yapıyorsa, araştırmacıya yanlış bilgi verilmesi olasılığı yüksektir. Kişilerin kamu otoritesinden korkmaları ve gerçek faaliyetlerini saklamaları kamu tarafından yürütülen anket çalışmalarının en önemli engeli olmaktadır.

3.4.2. Dolaylı Ölçme Yöntemi

Bazı ekonomik ve sosyal göstergelerin karşılaştırılması suretiyle kayıt dışı istihdamın büyüklüğü saptanmaya çalışılmaktadır. Bilgi almanın zorluğu veya anketlerin maliyetli ve zaman gerektirmesi nedeniyle, ölçme yöntemlerinden daha çok dolaylı ölçme yöntemi kullanılmaktadır. Kayıt dışı istihdamı dolaylı olarak ölçebilmek için, çeşitli dönemlerde çeşitli veriler dikkate alınarak saptamalar yapılmış ancak çok sağlıklı sonuçlara ulaşmak mümkün olmamıştır. Dolaylı ölçme yönteminde, istihdam yapısı dikkate alınarak iş gücü miktarındaki artış ve kayıt dışı çalışanların sayısı tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bunun dışında kamu kurum ve kuruluşlarının denetim sonuçlarına göre ölçülmeye çalışılmış, ayrıca çok sağlıklı olmamakla birlikte üretim faktörlerinin girdi miktarlarından hareket ederek kayıt dışı ekonomi tahmin edilmeye çalışılmaktadır.

3.4.3. Karma Yöntem

Kayıt dışı ekonominin ölçülmesindeki yöntemlerden biri de karma yöntemdir. Karma yöntem, doğrudan ölçme yöntemi ile dolaylı ölçme yönteminin birlikte kullanıldığı bir kayıt dışı ekonomiyi ölçme yöntemidir. Bu yöntemde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ölçülürken, üretim girdilerinin miktarı, üretilen mal miktarı, teknolojik gelişmeler, kişilerinin ikinci bir işte çalışıp çalışmadığı gibi birçok veriden hareketle ölçme yapılmaktadır. Tüm bu değişken veriler birlikte değerlendirilmekte, yapılan analizler sonucunda kayıt dışı ekonomi ölçülmeye çalışılmaktadır (Göktaş, 2007: 8-9).

3.5.Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri

Bazı kaynaklarda kayıt dışı faaliyetlerin rekabet gücünü arttırması, büyümeyi hızlandırması, ekonomiye canlılık getirmesi, istihdamı artırması, toplumda sosyal patlamaları engellemesi gibi olumlu etkileri olduğu belirtilmektedir. Ancak büyüme ve kalkınma farklı kavramlardır. Ülkelerin büyüme uğruna ekonomik kalkınmayı göz ardı etmesi insana yapılan yatırımları azaltması, ülke vatandaşlarının yaşam standartlarından feragat etmesi kabul edilemezdir. Sosyal güvenlik sosyal bir devletin tüm vatandaşlarına sunması gereken bir hizmettir. Kayıt dışı faaliyetlerin özellikle uzun dönemde birçok olumsuz etkiyi ve daha büyük sorunları beraberinde getireceği açıktır. Dolayısıyla, kayıt dışı ekonominin olumlu etkilerinden bahsetmek, kayıt dışı faaliyetleri faydalı bir ekonomik faaliyet olarak görmek ve önleme konusundaki mücadeleden vazgeçmek son derece yanlıştır. Bir ülkenin gelişmesinin ve kalkınmasının en önemli göstergelerinden biri sosyal güvenliğin yaygınlığıdır. Bu nedenle araştırmamızda kayıt dışı istihdamın “olumlu etki”lerinden bahsedilmeyecektir.

Kayıt dışı faaliyetler; ekonomik göstergelerin temelini teşkil eden istatistikî verilerin ve araştırmaların sağlıklı yapılmasını engellemekte ve bu durum da ülke ekonomisinin gerçek durumunu göstermemekte, alınacak ekonomik kararları ve engelleyici önlemleri olumsuz yönde etkilemektedir (Daşcı, 2013: 34).

Kayıt dışı faaliyetler nedeniyle aynı mal ve hizmeti üreten piyasalarda yasal ve yasal olmayan iş yerleri arasında haksız rekabet oluşmakta, rekabet doğal olarak yasal yükümlülüklerini ödemeyen iş yeri lehine gelişmekte, kayıt dışı faaliyetler özendirici bir hal almaktadır.

Kayıt dışı faaliyetler nedeniyle kayıt altına giremeyen dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayan bireyler ve aileleri sosyal risklere karşı da savunmasız hale gelmektedirler (Karan, 2006: 39).

Kayıt dışı faaliyetlerin, kamu gelirlerinde azalmaya yol açacağı kaçınılmaz bir gerçektir. Bu azalmada sosyal güvenlik açıklarına ve kamu açıklarına yol açmaktadır.

Kayıt dışı faaliyetlerin artması, toplumun ahlaki değerleri ile sosyal düzeninin bozulmasına ve yasa dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasına da neden olmaktadır. Devlete olan güvenleri azalan bireyler sorunlarını yasa dışı yollarla çözüme yoluna gidecekler ahlaki değerler üzerinde ortaya çıkan bu yozlaşma, kişileri devlete ve topluma karşı suç işlemeye teşvik edecektir.

Kayıtdışılığın neden olduğu gelir seviyesinin düşmesinden kaynaklanan suç oranlarının yükselmesi, uyuşturucu, fuhuş, kumar, kaçakçılık, hırsızlık gibi toplumun huzur ve güvenini bozacak faaliyetlerin artmasına neden olmakta, bu da devletin güvenlik ve asayişini bozmakta, aynı zamanda bu kurumlara yapmış olduğu harcamaları artırarak daha önemli hizmet yatırımlarının aksamasına neden olmaktadır (Daşcı, 2013: 36-38).

3.6.Bazı Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdam

Gelişmiş Batı toplumlarında kayıt dışı ekonomi ve istihdam %10'lara yaklaşırken, hızlı nüfus artışı, yoğun kentleşme ile birlikte, sanayi sektörü belirli teknolojilere, üretim yapılarına ve büyüklüklere ulaşmadan hizmet sektöründeki büyümenin sanayi sektöründeki büyümeyi aştığı gelişen dünyada ve kayıt dışı ekonomi ve istihdamın %50'lere doğru genişlediği gözlenmiştir. Böyle bir oluşum, bir yandan çalışanların güvencesiz kalmasına, yaygın bir biçimde çocuk, kadın, kaçak işçi, istihdamı yoluyla çalışanların korumasız kalmasına yol açarken, diğer yandan devlet vergiler yoluyla sağlayacağı sağlıklı finansman kaynaklarına kavuşamamakta, kamu açıkları hızla büyümekte, sosyal güvenlik sistemi yeterli mali kaynaklardan yoksun kalmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdam faaliyetinde bulunanlar; üçüncü ülke vatandaşları, yabancı kaçak işçiler, yasa dışı göçmenler, öğrenciler, işsizler, ikinci bir işte çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlardan oluşurken, (Tunç, 2007: 1) gelişmekte olan ülkelerde bölgesel geri kalmışlık, hızlı nüfus artışı ve iç göç nedeniyle şehirlerde işsiz

nüfusun hızla artmasına bağlı olarak şehirlerde işsiz nüfusun hızla artış göstermesi ile bireylerin işteki seçiciliğini kırarak kayıt dışı çalışmalarına neden olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işletmelerin büyük bir çoğunluğu kurumsallaşmış bir yapıya sahip olduğu için, kayıt dışı istihdam oldukça düşük seviyededir. Ancak dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi bu ülkelerde de, 1990'lı yıllar sonrası yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler, işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmuştur (Tekinarslan, 2011: 31). Gelişmekte olan ülkelerde, istihdam yaratma olanakları sınırlıdır. Bu nedenle kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen iş gücü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, herhangi bir eğitim ya da uzmanlık gerektirmeyen, büyük miktarda sermayeye ihtiyaç duyulmayan evde çalışma, fason üretim, işportacılık, simitçilik, pazarcılık, su satıcılığı vb. işlerin yapıldığı enformel sektörde kayıt dışı çalışmaktadır (Tunç, 2007: 25).

Tablo 15'de kişi başına düşen gelirin düşük olduğu ve gelir dağılımının nispeten adaletsiz olduğu ülkelerde kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek olması dikkat çekmektedir. Kayıt dışı istihdam oranı en düşük olan ülke Beveridge sistemini benimsemiş olan İngiltere'dir. Tablo-17 seçilmiş bazı OECD ülkelerindeki kayıt dışı iş gücü piyasaları üzerinde yapılmış bazı araştırmaların sonuçlarını özetlemektedir. Küreselleşme politikalarının yaygınlaşmaya başladığı 1980'lerden bu yana OECD üyesi gelişmiş ülkelerin birçoğunda kayıt dışı iş gücü kullanım oranı hemen hemen ikiye katlanmıştır. 1990'ların sonuna doğru kayıt dışı ekonomik faaliyetlerle uğraşan insan sayısının Avrupa Birliği'nde 30 milyon ve Avrupalı OECD ülkelerinde ise 48 milyon dolayında olduğu tahmin edilmektedir. (Durmuş, 2006: 145) Avrupa ülkeleri 1990'lı yılların sonlarında meydana gelen bu değişimlere yönelik çalışma başlatıp, önlemler alarak kayıt dışı ile mücadele etmişlerdir. 2002 yılı verilerinin düşük seviyelerde bulunması ülkelerin kayıt dışı ile mücadelede başarılı olduklarını göstermektedir. Avrupa ülkelerinin başarısını anlamak ve örnek almak amacı ile bu ülkelerin kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yaptıkları çalışmaları incelememiz gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde aldıkları önlemler bakımından önemli olduğunu düşündüğüm ve diğer ülkelere örnek olan Almanya, Avusturya, Belçika ve Fransa'yı incelemek uygun olacaktır.

Tablo-17: Bazı OECD ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)

| Ülke | Dönem | Kayıtdışı İstihdam Oranı % | Kayıtdışı İstihdam Oranı % (2002)* |
|-----------|-----------|----------------------------|------------------------------------|
| Avusturya | 1990-1991 | 9,6 | 8,4 |
| | 1997-1998 | 16 | |
| Danimarka | 1980 | 8,3 | 10,1 |
| | 1994 | 15,4 | |
| Fransa | 1975-1982 | 3.0-6.0 | 11,4 |
| | 1997-1998 | 6.0-12.0 | |
| Almanya | 1974-1982 | 8.0-12.0 | 8,7 |
| | 1997-1998 | 19.0-23.0 | |
| İtalya | 1979 | 20.0-35.0 | 17,4 |
| | 1997-1998 | 30.0-48.0 | |
| İspanya | 1979-1980 | 9.6-26.5 | 11,1 |
| | 1997-1998 | 11.5-32.3 | |
| İsveç | 1978 | 13.0-14.0 | 10,1 |
| | 1997-1998 | 19,8 | |

Kaynak: Durmuş, 2006: 146

(*) Kapar, 2006: 49

3.6.1. Almanya

Almanya’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin %17’si düzeyindedir. Almanya’da kayıt dışı çalışanlar; yabancı kaçak işçiler, yasa dışı göçmenler, emekli aylığı alanlar, öğrenciler, işsizler ve ikinci bir işte çalışanlardan oluşmaktadır. Almanya’da 500.000 civarı da kaçak göçmenin bulunduğu ve bunların %70’lik kısmının emek piyasasında kayıt dışı olarak çalıştığı tahmin edilmektedir (Tunç, 2007: 71).

Almanya’da “Kayıt Dışı İstihdama Karşı” olan yasa yaklaşık olarak 50 sene önce yasallaşmış, 1998 yılında bu kanunda ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla kademeli olarak gelir vergisi oranlarında indirim yapılmış, kontrolleri arttırmak için gümrük polisleri kullanılmış, özellikle hizmet ve inşaat sektörlerinde kontrol oranları yoğunlaştırılmış, kontrollerin etkili olması için 1998’in başından itibaren kurumlar arası

veriler aynı sistem altında birleştirilmiş, çalışan sendikaları ve işveren birlikleri arasında bir ittifak yaratılarak yeni istihdam alanlarının yaratılmasını güdeleyen, büyük çaplı işsizlikle mücadele etmeyi amaçlayan çalışmalar yapılmış, cezalar arttırılmış ve kayıt dışı işçi çalıştıran işverenler için hapis cezası 5 yıla yükseltilmiştir (Şen, 2008: 40-43).

Federal hükümet Temmuz 2003 tarihinde, kayıt dışı istihdamı tespit etmek ve kayıt dışı istihdam ile mücadele etmek amacıyla yetkili bir kurum oluşturmaya karar vermiştir. Kanun dışı İstihdam ile Mücadele Kanununda yapılan revizyon ile “Finanz kontrolle Schwarzarbeit” (FKS) kurulmuştur. FKS, Maliye Bakanlığı'nın Gümrük Birimi'ne bağlanmıştır. Bu kurum, kayıt dışı istihdamın tüm çeşitleri ile mücadeleyi hedef almaktadır. Ancak bunu yaparken kayıtlı şirketler üzerinde durulmaktadır. FKS, yaklaşık 6600 çalışanı, merkez ve 113 şube ofisi olmak üzere bölünmüş yapısı ile şu üç alt birimden oluşmaktadır:

Önleme Birimi: Bu birim, kayıt dışı istihdamın piyasada ortaya çıkan her türlü belirtisini takip etmektedir. Buna ek olarak, rastgele denetimler yapmaktadır.

Belirleme Birimi: Bu birim tüm kanuni soruşturmalardan ve ceza biriminin yetki alanına girmeyen başlangıç prosedürlerinden sorumludur.

Ceza Birimi: Bu birim, hiçbir saha çalışması gerektirmeyen tüm özet işleri takip etmektedir. Aynı zamanda, yolsuzlukları belirlemek için, işverenler ya da sosyal güvenlik ajanslarının kullandıkları farklı verileri analiz etmektedir. Bunlara ek olarak, FKS'nin her türlü işlemlerine ilişkin itirazları sonuçlandırmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 285).

Almanya'da bilerek kayıt dışı işçi çalıştırmanın cezası 500.000 Avro; kasıtlı olmaksızın kayıt dışı işçi çalıştırmanın cezası 250.000 Avro'dur. Almanya'da sadece işverenler değil kaçak çalışan işçiler de idari para cezasının muhatabı olmaktadır. Bilerek yapılan ihlal durumunda işçiye 5.000 Avro'ya kadar, kasıtlı olmaksızın işlenen ihlallerde ise 2.500 Avro'ya kadar idari para cezası kesilmektedir. Cezanın tekrarlanması halinde, hapis cezası öngörülmektedir (Tunç, 2007: 72).

Almanya’da kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu ev işlerinde (hizmetçi, çocuk ve yaşlı bakımı vb.) çalışanları kayıt altına almak için 1999 yılına kadar “düşük nitelikli işler”de çalışanlar sadece vergilendirilmeye tabi tutulmuş, sosyal güvenlik paylarından muaf tutulmuş olup (Şen, 2008: 43) 2003 yılında mini-jobs alanında reform getiren kanun yürürlüğe girmiştir. Mini-jobs uygulaması, karşılığında alınan ücretin 400 avroya kadar olduğu işleri, ev hizmetlerinde mini-jobs ve midi-jobs şeklindeki bir sınıflandırmaya tabi tutarak, bu tür işlerin sosyal güvenliğin kapsamına alınmasını kolaylaştırılmış ve bu sektördeki kayıtdışılık engellenmeye çalışılmıştır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 181). Bu düzenleme ile işveren konumundaki ev sahibi, hizmetçisine, çocuk bakıcısına fatura karşılığı ödeme yapabilmektedir. Ev sahibinin bu faturaları 2 yıl boyunca muhafaza etmesi gerekmektedir. Denetimlerde fatura ibraz etmeyen işverenlere cezai yaptırım uygulanmaktadır (Tunç, 2007: 73).

3.6.2. Avusturya

Avusturya’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin %10’u düzeyindedir. Ülkede 2000 yılı itibari ile 500.000 kişinin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir. Avusturya’da kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu işler; çocuk bakıcılığı, hizmetçilik ve bahçıvanlıktır. Ayrıca ülkede son yıllarda yabancı kaçak işçilik de artış göstermiştir. Avusturya’da nüfusun 1/10’u kendi işi dışında ikinci bir işte kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Kayıt dışı çalışanların sektörlere göre dağılımı %40’ı inşaat ve zanaat, %16’sı ticari ve sınai işler, %16’sı hizmet sektörü, %13’u eğlence işleri ve %15’i de diğer ticari işlerdir.

Ülkede kaçak işçi çalıştırdığı tespit edilen işverene, kaçak işçi sayısının üçe kadar olması halinde her kaçak işçi için 1.000 ile 10.000 Avro, tekrarında iki katı, üç kişiden fazla kaçak işçi olması halinde ise bu cezaların iki katı ceza uygulanmaktadır (Tunç, 2007: 77). 2005 yılında kayıt dışı işçi çalıştıranlara 2 yıla kadar hapis cezası verilmesini öngören kanunlar çıkarılmıştır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 190).

3.6.3.Belçika

Belçika’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin %20’si düzeyindedir. Ülkede kayıt dışı çalışanlar genellikle vasıfsız işçiler, erkekler ve gençlerden oluşmaktadır. Kayıt dışı çalışmanın sektörlere göre dağılımı; perakende ticaret, inşaat, nakliyat, ikram işleri, ev hizmetleri (özel temizlik, çocuk bakımı) tekstil ve tarım sektörü şeklindedir.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla 2002 yılında Çalışma İstihdam ve Sosyal Diyalog Bakanlığı iş yerlerine yönelik denetimleri ve kaçak işçi çalıştıranlara karşı uygulanan cezai müeyyideleri artırmıştır. Örneğin ülkede yasal olarak oturma ve çalışma izni bulunmayan bir yabancıyı istihdam eden işveren hakkında, her yabancı kaçak işçi için 15.000 ile 75.000 Avro arasında idari para cezası ve bir yıla kadar da hapis cezası uygulaması getirilmiştir (Tunç, 2007: 78).

Belçika, sosyal güvenlik hizmetlerinde “e-devlet” sistemlerine geçilmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanarak kayıt dışı ile mücadele açısından lider bir ülke olarak itibar kazanmıştır. Son 10 yıl içerisinde, Belçika, sosyal güvenlik sistemi kapsamında idari verilerin alışveriş ve elektronik olarak saklanması alanında geliştirdiği politikalarla diğer ülkelere öncü olmuştur.

1990’dan beri, ülkenin sosyal güvenlik kurumları, Crossroads Sosyal Güvenlik Bankası (BCSS/KSZ) tarafından koordine edilmekte olan elektronik bir ağ üzerinden iş birliği yapmaktadırlar. Belçika hükümeti BCSS/KSZ’den federal kamu hizmetleri için bir elektronik devlet (e-devlet) sistemi kurulmasını istemiş ve bu süreç tüm Avrupa için iyi bir örnek oluşturacak olan e-kapı yöntemiyle sosyal güvenlik kurumlarının tüm işlemlerinin entegrasyonunun başarılı bir birleşimine öncülük etmiştir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 46).

3.6.4.Fransa

Fransa’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin %14’ü düzeyindedir. Fransa yasalarında

kayıt dışı çalışma, illegal çalışma olarak geçmektedir. Bu terim, yasal veya yasal olmayan göçmenleri, kişilerin düzensiz olarak gerçekleştirdikleri ikinci işleri kapsamaktadır. Fransa'da kayıt dışı çalışma en çok işsizler, iş sahipleri, sokak satıcıları ve yasa dışı göçmenler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Fransa'da, kayıt dışı istihdamı yok etmeye ve azaltmaya yönelik yapılmış "hizmet fişleri" adında bir çalışma vardır. Bu uygulama sayesinde resmi kurumlara bildirilmesine gerek duyulmayan hizmetler kayıt altına alınabilmektedir. Hizmet fişleri ile ilgili çalışma 1994 yılında başlamıştır. Bu çalışma ile birlikte bir kişi, uzun bürokratik işlemlere ve antlaşmalara gerek duymadan ev hizmetleri için işçi kiralayabilmektedir. Hizmet fişleri, birer çalışma kontratı gibi işlev görmektedir ve uzun işlemlere gerek duyulmadan herhangi bir bankadan alınarak ödenebilmektedir. Hizmet fişlerinin başka bir yararı ise toplam miktarlarının %50'si gelir vergisinden düşürülebilmektedir.

Mayıs 1999 tarihinde yapılan bir düzenlemeye göre; işletmelerin, yeniden yapılanma, verimliliğin artırılması, iş organizasyonun geliştirilmesine yönelik harcamalarının KDV oranı düşürülmüştür. 2000 yılı Bütçe Kanunu ile birlikte, ev bakım ve onarım harcamalarında %5; ısıtma sistemi, asansör gibi büyük donanım harcamalarında %15 oranında gelir vergisi indirimleri yapılmıştır. Vergi indirimleri ve bürokratik işlemlerin azaltılması ile birlikte kayıtlı istihdam desteklenmek istenmiştir. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Kampanyaları düzenlenmiş, mevzuatın tüm denetim birimlerince yeterince anlaşılması ve faaliyetlerin bütünleştirilmesi için eğitim programları düzenlenmiştir.

Asgari gelir yardımı alan bireyler, bu yardımı ve bağlı sosyal hakları (örneğin; ücretsiz sağlık yardımı, emlak vergisi muafiyeti gibi) kaybetmemek için geçici bir işi kabul etmemeye ya da işi kayıt dışı olarak sürdürme eğiliminde olduklarından, 29 Temmuz 1998 tarihinde yapılan bir yasal düzenleme ile part-time ya da belirli süreli bir işte çalışırken, asgari gelir yardımının devam edeceği süre uzatılmıştır.

Kayıt dışı çalışma alanındaki bilgilerin analiz edilmesini ve merkezileştirilmesini sağlamak, kayıt dışı çalışmaya açık olan sektörlerdeki meslek kuruluşları arasında iş

birliğini geliştirmek ve kayıt dışı çalışma ile mücadelede etkili olabilecek tedbirleri belirleyerek kamu otoritelerine sunmak olan bir kurum kurulmuştur.

Ocak 1992’de yayımlanan Başbakanlık Genelgesini müteakip, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amacıyla kamu otoriteleri ve meslek işçi sendikaları arasında iş birliği anlaşmaları yapılmaya başlanmıştır. Bu anlaşmaların amacı, belirli meslek alanlarında kayıt dışı çalışmanın nlenmesine yönelik somut tedbirleri belirlemek ve uygulamak; meslek kuruluşlarını, kamuoyunu, tüketicileri ve müşterileri bilgilendirmektir (Şen, 2008: 34-39).

3.7.Kayıt Dışı İştihadla Mücadele Yolları

Son yıllarda insan onuruna yakışır iş koşulları (decentwork) sağlamak çoğu devletin milenyum hedefleri arasına girmiş olsa da, devletler bununla ilgili kongrelere katılıp, kurumlar oluşturmuş olsalar da bunlar ancak kağıt üzerinde kalmış, çok fazla uygulanmamıştır. Bu konuda en çok gayret gösteren uluslararası kuruluş Uluslararası alışma örgütüdür. Diğer uluslararası kurumların konuyla çok da ilgilendikleri söylenemez. Ancak Dünya Bankası 2013 Dünya Kalkınma Raporunda yeni iş alanları ama, aktif iş gücü politikaları düzenlemenin gerekli olduğuna, asgari ücret uygulamalarının ve sendikal yoğunlaşmanın adaletli gelir dağılımını sağladığına ve kötü koşullarda gönüllü çalışmanın yapılan işin kalitesini artırmadığına değinmiştir. 1999 yılında Kamboçya ve Amerika arasında Kamboçyalı işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi şartıyla üç yıllık bir ticaret anlaşması imzalanmıştır. 2000’li yılların ortalarına doğru Kamboçya’nın ihracatı artmış, işsizlik oranını azalmış ve ülkede uygulanan işçi ücretleri artmıştır (Selwyn, 2014: 1).

Sosyal güvenlik insan onuruna yakışan iş ortamının temel taşlarından biridir. Oysa ki işçiler ve işverenler çeşitli nedenlerle kayıt dışı istihdam yoluna başvurmaktadır.

Kayıt dışı istihadın, ülkelerinin sosyo-ekonomik yapısına büyük zararlar verdiğini erken kavrayan gelişmiş ülkeler, kayıt dışı istihadla mücadele çalışmalarına II. Dünya Savaşı sonrası dönemde başlamışlardır. Örneğin, Almanya 1957 yılında Kayıt Dışı

Çalışmaya Karşı Kanunu ve Avustralya da 1958 yılında Göç Kanunu'nu uygulamaya koymuştur. Bu çalışmalar günümüze kadar çeşitlenip zenginleşmiştir (Tunç, 2007: 2).

AB ülkelerinde alınan tedbirlerden; denetimlerin artırılması, sektörler üzerindeki mali yükün azaltılması veya ilgili sektörlere sübvansiyon sağlama, işverenlerin bürokratik işlemlerinin azaltılması, hizmet fişi sistemine geçilmesi, yaygın bilgilendirme kampanyaları ön plana çıkmaktadır.

Gelişmiş olarak adlandırdığımız özellikle Avrupa Ülkeleri ve Kuzey Amerika ülkelerinde, kayıt dışı istihdamla mücadele diğer az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere oranla, bilgi işlem sistemlerinin alt yapısının gelişmiş olmasına paralel olarak daha kolaydır. Zira, burada kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon, veri ve bilgi paylaşımının da kolay ve yüksek oranda olması mücadeleyi daha kolay kılmaktadır (Göktaş, 2007: 13-15).

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları; istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve iş birliğinin artırılması, kayıtdışılığı teşvik eden bürokratik işlemlerin azaltılması, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları, davranış değişiklikleri sağlama ve cezaların artırılması politikaları şeklindedir. Bu politikalardan herhangi birinin tek başına uygulanması kayıt dışı istihdamı önlemeye yetmemektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele ederken bu politikaları eş zamanlı olarak hep birlikte devreye sokmaktadırlar (Güloğlu, 2005: 4).

3.7.1.Mevcut Sistemin Değiştirilmesi

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede mevcut sistemde iki şekilde değişiklik yapılabilir. bunlardan birincisi istihdama ilişkin mali yüklerin azaltılması, ikincisi ise bürokratik işlemlerin azaltılması şeklindedir.

3.7.1.1.İstihdama İlişkin Mali Yüklerin Azaltılması

Asgari ücret üzerinden alınan vergiler ve diğer kesintiler bir taraftan asgari ücretlinin gelirini azaltmakta, diğer taraftan da kayıt dışı çalışma şekillerini teşvik etmektedir (Korkmaz, 2004: 69). Asgari ücretler ile kayıt dışı istihdam ilişkisinin niteliği asgari ücretin yüksek olmasından çok kesintilerin fazlalığıdır. Uygulamada, işverenler ile işçiler arasında kayıt dışı pazarlığı yapılmakta; ücretlerine bir miktar zam alma ya da işe alınma karşılığında sigorta ve şikayet haklarından vazgeçmeleri söz konusu olabilmektedir (Korkmaz, 2002: 283).

İstihdam üzerindeki mali yüklerin yüksek olması bir yandan istihdam artışını frenleyerek işsizlik sorununu beslemekteyken, diğer yandan da kayıt dışı istihdamı teşvik ederek devlet için önemli gelir kayıplarına neden olmaktadır. Bu kapsamda Türk Sosyal Güvenlik Sistemi istihdam üzerindeki mali yüklerin yüksekliği açısından güzel bir örnektir. Türkiye’de işe yeni başlayacak kişiler, işverenlerinden "brüt ücret" üzerinden değil de, net ücret üzerinden çalışma talebinde bulunmaktadırlar Çünkü asgari ücret üzerinden geçimini sağlayan kişinin eline geçen net ücrete yakın bir tutar, işverence sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olarak ilgili kamu kurumlarına aktarılmaktadır (Tunç, 2007: 52).

Türkiye’de bir işverenin kayıtlı ekonomide işçi çalıştırmak için ödediği miktar, işçinin cebine net ücret olarak giren miktarın bir buçuk katıdır. Bir işletme yasal yükümlülüklerini yerine getirmediği ve kayıt dışı faaliyette bulunduğu zaman, iki yerine üç işçi istihdam edebilmektedir. Örneğin 2014 yılı 2. Döneminde uygulanan asgari ücretin işverene maliyeti 1332,45 TL iken, işçinin eline net geçen tutar 891,03 TL’dir. İşçinin eline geçen ücretin yarısı kadar yasal kesinti yapılmaktadır. Ayrıca işverene çalıştırdığı işçi sayısına bağlı olarak, sakat, eski hükümlü istihdamı gibi çalıştırılması zorunlu işçilerle, iş yeri hekimi bulundurma vb gibi unsurlar da ek yük getirmektedir (Tekinarslan, 2011: 33).

3.7.1.2.Bürokratik İşlemlerin Azaltılması

Bürokratik işlemlerin fazlalığı kayıt dışı istihdama neden olan en önemli

sorunlardan biridir. Örneğin; iş yeri açarken alınması gereken izin belgelerinin, yerliveya yabancı işçi çalıştırırken yapılması gereken işlemlerin fazlalığı, işvereni ve çalışanı kayıt dışı istihdama yöneltmektedir. Kayıtlı istihdamın artırılması için bürokratik işlemlerin azaltılması gerekmektedir. Bu politika değişikliği hem çalışan ve işverenin, hem de devletin menfaatinedir (Tunç, 2007: 52-54).

3.7.2. Kayıtlı Sisteme Girişe Zorlama

Denetimin etkinleştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun artırılması, cezaların caydırıcı kılınması yolları ile işverenler kayıtlı sisteme zorlanarak kayıt dışı istihdamla mücadele edilebilir.

3.7.2.1. Denetimin Etkinleştirilmesi

Denetim mekanizmalarının yetersizliği de bu süreci teşvik eden diğer bir unsur olarak göze çarpmaktadır (Korkmaz, 2001: 283). Sigortasız işçi çalıştırmanın önlenmesi ve prim gelirlerinin artırılması etkin bir denetim sisteminin işleyişi ile sağlanabilir. Günümüzde kayıt dışı istihdam sorunu, denetim yetkisine haiz teftiş kurullarının etkin denetim süreçlerine kavuşturulamamasından dolayı mevcut durumunu korumakta ve her geçen gün artış göstermektedir. Bu nedenle denetimde etkinlik sağlanmadığı sürece sisteme yönelik en köklü reformların dahi amacına ulaşması olanaksızdır. Yeni denetim yöntemlerinin geliştirilmemesi, denetim elemanlarının kadro ve donanım bakımından eksiklikleri, denetim sonrası verilecek cezaların da uygulanabilir ve adil olmaması önemli bir nedendir (Tekinarslan, 2011: 38).

2006 yılında genel denetim yapılan 645 iş yerinde tespit edilen kaçak prim matrahı 62.331.994.-YTL iken, klasik denetime tabi tutulan 20.407 iş yerinde tespit edilen kaçak prim matrahı 46.047.553.-YTL'dir. Genel denetimlerde rapor başına tespit edilen kaçak prim matrah ortalaması, klasik mucipli denetimlerde tespit edilenin tam 43 katıdır. Yani genel denetimler mucipli denetimlerden %4300 nispetinde daha etkin ve verimlidir. Genel denetim yapılan iş yerlerinde tespit edilen kayıt dışı çalışan sigortalı oranı, klasik mucipli

denetimlerin yaklaşık 6 katıdır. Rakamlar göstermektedir ki, genel denetimler mucipli denetimlere göre daha etkindir (Tunç, 2007: 58). Ancak ülkemizde sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmenleri ağırlıklı olarak mucipli denetim esasına göre çalışmaktadır.

Kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik iş yerlerinde yapılan fiili denetimin engellenme ile karşılaşma riski diğer kurum denetimlerine göre daha yüksektir. İşveren denetim görevlisine zorluk çıkarmakta, işçileri baskı altına alarak çalışmadığını beyan ettirmekte, işçileri iş yerinden kaçırma yoluna başvurmaktadır. Denetime engel olmanın idari para cezası 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununun 102. maddesinde düzenlemiştir. “Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarının; 1) Bu Kanunun uygulanmasından doğan inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmeleri sırasında işverenler, sigortalılar, iş yeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler görevlerini yapmasına engel olamazlar; engel olanlar hakkında eylemleri başka bir suç oluştursa dahi, asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır. 2) Görevlerini yapmasını engellemek amacıyla cebir ve tehdit kullanan işverenler, sigortalılar, iş yeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler fiil daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 265 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre cezalandırılır. Bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanır.” denilmektedir (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu madde 102).

Söz konusu cezalar incelendiğinde cezaların caydırıcı olmadığı görülmektedir. Örneğin; iş yerinde yirmi çalışanı sigortasız olan işveren denetim görevlisine zorluk çıkarıp denetimi engellemekte, denetim sonucu kırk asgari ücret idari para cezası alacakken, beş asgari ücret idari para cezasına razı olmaktadır. Denetime zorluk çıkarılması durumunda denetmenlerin kolluk kuvvetinden yardım alma hakkı vardır. Fakat kolluk kuvveti iş yerine ulaşana kadar işveren sigortasız çalışanları kaçırmaktadır. Cezaların caydırıcı olmaması denetimin etkinliğini azaltan diğer bir unsurdur (Nacaroğlu, 2014: 42).

Sosyal güvenlik denetim elemanları kayıt dışı çalışmayı ya fiili denetim ile ya da kayıt ve belgelerle tespit edebilmektedir. Çoğu işçi kuruma şikayetini iş yerinden

ayrıldıktan sonra yapmakta bu da kayıt dışının tespitini zorlaştırmaktadır. Öte yandan kayıt ve belge ibraz etmeme durumunda işverenin karşılaşacağı ceza çoğu zaman ibraz ettiğinde çıkacak olan cezadan düşük kalmaktadır. Bunun farkına varan işverenler kayıtlarını ibrazdan kaçınmaktadır. Kayıt ibraz etmemenin idari para cezası işverenin tuttuğu defter türüne göre üç asgari ücretten başlayıp, oniki asgari ücrete kadar artmaktadır.

3.7.2.2. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyonun Artırılması

Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliği, kayıt dışı istihdamın artış göstermesinin en temel sebeplerinden biridir. Bu eksiklik kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasını zorlaştırmakta ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan kayıt ve hesaplamaların mükerrer sonuçlar vermesine neden olmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları arasında var olan bu koordinasyon ve iş birliği eksikliği çapraz kontrol denetimlerini de engellemektedir. Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesi, vergi ve sigorta prim kayıplarının önlenmesi için, başta Sosyal Güvenlik Kurumu ve Gelir İdaresi Başkanlığı olmak üzere ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının etkin bir koordinasyon ve iş birliği sağlaması gerekmektedir (Tekinarslan, 2011: 41).

3.7.2.3. Cezaların Caydırıcı Kılınması

Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında yasal yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen işverenlere yönelik cezaların caydırıcı kılınması gerekmektedir. Türkiye’de yasal yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen işverenlere yönelik sadece idari para cezası uygulanmaktadır. Oysa ki gelişmiş ülkelerde yasal yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen ve kayıt dışı işçi istihdam eden işverenlere yönelik idari para cezaları yanında, iş yeri ruhsat iptali, iş yeri faaliyetinden men, hapis cezası, meslekten ihraç ve kamu ihalelerine katılmama gibi birçok cezai yaptırım uygulanmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarının daha etkin ve başarılı olabilmesi için cezaların çeşitlendirilmesi ve artırılması gerekmektedir (Özşuca ve Gökbayrak, 2012: 75).

3.7.3.Sosyal Diyalog Mekanizması

Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında başvurulması gereken bir diğer önemli strateji, sosyal diyalog mekanizmalarının etkin kılınması gerektiğidir. ILO tarafından yapılan tanımlamaya göre sosyal diyalog; kamu yetkilileri, işçiler ve işverenler arasında, ekonomik ve sosyal politikaya ilişkin tarafların ortak ilgi alanına giren konular üzerinde gerçekleştirilen her türlü müzakere ve görüş alışverişidir. Sosyal diyalogun temel hedefi, üç taraflı iş birliğini geliştirerek, demokratik katılım mekanizmasını etkin kılmaktır. Sosyal diyalog mekanizması, ekonomik ve sosyal sorunları çözmeye, iyi yönetişimi teşvik etmeye, sosyal ve sınıai barış ve istikrarı geliştirme ve ekonomik gelişmeyi güçlendirmede önemli bir rol üstlenmektedir. Kamu otoriteleri, sosyal taraflar ve sivil toplum örgütleri arasında var olan iş birliği sürecinin arttırılmasını amaçlayan sosyal diyalog, kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarında başvurulması gereken önemli bir stratejidir (Tunç,2007: 53).

3.7.4.Aktif İstihdam Politikaları

Aktif İstihdam Programları (AİP), iş gücünün mesleki eğitimi, beceri kazandırma, mesleki rehberlik, kariyer danışmanlığı, iş kurmaya destek sağlama ve mesleki rehabilitasyon tedbirlerini içermektedir. AİP'ler, devletin ulusal ve uluslararası kuruluşlarca sağlanan hibe ve kredi gibi transfer harcamalarını çalışan ve eğitim faaliyetlerine yönlendirmeyi esas alan programlardır. AİP'lerin temel hedefi; istihdam edilebilirliği arttırmak için işsizlere iş arama konusunda yardım ve mesleki eğitim sağlamaktır (Tunç, 2007: 58).

3.7.5.Davranışları Değiştirme

Kayıt dışı istihdamın yaratacağı olumsuzluklar konusunda yeterli bilgi sahibi olmayan insanlar, sosyal güvenceden yoksun olarak sigortasız çalışmakta veya çalıştırılmaktadır. Uzun zamandır uygulana gelen kayıt dışı iş ve işlemler kayıt dışı istihdam ilişkilerinin zamanla toplumda meşru görülmesine neden olmuştur. Kayıt dışı

istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında davranışları değiştirmeye yönelik uygulamalar son derece önemlidir. Çünkü kayıt dışı istihdam, sadece sigortasız çalışan bireyi ve ailesini değil, toplumu ve devleti de olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdam ilişkilerinin önlenmesi ve azaltılabilmesi için sigortasız çalışmanın olumsuzlukları konusunda halkın ve kayıt dışı çalışanların bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Bu uzun vadede, halkta kayıt dışı istihdam konusunda bir takım davranış değişikliklerine neden olacaktır.

Kayıt dışı istihdamı önlemek ve azaltmak amacıyla eğitim ve öğretim müfredatlarında sigortalılık ve sosyal güvenlik bilincini artırıcı konulara olabildiğince geniş yer verilmeli, basın ve yayın organları aracılığıyla kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı sürekli olarak ülke gündeminde tutulmalıdır. Ayrıca ulusal ve yerel düzeyde bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları düzenlenmeli, kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması için özendirici ve teşvik edici uygulamalara başvurulmalıdır.

3.7.6.İşsizlik Enflasyon ve Yoksullukla Mücadele

İşsizlik, enflasyon ve yoksulluk, kayıt dışı istihdama neden olan en temel sorunlardan birkaçıdır. İşsizlik ve enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde, kayıt dışı istihdam da yüksektir. Çünkü işsizlik ve yüksek enflasyonun olduğu dönemlerde evine ekmek götüremeyen işsiz insanlar hayatlarını devam ettirebilmek amacıyla kayıt dışı çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarında sosyal güvenlik yardımlarından hak eden, gerçekten yoksul insanların yararlanabilmesi için yoksulluk tanımının objektif kriterlere göre yapılması gerekmektedir. Gelir dağılımından adaletsiz pay alan ve her türlü sosyal korumadan yoksun bırakılan kesimler, kayıt dışı istihdama yönelmektedirler (Tunç, 2007: 52-64).

3.8. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti

Türkiye’de kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sistemine ve ülke ekonomisine önemli bir maliyet getirmektedir. Tahsil edilemeyen primler açısından Sosyal Güvenlik

Kurumunu, gelir vergisi açısından Maliye Bakanlığını gelir kaybına uğratmaktadır.

Tablo-19’da görülmekte olan 2012 yılı verilerine göre; SGK’ya 4-a kapsamında kayıtlı olarak çalışması gereken 3.659.000 kişi, 4-b kapsamında kayıtlı olarak çalışması gereken 3.224.000 kişi ve ücretsiz aile işçisi sayılan 3.360.000 kişi olmak üzere toplam 10.243.000 kişi kayıt dışı çalışmaktadır.

Ankara Ticaret Odası (ATO) tarafından hazırlanan Kayıt Dışı 2007 Raporu’na göre, 2007 yılı için devlet 158 milyar TL vergi toplamayı hedeflemektedir. % 30’luk kayıt dışı ekonomi nedeniyle toplanamayacak vergi kaybı 32 milyar TL, kayıt dışı istihdam nedeniyle devletin uğrayacağı sigorta prim kaybı ise 18.5 milyar TL olarak tahmin edilmektedir (Tunç, 2007: 32). Tahmin edilen bu miktar Sosyal Güvenlik Kurumu’nun 2013 yılı bütçe açığı (19,6 milyar TL) ile neredeyse aynıdır. Başka bir deyişle kayıt dışı istihdamda 1 puanlık gerileme Sosyal Güvenlik Kurumu’nun 600 milyon TL’lik prim kazancı anlamına gelmektedir.

3.9. Reform Çerçevesinde Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam

Toplam nüfus içerisinde çalışma çağındaki nüfus 15-64 yaş nüfus grubudur. Türkiye’de bu yaş grubu batı ülkelerine oranla %7-10 daha fazladır. Ülkemiz açısından bu durum ekonomik gelişme açısından artı olmakla birlikte gerekli istihdam koşulları yaratılmadığından kayıt dışı istihdamın ve farklı yapısal sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Hızlı nüfus artışıyla eksik istihdamın oluşması, ücret düzeylerini aşağı çekmekte, düşük ücretlilerin gelirini artırmak amacıyla kayıt dışı istihdam faaliyetlerine yönelmektedir. Ayrıca ülkemizde çocuk ve genç nüfusun, toplam nüfus içerisindeki oranının yüksek oluşu, gerekli eğitimin verilememesi, nüfusun fazla, GSMH’nin düşük olması, kayıt dışı istihdamı besleyen faktörlerdendir. Türkiye’deki hızlı nüfus artışı, göç ve kentleşme ve istihdam yapısı işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Kayıtlı sektörde iş bulamayan iş gücü ise, kayıt dışı istihdama yönelmektedir. Bir anlamda işsizlikle kayıt dışı istihdam arasında doğrudan bir ilişki vardır. İşsizlik arttıkça kayıt dışı istihdamın boyutları da genişlemektedir. Türkiye’de iş gücünün önemli bir kısmı, esas itibarıyla tarımsal alanda,

aile işletmelerine dayalı üretim yapan, küçük ölçekli, ücretsiz aile yardımcıları kullanan, mevsimlik dalgalanmalara tabi bir istihdam yapısında yer almaktadır. Bu iş gücünde önemli oranda fazlalık mevcuttur. İşsiz oranı ve eksik istihdam büyük bir yoğunluğa sahiptir.

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarında %3,5 olan kent nüfus artışı yıllar itibariyle hızla artmış günümüzde %41’lere ulaşmıştır. Kentlerde nüfus artmış ancak kentsel modern kesim biriken nüfusun ancak bir bölümüne istihdam olanağı sağlamıştır. Kentlere yeni gelen vasıfsız iş gücü, çocuklar, kadınlar, ikinci işte çalışanlar ve yabancı kaçak işçiler kentsel yapıda kayıt dışı istihdama yönelmiştir. Kırsaldan kentlere yapılan sürekli göç işsizlerin ve gizli işsizlerin sayısını artırmıştır. Bu bağlamda kırsal yörelerden göç edenler kayıt dışı istihdam faaliyetleri için önemli bir iş gücü kaynağı olmuşlardır. Hatta kayıtlı sektörteki sınırlı gelişmelere karşın, kayıt dışı istihdamda büyük ve hızlı bir gelişme yaşanmıştır (Güloğlu, 2005: 3-10).

1980 sonrası uygulanan yapısal uyum programlarından kuramsal beklenti istihdamı artırmasıdır. Bu programların dışı açık faaliyetleri artırmasının rekabet ortamı ve verimlilik artışları yaratacağı, emek yoğun faaliyetleri artıracacağı, iç ve dış finansal serbestleşmenin yatırımların finansmanı için gerekli kaynakları artıracacağı, dolayısıyla da istihdamı artıracacağı varsayılmaktadır. Türkiye’de 1980 yılından bu yana uygulanan yapısal uyum ve istikrar politikalarının istihdam artışı üzerindeki etkileri, beklentilerin tersine sınırlı düzeyde kalmıştır. 1980- 1996 döneminde formel iş gücü istihdamı imalat sanayinde sadece %31.8 oranında artmıştır. 1980’li yıllarda uygulanan yapısal uyum programları Türkiye iş gücü piyasalarındaki katmanlı yapıyı güçlendirmiştir. İş gücü piyasası kural ve kurumlarının güçlü olmadığı Türkiye’de, yapısal uyum programları ile daha da esnekleşen iş gücü piyasasında istihdamın enformel sektöre kaydığı, kayıt dışı iş gücü kullanımının yaygınlaştığı saptanmaktadır (Özsucu, 2002: 139).

1980 sonrasında, özel tasarrufları artırıcı, sermaye birikimini sağlayan ve yatırım maliyetini düşürecek vergisel teşviklere ağırlık verilmesiyle, gerek vergi sisteminin büyük ölçüde bozulması ve gerekse kayıt dışı fonların sisteme girmesi kolaylaştırılarak, kayıt dışı ekonomide büyüme kaydedilmiştir. Özellikle, küreselleşmeye bağlı olarak giderek

rekabetçi hale gelen piyasalarda ayakta kalabilmenin gereği olarak maliyet unsuru ön plana çıkmaktadır. Bu sebeptendir ki küçük ölçekte, fason üretim yapan işletmeler giderek önem kazanmakta; ancak, söz konusu piyasa yapısı kayıtdışılığa yol açmaktadır.

Türkiye'deki işsiz sayısının yüksek olması da, emeğin pazarlık gücünü azaltmaktadır. Kayıt dışı istihdam faaliyetine katılmak zorunda kalan işsizler, düşük ücret almakta ve iş güvencesinden yoksun çalışmaktadır.

Türkiye'de kayıtdışılığın en yaygın olduğu alan tarımsal faaliyetlerdir. Kentsel istihdamda ise belirli faaliyetler ve çalışma biçimleri kayıt dışı çalışma açısından önemlidir. Bunlar (Güloğlu, 2005: 3-10);

1- İkinci bir işte kayıtsız çalışma: Bunlar genellikle kayıtlı bir işte çalışmasına rağmen gelir yetersizliği nedeniyle ikinci bir işte çalışanlardır. Ülkemizde devlet memurlarının ya da düşük gelirlili işçilerin işportacılık, pazarcılık, kahvecilik, emlakçılık, taksi şoförlüğü yapması bu bağlamda bir faaliyet türüdür.

2-İnşaat, altın, döviz işlerinde çalışanlar,

3-Beslenme, barınma ve eğlence dünyasında çalışanlar,

4-Ulaştırma sektöründe şoför, muavin, yazıhane ve okul servislerinde çalışanlar,

5-Otopark bekçileri, hizmetçiler, bakıcılar, özel hemşireler, özel hizmet şoförleri

6-Terzi, berber, kunduracı, manav, çırak ve kalfaları,

7-Sebze, meyve, hububat, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları,

8-Ticarethane çalışanları, kuyumcu imalathaneleri, atölye çalışanları, tezgahlar, pazarcı çalışanları, oto yıkayıcıları, tamirci çırak ve kalfaları, döviz ayakçıları, çiçekçi çalışanları, gazetece dağıtıcıları, hurdacı çalışanları, aktif pazarlamacılar,

9-Ev işlerinde imalat faaliyetlerinde bulunan ütücüler, örücüler, nakışçılar, oyacılar, montajcılar, işportacılar, gezi hizmet şoförleri, gezici çalışanlar ve su dağıtıcıları, evde bilgisayar veya daktilo ile evde yazı işleri yapanlar, evlere temizliğe gidenler, işportacılar, seyyar satıcılar, ayakkabı boyacıları vb. şeklindedir.

Tablo-18'de Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yıllar itibariyle düşme eğiliminde

olduğu görülmektedir. 2002 yılında toplam istihdamın yarısından fazlası kayıt dışı iken 2012 yılı itibariyle bu oran %38'lere kadar gerilemiştir.

Tablo-18:Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları

| Yıl/Ay | Ocak | Şubat | Mart | Nisan | Mayıs | Haziran | Temmuz | Ağustos | Eylül | Ekim | Kasım | Aralık |
|----------|---------|-------|-------|---------|-------|---------|---------|---------|-------|---------|-------|--------|
| Dönemler | 1.Dönem | | | 2.Dönem | | | 3.Dönem | | | 4.Dönem | | |
| 2002 | 48,51 | | | 53,11 | | | 53,73 | | | 53,38 | | |
| 2003 | 49,86 | | | 52,57 | | | 54,39 | | | 51,58 | | |
| 2004 | 50,56 | | | 53,83 | | | 55,42 | | | 52,29 | | |
| 2005 | 46,47 | 46,65 | 47,33 | 48,44 | 49,25 | 50,01 | 50,29 | 49,13 | 48,75 | 48,2 | 48 | 46,56 |
| 2006 | 45,48 | 44,47 | 45,34 | 46,38 | 47,70 | 48,56 | 48,93 | 48,93 | 48,41 | 47,2 | 47 | 45,63 |
| 2007 | 44,99 | 44,19 | 44,72 | 45,46 | 46,11 | 47,03 | 47,44 | 47,26 | 46,74 | 45,5 | 44 | 42,14 |
| 2008 | 40,66 | 41,30 | 41,96 | 43,48 | 43,98 | 44,89 | 45,31 | 45,31 | 44,63 | 44,3 | 44 | 41,77 |
| 2009 | 40,78 | 40,80 | 41,31 | 42,72 | 44,58 | 45,68 | 46,39 | 45,71 | 45,53 | 44,5 | 44 | 43 |
| 2010 | 42,29 | 41,73 | 42,06 | 43,32 | 43,61 | 44,78 | 45,06 | 44,76 | 43,97 | 43,5 | 43 | 41,99 |
| 2011 | 40,87 | 41,01 | 41,34 | 42,10 | 42,70 | 43,5 | 43,4 | 43,6 | 42,8 | 41,8 | 40,7 | 39,2 |
| 2012 | 38,40 | 37,50 | 37,50 | | | | | | | | | |

Kaynak:

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari

Tablo-19’da Türkiye’de kendi adına bağımsız çalışanlar ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar arasında kayıt dışı istihdamın daha yaygın olduğu görülmektedir. Hem kırsal hem de kentte kayıtdışılığın en çok yaşandığı ücretsiz aile işçilerinin kayıt dışı çalışmaları toplumda normal kabul edilen bir olgu olmasının yanında günümüzde hukuken de normal kabul edilmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununda da “işverenin ücretsiz çalışan eşi ve aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışan” kişiler de sigortalı sayılmayanlar arasında sayılmıştır. Her ne kadar oransal olarak kendi adına bağımsız çalışanlar ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların kayıt dışı istihdam oranı ücretli ve yevmiyeli çalışanların kayıt dışı istihdam oranından yüksek olsa da ücretli ve yevmiyeli olarak kayıt dışı çalışanların sayısı daha fazladır. 2006 yılında da kendi adına bağımsız çalışanlar ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar arasında kayıt dışı istihdam daha yaygın olmuştur. Tablo-20’de yevmiye usulü çalışma şeklinde ise kayıt dışı istihdam oranı %90’ların üzerinde olduğu

görülmektedir.Tablo-19’da ise tarımda yaşanan kayıt dışı istihdam %84,2 ile tarım dışı faaliyetlerde yaşanan kayıt dışı istihdamdan (%24,7) daha fazla olduğu, kadınların kayıt dışı istihdamının genel olarak erkeklere göre daha yaygın olduğu, tarım dışında bu oranların birbirine çok yakın olmasına karşın tarımsal faaliyetlerde kadınların kayıt dışı çalışma oranının daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo-19 : 2012 yılı İşteki Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (Bin Kişi)

| | Toplam | | | | | Erkek | | | | | Kadın | | | | |
|----------------------|---------------|---------|--------|---------------|---------|--------|---------------|---------|--------|---------------|---------|--------|------|------|------|
| | Kayıtlı Değil | Kayıtlı | Toplam | Kayıtlı Değil | Kayıtlı | Toplam | Kayıtlı Değil | Kayıtlı | Toplam | Kayıtlı Değil | Kayıtlı | Toplam | | | |
| Toplam | 10243 | 0,41 | 15255 | 0,59 | 25498 | 6006 | 0,33 | 11922 | 0,66 | 17928 | 4237 | 0,56 | 3334 | 0,44 | 7571 |
| Ücretli ve Yevmiyeli | 3659 | 0,23 | 12239 | 0,77 | 15898 | 2721 | 0,22 | 9232 | 0,77 | 11953 | 938 | 0,23 | 3007 | 0,77 | 3945 |
| İşveren | 219 | 0,17 | 1059 | 0,83 | 1278 | 204 | 0,17 | 977 | 0,82 | 1181 | 15 | 0,15 | 82 | 0,85 | 97 |
| Kendi Hesabına | 3005 | 0,64 | 1657 | 0,36 | 4662 | 2305 | 0,59 | 1566 | 0,4 | 3871 | 701 | 0,88 | 9 | 0,12 | 791 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 3360 | 0,91 | 300 | 0,08 | 3660 | 777 | 0,84 | 146 | 0,15 | 923 | 2583 | 0,94 | 154 | 0,06 | 2737 |
| Tarım | 5587 | 0,85 | 1051 | 0,15 | 6638 | 2493 | 0,73 | 919 | 0,26 | 3412 | 3094 | 0,95 | 132 | 0,05 | 3226 |
| Ücretli ve Yevmiyeli | 617 | 0,83 | 133 | 0,17 | 750 | 371 | 0,77 | 110 | 0,22 | 481 | 246 | 0,91 | 24 | 0,09 | 270 |
| İşveren | 51 | 0,58 | 37 | 0,42 | 88 | 43 | 0,54 | 36 | 0,45 | 79 | 9 | 100 | 0 | 0 | 9 |
| Kendi Hesabına | 1912 | 0,74 | 699 | 0,26 | 2611 | 1497 | 0,68 | 687 | 0,31 | 2184 | 415 | 0,97 | 13 | 0,03 | 428 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 3007 | 0,94 | 182 | 0,06 | 3189 | 583 | 0,87 | 86 | 0,12 | 669 | 2424 | 0,96 | 96 | 0,04 | 2520 |
| Tarım Dışı | 4656 | 0,25 | 14204 | 0,75 | 18860 | 3513 | 0,24 | 11003 | 0,75 | 14516 | 1143 | 0,26 | 3201 | 0,74 | 4344 |
| Ücretli ve Yevmiyeli | 3042 | 0,21 | 12106 | 0,79 | 15148 | 2350 | 0,2 | 9122 | 0,79 | 11472 | 692 | 0,18 | -692 | 0,82 | |
| İşveren | 168 | 0,15 | 1022 | 0,85 | 1190 | 161 | 0,14 | 941 | 0,85 | 1102 | 6 | 0,06 | 83 | 0,94 | 89 |
| Kendi Hesabına | 1094 | 0,57 | 956 | 0,46 | 2050 | 808 | 0,47 | 879 | 0,52 | 1687 | 286 | 0,78 | 77 | 0,22 | 363 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 353 | 0,75 | 118 | 0,25 | 471 | 194 | 0,76 | 60 | 0,23 | 254 | 159 | 0,74 | 58 | 0,26 | 217 |

Kaynak: Demircan, 2012: 13

Tablo-20: 2006 yılı İşteki Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (Bin Kişi)

| | Kayıtlı Değil | | Kayıtlı | | Toplam |
|----------------------|---------------|------|---------|------|--------|
| Ücretli | 2538 | 0,23 | 8479 | 0,77 | 11017 |
| Yevmiyeli | 1456 | 0,91 | 144 | 0,09 | 1600 |
| İşveren | 322 | 0,27 | 880 | 0,73 | 1201 |
| Kendi hesabına | 3406 | 0,65 | 1840 | 0,35 | 5246 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 3106 | 0,95 | 160 | 0,05 | 3266 |
| Toplam | 10827 | 0,48 | 11503 | 0,52 | 22330 |

Kaynak: Tunç, 2007: 27

Kendi adına bağımsız çalışanlar, ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar ve yevmiyeli çalışanlar arasında kayıt dışı istihdamın yıllardan beri yaygın olması bunun Türkiye'nin yapısal bir sorunu haline geldiğini göstermektedir. Sosyal güvenlik reformunun ise bu durumu göz ardı ettiği açıkça görülmektedir. Kanun yapıcının acil olarak bu konuda düzenleme yapması gerekmektedir. Gerek kayıt dışını önlemek, gerekse vatandaşları, anayasal bir hak olan sosyal güvenlik hakkına kavuşturmak için yasal düzenleme yapılması zorunludur. Bu konuda Almanya'da uygulanan mini-jobs sisteminin örnek alınıp, düşük geliri kişilerden gelirine göre sosyal güvenlik primi tahsil edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu da çalışan çocuklar oluşturmaktadır. Türkiye köy toplumundan sanayi toplumuna geçerken aynı zamanda köyden kente büyük bir göç yaşamıştır. Bir yanda nüfus artış hızının yüksek olması, diğer yanda ekonomide konjonktürel bozukluklar, bütçeden eğitime yeterince pay ayrılamaması, sosyo-ekonomik yapının kırsal-tarımsal ağırlığının halen gelişmiş ekonomilere göre oldukça yüksek olması ve küreselleşme sonucu oluşan uluslararası sert rekabet koşulları özellikle emek yoğun sektörlerde çocukların çalıştırılmasına neden olmaktadır.

Tablo-21'de görüldüğü gibi, 1999 yılı Ekim ayında yapılan Çocuk İş Gücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye'de 6-17 yaş grubunda bulunan 16 milyon 88 bin çocuğun %10,2'si (1.635.000) ekonomik işlerde çalışmaktadır. 2006 ve 2012 yıllarında yapılan Çocuk İş Gücü Anketi sonuçlarına göre ise Türkiye'de 6-17 yaş grubunda bulunan çocukların %5,9 'u (890.000) ekonomik işlerde çalışmaktadır. Çocuk istihdam oranı yarı

yarıya azalmıştır. Köyden kente göçe paralel olarak çocuk çalışanların sektörel dağılımı tarımdan hizmete, işteki durumu ise ücretsiz aile işçiliğinden ücretli veya yevmiyeli çalışmaya kaymaktadır.

Tablo-21:Çocuk İşgücü Göstergeleri (Bin kişi)

| | 1999 | 2006 | 2012 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|
| 6-17 Yaş Grubu Nüfus | 16088 | 15025 | 15247 |
| İstihdam | 1635 | 890 | 893 |
| İstihdam % | 10,2 | 5,9 | 5,9 |
| Cinsiyet % | | | |
| Erkek | 61,7 | 67,5 | 68,8 |
| Kadın | 38,3 | 32,5 | 31,2 |
| Sektör % | | | |
| Tarım | 57,6 | 36,6 | 44,7 |
| Sanayi | 21,8 | 30,9 | 24,3 |
| Hizmet | 20,6 | 32,5 | 31,0 |
| İşteki Durumu % | | | |
| Ücretli veya Yevmiyeli | 39,4 | 56,7 | 52,6 |
| Kendi Hesabına | 1,9 | 2,7 | 1,1 |
| Ücretsiz Aile İşçisi | 58,8 | 40,7 | 46,2 |

Kaynak : TÜİK Haber Bülteni sayı:13659:2013 ve Başbakanlık 2006/28 sayılı genelgesi

Çalışan çocukların kayıt dışı istihdamda yer almalarına, kayıt dışı kalan ekonomik değer olarak bakılamaz. Sorunun sosyal boyutu çok daha önemlidir. Yetişme çağında, okula devam etmesi gereken insanların sağlıksız koşullarda, yaşlarına uygun olmayan işlerde istihdam edilmeleri en önemli problemdir. Bununla beraber çalışan çocukların ortaya çıkardığı bir gerçek daha vardır. Çalışan çocuk, ucuz iş gücü olarak görülmektedir. Bazı işverenler, özellikle küçük boy işletmelerde, yetişkin iş gücünden ziyade çocuk emeğinden faydalanmayı tercih etmektedirler.

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 göçü alan” bir ülke durumuna geçmeye başlamıştır. Yabancı kaçak işçilik olgusu, Türkiye’nin karşısına bir yandan çevresindeki ülkelerde yaşanan kapsamlı ekonomik, siyasal ve toplumsal değişme süreçlerinin, 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. Yabancı kaçak işçi sorunu son yıllarda yerli iş gücünü, sosyal hayatı, piyasanın rekabet koşullarını, sosyal güvenlik sistemini ve zaman zamanda genel asayiş ve güvenliği tehdit eder bir olgu haline gelmiştir. Göreceli olarak çekici faktörlerin dışında, Ortadoğu'da uzun yıllardır devam eden karışıklıklar, bazı ülkelerdeki rejim değişikliği, yönetim boşluğu veya ekonomik darboğazların ülkemize bu bölgelerde yaşayan insanların yasal ve yasal olmayan yollardan toplu veya münferit olarak daha güvenli bölgelere göç etmeye zorlamıştır. Bu bağlamda da Ülkemiz; Ortadoğu, Doğu Avrupa ve bazı Asya ülkelerinden göç alan, barındıran veya diğer ülkelere geçişte atlama yeri haline gelen transit ülke konumuna düşmüştür.

Tablo-22: Ülkemizde Yakalanan Göçmenlerin Yıllar İtibariyle Dağılımı

| Yıllar | Yakalanan Kişi Sayısı |
|--------|-----------------------|
| 1995 | 11362 |
| 1996 | 18804 |
| 1997 | 28439 |
| 1998 | 29426 |
| 1999 | 47529 |
| 2000 | 94514 |
| 2001 | 92365 |
| 2002 | 82825 |
| 2003 | 56219 |
| 2004 | 61228 |
| 2005 | 57428 |
| 2006 | 51983 |
| 2007 | 64290 |
| 2008 | 65737 |
| 2009 | 34345 |
| 2010 | 32667 |
| 2011 | 44415 |
| 2012 | 47510 |

Kaynak: <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/yasadisi-goc-ve-gocek-kacakciliği.aspx>

Ülkemizdeki yabancı kaçak işçiler genellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerde, özellikle inşaat, döküm, deri, tekstil, plastik, tarım, gemicilik, yükleme-boşaltma, temizlik, tezgahçılık, otelcilik vb. işlerde çalıştırılmaktadır. Yabancı kaçak işçilik genellikle Marmara,Ege, Akdeniz ve Doğu Karadeniz bölgelerinde yoğunlaşmıştır.

Yabancı kaçak işçilerin düşük ücretlerle çok ağır şartlarda çalıştırılması mümkün olunca, ülkemiz vatandaşı ücretlilerin kayıtlı işçiler olarak insanca çalışmaları ve yürürlükteki mevzuatta yer alan işçiyi koruyucu hükümlerden yararlanmaları giderek zorlaşmaktadır (Başbakanlık 2006/28 sayılı genelgesi).

Tablo-22 'de görüldüğü üzere ülkemizde 1995-2012 yılları arasında toplam yasa dışı 921.086 göçmen yakalanmıştır. Yakalanan göçmen sayısının 2000-2002 yılları arasında 100.000 kişiye ulaşmıştır. Daha sonraki yıllarda azalarak 50.000 kişinin altına düşmüştür. Bazı resmi olmayan araştırmalara göre ülkemizde kaçak olarak istihdam edilen yabancı işçilerin sayısının bir milyonu bulduğu ifade edilmektedir. Bu rakam aktif iş gücümüzün hemen hemen %5'ini oluşturmaktadır (Candan, 2007: 66).

Kayıt dışı istihdam oranının çok daha aşağılara çekilmesi sistemin finansal ve aktif-pasif dengesinin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.

Kayıt dışı istihdam, ülkelerin mevcut sosyo-ekonomik yapılarıyla ilgilidir. Kayıt dışı istihdamın bir anda önlenmesi ve azaltılması mümkün değildir. Kayıt dışı istihdam ancak uzun vadeli bir plan ve program çerçevesinde kontrol altına alınabilir.

12.05.1993 tarihinde 3910 sayılı kanunla 506 sayılı yasada değişiklik yapılması ile sigortasız işçi çalıştırmanın idari para cezası asgari ücretin katlarına bağlanarak cezalar etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. 31.12.1993 tarih 3917 sayılı yasa ile Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuş ve müfettişlere asgari işçilik incelemesi (resen prim tahakkuku) yapma yetkisi tanınmıştır (Süngü, 2004: 47-96). Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele ancak 1999 yılından sonra hız kazanan bir devlet politikası olmuştur (www.sgd.org.tr). Sigorta müfettişlerinin yanı sıra taşra teşkilatı içinde belli dönemlerde

kontrol memurluğu ünvanı oluşturulmuş, daha sonra kaldırılmıştır. 2000 ve 2004 yılları arasında denetim yetkisine haiz yoklama memurları görevlendirilmiştir. Yoklama memurları 5502 sayılı kanun ile sosyal güvenlik kontrol memuru ismini almıştır(Tuzla, 2014: 14). Sigorta müfettişlerinin sayısının, artan iş yeri ve sigortalı sayılarına karşılık yetersiz kaldığı, bu durumun, hem kurumun gelir kaybına, hem de çalışanların büyük bir kısmının sosyal güvenlikten yoksun kalmalarına neden olduğu değerlendirilerek, gerek sigortasız işçi çalıştırıldığına ilişkin dilekçelerin güncelliğinin yitirilmeden değerlendirilmesini, gerekse ünitelerde birikmiş işlerin kısa sürede bitirilebilmesini teminen, ünitelerde kontrol memuru çalıştırılması uygun görülmüş ve 2011 yılında 6111 sayılı kanun ile sosyal güvenlik denetmenliği olarak örgütlendirilen teşkilatlanma yapısına gidilmiştir (www.sgd.org.tr).

08.09.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 4447 sayılı kanun ile, işverenler sigortalı çalıştırmaya başladıkları en geç bir ay içinde kuruma bildirmek zorunda iken işçileri işe başlatmadan bir gün önce kuruma bildirme zorunluluğu getirilerek (Egeli, 2011: 104) denetimlerin etkinliği artırılmaya çalışılmıştır. Sigortalının işe başlamadan önce kuruma bildirilmesi denetimin etkinliğini artıran çok önemli bir uygulamadır, böylece denetim esnasındaki işçinin daha o gün işe başladığı gibi mazeretlerin önüne geçilmiş olmaktadır.

4447 sayılı yasa ile bazı işverenlerce çalışma sürelerinin eksik bildiriminden kaynaklanan prim kayıplarının önüne geçmek amacı ile ay içinde bazı günlerde çalıştırılmayan sigortalılar için işverene sigortalıların 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir (Süngü, 2004: 101).

Yine 4447 sayılı kanun ile kurumun denetim elemanı sayısının yetersiz olması nedeniyle, kamu kurum ve kuruluşlarının denetim birimleriyle iş birliğine gidilmesi esası getirilmiştir.

Ancak 4447 sayılı yasa ile kayıt dışı mücadele alanında geri adımlar da atılmıştır. “Sigorta müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir”

ibaresi kaldırılmış, müfettişlerin tuttuğu tutanaklar tartışmalı bir duruma sokulmuştur. “Sigorta müfettişleri bu görevlerini yaparken mülkiye amirleri, emniyet amiri ve memurları, belediye başkanları, köy muhtarları ve kamu müesseseleri kendilerine kolaylık göstermeye ve yardımcı olmaya mecburdurlar” ibaresi de kaldırılarak denetim etkisizleştirilmiş, müfettişlerin can güvenliği tehlikeye atılmış, kayıt dışı istihdamla mücadele zayıflatılmıştır (Süngü, 2004: 110).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununun 59. maddesinde “Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir. İşverenler ve sigortalılar ile iş yeri sahipleri, tasfiye ve iflâs idaresinin memurları, işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarına bilgi verilmek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan defter, belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları görevlerini yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar” denilmekle tekrardan kurumun denetim ve kontrolle yetkili memurlarının yetkisi genişletilerek denetimde tekrar etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu madde 59)

Türkiye’de iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetini bir kamu hizmeti olarak sunmak için 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu, 2000’li yıllarda köklü bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Kurum katılımcı ve sosyal diyaloga açık bir örgütlenme modeli benimseyerek; kurumun görev alanı genişletilerek klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, aktif ve pasif iş gücü politikalarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur. Kurumun hedefleri iş

gücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda; iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetini etkin bir şekilde sunmak, iş gücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik aktif programlar yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, çeşitlendirmek ve işini kaybedenlere geçici bir süre gelir desteği sağlamaktır. Kurum İş gücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yapılan ücretsiz meslek edindirme ve geliştirme kursları vermektedir. Böylece vasıfsız kişilere meslek edindirilerek işsizlik oranı düşürülmeye çalışılmaktadır (İstihdamda 3i, 2011: 5)

4 Ekim 2006 tarihli ve 26309 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Başbakanlık 2006/28 sayılı genelgesi ile Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi uygulamaya konulmuştur. Bu proje ile Türkiye’de kayıt dışı istihdama ve yabancı kaçak işçi istihdamına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılarak kayıtlı istihdama geçişe katkıda bulunmak ve denetimin etkin, caydırıcı olarak uygulanması, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri, mevzuat değişikliklerinin yapılması ve bürokratik engellerin kaldırılması başlıkları altında dört adet faaliyet sürdürerek, bu faaliyetler ile kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması ve yabancı kaçak işçiliğinin en az seviyeye indirilmesi hedeflenmektedir (Başbakanlık 2006/28 sayılı genelgesi).

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele projesinin uygulanması ve sonuçlarının denetlenmesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın sorumluluğundadır. Bakanlık projeyi icra amacıyla; Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü, İl İstihdam Kurulları, İlgili bakanlıklarda ve katılımcı sosyal taraflarda kayıt dışı istihdam temas noktalarının, kurulmasını ve halen mevcut kurum, kurul ve birimlerin proje öngörülerini doğrultusunda yönlendirilmesi ile görevlidir (Başbakanlık 2006/28 sayılı genelgesi).

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında ilgili diğer bakanlıkların müsteşarları; sosyal taraflar ile meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının genel sekreterinden oluşacak Kurul; projenin genel yönlendirilmesinden, koordinasyon ile ilgili sorunlara çözüm bulunmasından, öngörülme durumlarının varlığı halinde yeni stratejiler geliştirilmesinden

ve projenin bütününün başarıyla uygulanmasını denetlemekten sorumludur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü; Projenin genel sorumlusu olarak her türlü düzenlemenin yasal, mali ve teknik alt yapısının hazırlanmasından, tarafların projeye aktif katılımı konusundaki çalışmalardan, planlanan uygulamaların gerçekleştirilmesinden, izleme ve denetiminden ve projenin tüm aşamalarının yürütülmesinden proje koordinatörlüğü sorumludur.

Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliği, kayıt dışı istihdamın artış göstermesinin en temel sebeplerinden biridir. Proje kapsamında kurumlar arası iş birliğine ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı), İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Denizcilik Müsteşarlığı ile ortak çalışma protokolleri imzalanmıştır (Faaliyet Raporu, Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 42). Örneğin, vergi daireleri yoklama memurlarının iş yeri açılışı, kapanışı, terki ve faaliyetleri süresince düzenledikleri yoklama fişlerinin, Ulaştırma Bakanlığı'nın denetimlerine tabii tutulan ticari araç bilgilerinin, Emniyet Genel Müdürlüğü'nce yapılan denetimlerde adlarına trafik cezası kesilen ticari araç sahipleri ve şoför bilgilerinin, veya 1774 sayılı Kimlik Bildirim Kanununa göre sorumlu işleticilerin, iş yerlerinde sürekli veya geçici olarak çalıştırdıkları kimseleri ve bunların ayrılışlarını bildirmek üzere kolluk örgütüne verdikleri formun bir örneğinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na gönderilmesi sağlanarak kayıt dışı çalışanların tespiti sağlanmaya çalışılmaktadır. Kurumlar arası iş birliği sağlanması kayıt dışı ile mücadelede çok önemli bir yere sahiptir. Tablo-23'te görüldüğü üzere 2012 yılında kurumlar arası iş birliğinin artması ile kurumlardan gelen belgelerle sosyal güvenlik kurumunun tek başına yakaladığı tescilsiz sigortalı sayısına göre 4 kat daha fazla tescilsiz sigortalı tespit edilebilmiştir. Bu kapsamda kayıt dışı iş yerlerinin kayıt altına alınması amacıyla elektrik ve doğalgaz dağıtım şirketlerinden yeni abonelik alan iş yeri verileri temin edilerek iş birliğine gidilebilmesi için bu şirketlerle protokol imzalanması planlanmaktadır.

Tablo-23: Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Çalışma Sonuçları

| Gelen Bilgi | Tescilsiz İşyeri Sayısı | Tescilsiz Sigortalı Sayısı | Tescilsiz Emekli Çalışan Sayısı |
|---|-------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Kurumlardan Gelen Belgeler | 6075 | 77923 | 9148 |
| Sosyal Güvenlik Denetmenleri | 5263 | 20773 | 0 |
| Yoklama Fişleri | 1732 | 8053 | 341 |
| Alo-170 Hattı | 1143 | 10781 | 0 |
| Portör Muayene Listeleri | 963 | 9046 | 1179 |
| Kimlik Bildirme Formları | 673 | 16249 | 1659 |
| Denetim Raporları | 198 | 3954 | 105 |
| Tebliğ, Genelge ve Talimat Dışı Temin Edilen Bilgiler | 50 | 1428 | 420 |
| SGDP Tescil Programı | 0 | 0 | 216009 |
| Toplam | 16097 | 148207 | 228861 |

Kaynak: 2012 Yılı Faaliyet Raporu, SGK: 45

Örgün ve yaygın eğitimde sosyal güvenlik bilincini artırıcı eğitim programlarının yapılarak genç nesilde sosyal güvenlik bilinci oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Kaçak işçi çalıştıran işletmelerin kamu ihalelerinden belli bir süre ile men edilmesine yönelik, kamu ihale kanununda değişiklik yapılması üzere çalışmalar devam etmektedir.

Prime esas kazançların kuruma eksik bildirimiminin önlenmesi amacı ile bildirge sisteminde gerekli değişiklikler yapılarak 2012/Kasım döneminden itibaren aylık prim hizmet belgesine meslek kodlarının işlenmesi uygulaması başlatılmıştır. Bu kapsamda Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği ile 31.07.2012 tarihinde protokol imzalanarak, birlik tarafından belirlenen asgari ücret seviyesinin kuruma bildirilmesi uygulamasına başlanılmıştır (Faaliyet Raporu,Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012: 42-44).

Kayıt dışı işçi çalışma ile ilgili cezalar 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 102. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre işveren işe giriş bildirgesi verilememesi durumunda ve aylık prim ve hizmet belgesinin verilmemesi

durumunda kayıt dışı çalıştırdığı işçi başına aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası alır. Bir yıl içinde bu durumun tekrar etmesi halinde ise işçi başına aylık brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası verilir. İşçinin yabancı kaçak işçi olması durumunda ise daha ağır idari para cezaları öngörülmüştür. Kayıt dışı işçi çalıştırmanın hapis cezası veya iş yeri kapatma müeyyidesi gibi yaptırımları yoktur. Kayıt dışı çalışan işçi açısından da yaptırımı yoktur. Ancak kayıt dışı çalışan, yabancı kaçak işçi ise idari para cezasına çarptırılarak, sınır dışı edilmektedir. Diğer ülkelerle karşılaştığımızda ülkemizdeki cezalar hafif kalmaktadır. Örneğin; Almanya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç, İsviçre, Japonya, Norveç ve Yunanistan gibi ülkelerde kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası verilirken, işverenlere uygulanan idari para cezaları da ülkemizden kat kat ağırdır (Tunç, 2007: 17).

Son yıllarda istihdam üzerindeki mali yükleri azaltan önemli adımlar atılmıştır. Ülkemiz 2002 yılında istihdam üzerindeki ortalama vergi ve prim yükü yüzde 42 ile AB ile OECD ülkeleri arasında ilk 3 ülke içinde yer almaktaydı. 2010 yılında bu oran kademeli olarak yüzde 37 seviyesine kadar indirilmiştir. İş gücü maliyetlerinin azaltılması ve bu kapsamda hayata geçirilen, ödemelerini düzenli yapan işverene 5 puan işveren prim indirimi, istihdama yeni katılan, kadın ve genç işçilerin 5 yıl boyunca azalan oranlarla işveren primlerinde indirim, özürhükümlerinin işveren primlerinin bütçeden karşılanması ve çeşitli mali olmayan ama istihdamı zorlaştıran prosedürlerin azaltılması gibi pasif iş gücü politikaları olumlu sonuçlar vermiştir.

Bu politikaların yanı sıra istihdam yapısını değiştirmeye, niteliğini iyileştirmeye yönelik, aktif iş gücü politikaları, reel sektörün ihtiyaç duyduğu nitelikte eğitim veren bir mesleki eğitim sistemi ve aktif iş gücü piyasası politikaları alanında kitlesel beceri dönüşümü programları geliştirmemiz gerekmektedir (istihdamda 3i, 2011: 45). Hızla değişen teknolojiyle paralel olarak iş gücü de değişime ayak uydurmalı ve yaşam boyu eğitim anlayışına sahip olmalıdır.

Bu bölümde kayıt dışı istihdamın tanımını yaparak neden olan faktörleri açıklamaya çalıştık. Kayıt dışı istihdamın Türkiye'deki ve dünyadaki durumunu

inceleyerek sosyal güvenlik reformu kapsamında kayıt dışı istihdamı engellemek için getirilen tedbirlerden bahsettik. Şimdi bu bilgiler kapsamında kayıt dışı istihdamı önlemek için önerilerimizi sıralayalım;

*Kayıt dışı istihdamla mücadelenin temeli iş gücünün eğitilmesidir. İstihdam yapısını değiştirmeye, niteliğini iyileştirmeye yönelik, aktif iş gücü politikaları, reel sektörün ihtiyaç duyduğu nitelikte eğitim veren bir mesleki eğitim sistemi ve aktif iş gücü piyasası politikaları alanında kitlesel beceri dönüşümü programları geliştirmeye devam etmek gerekmektedir. Hızla değişen teknolojiyle paralel olarak iş gücü de değişime ayak uydurmalı ve yaşam boyu eğitim anlayışına sahip olmalıdır.

*Aktif iş gücü politikalarının yanı sıra çeşitli teşvikler gibi pasif iş gücü politikaları ile iş gücünün maliyeti üzerindeki yükler hafifletilmeye çalışılmalı, işverenler düzenli prim ödeme konusunda özendirilmelidir.

*1990'lı yıllarda emeklilik yaşının kaldırılması ile genç yaşta emekli olanlar, prim gün sayılarını doldurup emeklilik yaşını bekleyenler, sosyal güvenlik kurumundan ölüm aylığı alanlar kayıt dışı çalışmaya daha meyillidirler. Bu kişilerin kayıtlı çalışmasına teşvik edilmesi için kanuni düzenleme yapılması zorunlu hale gelmiştir. En azından SGDP ödemelerinin emekli maaşını artırıcı etki yapması sağlanarak, kayıt dışı çalışan emeklilerin kayıt altına alınması teşvik edilebilir.

*Muvazaalı boşanma ve sahte iş yeri gibi suistimallerin önlenmesi için de önlemler alınmalıdır. Vatandaşlara muhasebecilere para verip kendilerini sigortalı göstermenin, kurumdan aylık almak amacı ile boşanmanın kanunsuz olduğu bilinci verilmeye çalışılmalı, uzun vadede kadınların çalışma hayatında daha çok yer alması sağlanarak, çalışma yaşındaki kadınlara ölüm aylığı bağlanması uygulamasına son verilmelidir. İş yerleri sadece şikayete bağlı değil ilk kurulduklarında da denetlenmelidir.

*Kayıt dışı ile mücadele etkin bir rolü olan kurumlar arası iş birliği uygulaması, uygulamalarda otomasyon ve paylaşma sağlanarak daha da iyi seviyelere getirilmelidir.

*Denetimde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için cezaların caydırıcı olması sağlanmalı, kurumda çalışan denetim personeli sayısı artırılmalıdır. Denetimler mucip esasına göre değil daha fazla verimli olan genel denetim esasına göre yürütülmelidir.

*Kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerin kamu ihalelerinden belli bir süre ile men edilmesine yönelik, kamu ihale kanununda değişiklik yapılmalıdır.

*Sosyal sigorta siyasi propaganda aracı olmaktan çıkarılmalı, yoksullukla geçici borçlanma ve af yasaları ile mücadele etmek yerine yoksulluğu önlemek ile ilgili sosyal yardımlara önem verilmeli, sosyal yardımlara bütçeden ayrılan pay artırılmalı, sosyal yardımlar devletin sadakası olmaktan çıkarılmalı, Avrupa ülkelerindeki gibi asgari gelir uygulaması düzenlenmeli, küçük işler yaparak yaşamını kazanmaya çalışan kişilerin gelirlerine göre prim ödemesi imkanı sağlanarak bu kişilerin kayıt dışında kalmaları önlenmeli, Almanya'nın mini-jobs uygulaması ve Fransa'da uygulanan hizmet fişleri uygulaması örnek alınmalıdır.

*Kayıt dışı uygulamaların yoğun olduğu tarım ve inşaat gibi sektörlerle ilgili kanundaki mevcut halinin aksine önleyici kararlar alınmalı, kanun hükmü değiştirilmelidir.

*Gelir düzeyi düşük kişilerin, ücretsiz aile işçilerinin “kayıt dışında kalma hakları” kaldırılmalı, gelirlerine uygun prim ödemeleri sağlanarak, bu kişiler anayasal sosyal güvenlik hakkına kavuşturulmalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal güvenlik toplumun tehlikelere karşı dayanışma içinde olmasıdır. Sosyal güvenlik yarı kamusal bir hizmettir. Devlet de bu alanda sosyal politikalarla ve oluşturduğu sosyal güvenlik sistemi ile her insana, insan onuruna yaraşır en alt yaşam düzeyini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmaktadır.

Hükümetler tarafından ekonomiye müdahale ederek sosyal adalet, gelirin adil dağılımı sağlamak ve halkın refahını yükseltmek amacını taşıyan sosyal devletin altın çağı olarak nitelenen 1945–1975 yılları arası dönemde sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerini geliştirmiştir. Ancak 1980’li yıllardan sonra küreselleşme süreciyle birlikte sosyal harcamaların kısılması gündeme gelmiş, sosyal güvenlikte reformlar yapılması, sosyal alanlarda devletin küçülmesi gerektiği öngörülmüştür. Bu durum sosyo-ekonomik sorunların tarihte olmadığı kadar hızla artmasına neden olmuştur.

Dünya ülkelerinin verileri incelendiğinde Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisini destekleyen sonuçlara varılmış, fakir ülkelerde kayıt dışı istihdamın %80 seviyelerine çıkabildiği görülmüş, kayıt dışı istidamı önlemek için bir ülkenin belli bir gelir seviyesinde olması gerektiği, gelirini adil paylaşmaya önem vermesi ve sosyal güvenlik ve adalet duygusunun yerleşmiş olması gerektiği sonucuna varılmıştır. Avrupa ülkelerinde kayıt dışı istihdam oranı diğer ülkelere nazaran yarı yarıya daha düşüktür. Bu nedenle Avrupa ülkelerinin kayıt dışı istihdamla nasıl mücadele ettikleri önem kazanmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvence, belirli bir işi yapma (çalışma) koşuluna bağlıdır, yani Bismarck sistemi benimsenmiştir, bireyler, bir işi yapmaları halinde sosyal hukuk bakımından güvence kapsamına alınmaktadır. Sigortalılığın tescil ve prim ödeme yükümlülüğü işverene aittir.

Türkiye’de modern anlamda sosyal güvenlik sistemi 1945 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu’nun kurulmasıyla başlamış, 1949 yılında T.C. Emekli Sandığı ve 1971 yılında Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu’nun

kurulmasıyla her alanda çalışanlara sosyal güvenlik hizmeti verilmesi amaçlanmıştır. Ancak sistemde yapısal ve finansal bir takım sorunlar başlangıçtan beri varlığını korumuştur. Kurumlar arası norm ve standart farklılıkları toplumda aynı kuşak içinde adalet duygusunu sarsarken, 1992 yılında emeklilik yaşının kaldırılması ve 1999 yılında emeklilik yaşının işe giriş tarihine göre kademelendirilmesi kuşaklar arası adalet duygusunu zedelemiştir. Bu iki temel sorun sistemin aktif-pasif dengesinin bozulması, bütün nüfusun koruma altına alınamaması gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Sistemin ilk yıllarında siyasal otoritenin kurum gelirlerini reel getiri sağlamayacak, ülkenin kalkınmasına fayda sağlamayacak alanlara yönlendirmesi, kurumun idari ve mali yönden özerk olmaması, sisteme devletin doğrudan katkısının olmaması sistemin mali yapısını bozmuştur. Finansman sorununun çözülmesi için prim oranları yükseltilmiş ancak bu prim tahsilat oranlarını düşürmüş ve kayıt dışı istihdamın da bir nedeni haline gelmiştir. 3-4 yılda bir çıkarılan af yasaları ile bu sorunlara geçici çözüm sağlanmaya çalışılsa da, toplumda af beklentisi yaygınlaşmış, kişiler 'nasıl olsa af çıkar diyerek' ödemelerini düzenli yapmaktan kaçınmaya başlamışlardır. Bu sorunlara paralel olarak dünyada yaşanan ortalama yaşam süresinin uzaması, teknolojik gelişmelerle kamu sağlık harcamalarının artması, sosyal devletin küçülmesi gerektiği fikrinin yaygınlaşması gibi gelişmelerle sosyal güvenlik sistemimizin bonkör olduğu inancı yaygınlaşmaya başlamıştır.

Türkiye'de sosyal güvenlik alanında yaşanan sorunlara paralel olarak kayıtlı istihdamın sağlanmasında da sorunlar yaşanmıştır. Bugün bile kayıt dışı istihdamın ekonomiye maliyeti çok yüksektir. 2012 yılı verilerine göre; SGK'ya 4-a kapsamında kayıtlı olarak çalışması gereken 3.659.000 kişi, 4-b kapsamında kayıtlı olarak çalışması gereken 3.224.000 kişi ve ücretsiz aile işçisi sayılan 3.360.000 kişi olmak üzere toplam 10.243.000 kişi kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı istihdamın ülke ekonomisine maliyetinin Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2013 yılı bütçe açığına denk olduğu tahmin edilmekte başka bir deyişle kayıt dışı istihdamda 1 puanlık gerilemenin Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 600 milyon TL'lik prim kazancı anlamına geldiği hesaplanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun çözülmesi ve tüm vatandaşların sosyal güvenlik hakkına kavuşması açısından kayıtlı istihdamın teşviki çok önemlidir.

1990'lı yıllarda sosyal güvenlik alanında finansal sorunlar yaşanması ile kayıt dışı istihdamı önleme çabaları da ön plana çıkmıştır. Türkiye kayıt dışı istihdam ile mücadele konusunda geç kalmış fakat 2000'li yıllardan bu yana epey yol kaydetmiştir. Ancak yeterli değildir. Kayıt dışı istihdam oranı halen %40'lara yakın bir seviyededir. Bu konuda önlem alınmaya devam edilmelidir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla ilk adım 1993 yılında 3910 sayılı yasa ile atılmış, kayıt dışı işçi çalıştırmanın idari para cezası asgari ücretin katlarına bağlanmıştır. Çalışmalar 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile devam edilmiştir. 2006 yılında sosyal güvenlik reformu olarak adlandırılan bir takım düzenlemeler ile sosyal güvenlik sistemimizdeki sorunlar çözülmeye çalışılmış, sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanarak, çeşitli önlemler alınarak, sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunları çözülmeye ve kayıt dışı istihdam önlenmeye çalışılmıştır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele anlamında atılan en önemli adım 1999 yılında yapılan düzenlemedir. Bu düzenleme ile işçinin çalışmaya başlamadan bir gün önce kuruma sigorta bildirimini yapılması şartı getirilmiş böylece denetimlerde işverenin işçinin daha o gün başladığı iddiası ile cezadan kaçınması engellenmiştir. Bu düzenlemenin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kuruluş yılı olan 1945 yılından beri yapılmamış olması siyasi otoritenin 1999 yılına kadar kayıt dışı istidamı engellemek gibi bir amacının olmadığını düşündürmektedir.

Yine 1999 yılındaki düzenleme ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının denetim birimleriyle işbirliğine gidilmesi önemli bir adımdır. Ancak kurumun kendi bünyesinde çalıştırdığı denetim elemanı sayısı çok yetersiz kalmıştır. 1999 yılında denetim personeli açısından çeşitli düzenlemeler yapılsa da artan iş yeri ve sigortalı sayılarına karşılık yetersiz kalmış, ancak 2011 yılında 6111 sayılı kanun ile sosyal güvenlik denetmenliği olarak örgütlendirilen teşkilatlanma yapısına gidilmiştir.

1946 yılında kurulmuş olan İş ve İşçi Bulma Kurumu 2003 yılında aktif ve pasif işgücü politikalarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulmuş, işgücünün vasıflı olması

sağlanarak kişilere meslek edindirerek hem işsizlik oranı düşürülmeye hem de kayıt dışı istihdamın temel nedenlerinden biri yok edilmeye çalışılmıştır.

2006 yılında çıkarılan Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele projesinin uygulanmaya konmasıyla siyasi otorite bu işi gerçekten ciddiye aldığıнын sinyalini vermiştir. İsimsiz bile ihbar yapılabilen ALO-170 hattıyla işverenin işçi üzerindeki baskısı hafifletilmeye çalışılmıştır.

Cezaların caydırıcılığı bu süreçte artırılmaya çalışılmış olsa da, tezimizde incelediğimiz diğer ülkelerle karşılaştırdığımızda Türkiye’de uygulanan cezaların yine de düşük kaldığını söyleyebiliriz.

2002 yılında %42’yi yakalamış olan prim yükünün %37 seviyelerine çekilmesi ve primini düzenli ödeyen ve kayıt dışı işçi çalıştırmayan işverenlere 5 puanlık prim indirimi ise belki de bu tedbirlerin içinde piyasada en etkin rol oynayacak önlemdir. Prim gelirlerinin 2010 yılından beri düzenli artış göstermesi kurumun bütçe açığının 2010 yılından sonra düşüş göstermesi bunu destekler niteliktedir.

Bu bilgiler ışığında kayıt dışı istihdamın engellenmesi için önerileri şu şekilde özetleyebiliriz;

Kayıt dışı istihdamla mücadelenin temeli iş gücünün eğitilmesidir. İstihdam yapısını değiştirmeye, niteliğini iyileştirmeye yönelik, aktif iş gücü politikaları, reel sektörün ihtiyaç duyduğu nitelikte eğitim veren bir mesleki eğitim sistemi ve aktif iş gücü piyasası politikaları alanında kitlesel beceri dönüşümü programları geliştirmeye devam etmek gerekmektedir. Hızla değişen teknolojiyle paralel olarak iş gücü de değişime ayak uydurmalı ve yaşam boyu eğitim anlayışına sahip olmalıdır.

Aktif iş gücü politikalarının yanı sıra çeşitli teşvikler gibi pasif iş gücü politikaları ile iş gücünün maliyeti üzerindeki yükler hafifletilmeye çalışılmalı, işverenler düzenli prim ödeme konusunda özendirilmelidir.

1990'lı yıllarda emeklilik yaşının kaldırılması ile genç yaşta emekli olanlar, prim gün sayılarını doldurup emeklilik yaşını bekleyenler, sosyal güvenlik kurumundan ölüm aylığı alanlar kayıt dışı çalışmaya daha meyillidirler. Bu kişilerin kayıtlı çalışmasına teşvik edilmesi için kanuni düzenleme yapılması zorunlu hale gelmiştir. En azından SGDP ödemelerinin emekli maaşını artırıcı etki yapması sağlanarak, kayıt dışı çalışan emeklilerin kayıt altına alınması teşvik edilebilir.

Muvazaalı boşanma ve sahte iş yeri gibi suistimallerin önlenmesi için de önlemler alınmalıdır. Vatandaşlara muhasebecilere para verip kendilerini sigortalı göstermenin, kurumdan aylık almak amacı ile boşanmanın kanunsuz olduğu bilinci verilmeye çalışılmalı, uzun vadede kadınların çalışma hayatında daha çok yer alması sağlanarak, çalışma yaşındaki kadınlara ölüm aylığı bağlanması uygulamasına son verilmelidir. İş yerleri sadece şikayete bağlı değil ilk kurulduklarında da denetlenmelidir.

Kayıt dışı ile mücadele etkin bir rolü olan kurumlar arası iş birliği uygulaması, uygulamalarda otomasyon ve paylaşma sağlanarak daha da iyi seviyelere getirilmelidir.

Denetimde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için cezaların caydırıcı olması sağlanmalı, kurumda çalışan denetim personeli sayısı artırılmalıdır. Denetimler mucip esasına göre değil daha fazla verimli olan genel denetim esasına göre yürütülmelidir.

Kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerin kamu ihalelerinden belli bir süre ile men edilmesine yönelik, kamu ihale kanununda değişiklik yapılmalıdır.

Sosyal sigorta siyasi propaganda aracı olmaktan çıkarılmalı, yoksullukla geçici borçlanma ve af yasaları ile mücadele etmek yerine yoksulluğu önlemek ile ilgili sosyal yardımlara önem verilmeli, sosyal yardımlara bütçeden ayrılan pay artırılmalı, sosyal yardımlar devletin sadakası olmaktan çıkarılmalı, Avrupa ülkelerindeki gibi asgari gelir uygulaması düzenlenmeli, küçük işler yaparak yaşamını kazanmaya çalışan kişilerin gelirlerine göre prim ödemesi imkanı sağlanarak bu kişilerin kayıt dışında kalmaları

önlenmeli, Almanya'nın mini-jobs uygulaması ve Fransa'da uygulanan hizmet fişleri uygulaması örnek alınmalıdır.

Kayıt dışı uygulamaların yoğun olduğu tarım ve inşaat gibi sektörlerle ilgili kanundaki mevcut halinin aksine önleyici kararlar alınmalı, kanun hükmü değiştirilmelidir.

Gelir düzeyi düşük kişilerin, ücretsiz aile işçilerinin “kayıt dışında kalma hakları” kaldırılmalı, gelirlerine uygun prim ödemeleri sağlanarak, bu kişiler anayasal sosyal güvenlik hakkına kavuşturulmalıdır.

Türkiye nasıl ki; genel sağlık sigortasını yurt genelinde herkese bir hak olarak sağlamayı başardıysa, gerekli politikaları uygulayarak tüm vatandaşları da sosyal sigorta kapsamına alıp, kayıt dışı istihdamı en aza indirmeyi başaracak potansiyele sahiptir.

KAYNAKLAR

- Acartürk, E. ve Bayri, O. (2006). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Adaleti: Finansal Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Maliye Sempozyumu*, Isparta.
- Ajaya, K. N. (2009). *Informal Sector and Informal Workers In India*, Jawaharlal Nehru University, New Delhi, Kathmandu, Nepal.
- Aktan, C. (2003). “Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>. (12.01.2014).
- Aktaşoğlu, E. ve Cam, E. (2014, Ocak). “Pension Privatisation Trends and the Influence of Organised Business Interests: What Did the Economic Crisis Show?”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, 87-100.
- Aktay, N. (2012, Haziran). “Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Önemli Bir Unsur Olarak Çalışma Yaşamının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 9-34.
- Akyıldız, H. (1999). Dünyada Sosyal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı:2, 197-214.
- Alper, Y. (2008, Mart-Nisan) “ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?”, *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:2, 4-31.
- Alper, Y. (2011, Haziran). “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 7-47.
- Altan, Ö.Z. (ed.) (2004, Ağustos). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Aydın U., Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1529, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 812, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset, Eskişehir.
- Apak, S. ve Taşçıyan, H. K. (2010). “Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 121-129.
- Arkan, Ö. F. (2010). *Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Açıkları ve Ülkelere Göre Karşılaştırmalı Analizi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arıcı, K. (2008, Nisan). “Sosyal Sigortada Adaletsizlik Kaynağı Norm ve Standart Birliği Sorunu Çözüyor Mu?”, *Tisk İşveren Dergisi*, Cilt: 46, Sayı: 7, 24-27.
- Arıcı, K. (2011, Haziran). “Sosyal Sigorta Sisteminin Kara Deliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 48-61.
- Arslan, İ., Bozkurt, C., Nakipoğlu, F., Gürsel, E. (2011). “Kayıt Dışı İstihdamın Gaziantep Ekonomisi Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi”, *Gaziantep Ticaret Odası*.

- Ayhan, A. (2012, Ocak). “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 41-55.
- Azaklı, S. B. (2009). *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Ekonomik Boyutu*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Barker, D. ve Weisbrot, M. (1999). *Social Security : The Phony Crisis*, the University Of Chicago, Chicago.
- Batina, R. ve Ithori, T. (2005). *Public Goods Theories and Evidence*, Berlin, Springer.
- Bayraktutan, Y. ve Şahin, M. (2007). “Bireysel Emeklilik Sektörünün Gelişimi ve Bilgi – Bilişim Teknolojilerinin Kullanımı”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 96-109.
- Bayri, O. (2004). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması: Bir Genel Reform Çerçevesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, 229-256.
- Bayri, O. (2013). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, 18-60.
- Bedük, A., Mete, O. (2006, Aralık). “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 11, 24-42.
- Bernabe, S. (2002). *Informal Employment In Countries In Transition: A Conceptual Framework*, Centre For Analysis Of Social Exclusion, An ESRC Research Centre, Case Paper No: 56.
- Beveridge, W., (1942), “Extract of Social Insurance and Allied Services Report By Sir William Beveridge”, *Bulletin of the World Health Organization*, Volume: 78/6, 847-855.
- Birgit, P., Lluís, F., Per, H. J. (2011). *Formal and Informal Work: the Hidden Work Regime in Europe*, Routledge.
- Buğra, A. (2008). “*Kapitalizm, Yoksulluk ve Politika*”, İletişim Yayıncılık, İstanbul.
- Bulut, N. (2003). “Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu Mu?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52 Sayı: 2, 173-197.
- Candan, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İstihdam ve Toplumumuz*

Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, (Basılmamış Uzmanlık Tezi), Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Ankara.

- Coşkun, S., Güneş, S., Ortakaya, B. (2011). “Asgari Gelir Desteği ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, 129-158.
- Çakır, Ö. (2009, Temmuz-Aralık). “Avrupa Birliği’nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler”, *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, Sayı: 2, 77-94.
- Çetintaş, H., Vergil, H. (2003). “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Sayı: 4, 15-30.
- Daşcı, İ. (2013). *Kayıt Dışı İstihdamda İşgücü Maliyetleri: Erzurum il Merkezinde Bir Araştırma*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Demir, S. (2013). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemindeki Aksaklıklar*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Demircan, E. (2012). “İstihdam ve İşgücü Piyasası Raporu”, *Karacadağ Kalkınma Ajansı*, Diyarbakır.
- Ditch, J. (1999). *Introduction To Social Security: Policies, Benefits and Poverty*, ABD ve Kanada, Routledge.
- Dolu, O., Uludağ, Ş., Doğutaş, C. (2009). “Suç Korkusu: Nedenleri, Sonuçları ve Güvenlik Politikaları İlişkisi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Sayı: 65, 57-81.
- Durmuş, M. (2006, Mart). “Kayıt Dışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri: Türkiye Örneği”, *TİSK Akademi Dergisi*, Sayı: 1, 141-158.
- Edizdoğan, N. ve Giray, F. (2007). *Teoride ve Türkiye’de Parafiskal Gelirler*, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- Egeli, H. (2011). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*, Altın Nokta Yayınevi, İzmir.
- Egeli, H. ve Özen, A. (2009, Ekim). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 142, 15-22.
- Ekin, N. (1995). *Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:1995-17, İstanbul.
- Erdut, Z. (2007). “Enformel İstihdamın Ekonomik Sosyal ve Siyasal Etkileri”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı: 12, 53-82.

- Friedrich, S. (2011). *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar Publishing Limited, Glos.
- George, V. (1968). *Social Security: Beveridge and After*, Routledge and Kegan Paul Ltd., London.
- Gerek, N. (ed.) (2004, Ağustos). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Gerek, N. ve Oral, İ., Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1574, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 830, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset, Eskişehir.
- Gilbert, N. (2006). *Gender and Social Security Reform : What's Fair For Women*, New Brunswick, Transaction Publishers, New Jersey.
- Gökbayrak, Ş. (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 5, 141-162.
- Gökbunar, R., Özdemir, H. ve Uğur, A. (2008). “Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, 158-173.
- Göker, Z. (2008, Temmuz-Aralık). “Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 155, 108-118.
- Göktaş, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gölpınar, H. (2014, Şubat). “Sosyal Yardımlaşma Kültürü”, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerinin Bakış Açısı Dergisi*, Sayı: 1, 45-46.
- Güloğlu, T. (2000). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları*, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara.
- Güloğlu, T. (2005). *The Reality of Informal Employment in Turkey*, Cornell University, ILR School.
- Gümüş, E. (2004). “Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği Umut Veriyor Mu?”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 3, 1-16.
- Gümüş, E. (2010, Ağustos). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Önerileri”, *SETA Analiz Dergisi*, Sayı: 24, 4-20.
- Günder, Z. (2013, Eylül). “Türkiye İçin Asgari Gelir Desteği Programı Önerisi ve Yoksullukla Mücadele Verimliliği”, *TİSK Akademi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 16, 92-118.
- Güvercin, C. H. (2004). “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin

- Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 57, Sayı: 2, 89-95.
- Güzel, A. (2005). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Sayı: 4, 61-76.
- Hoskins, D. D., Dobernack, D., Kuptsch, C. (2001). *Social Security at the Dawn of 21. Century: Topical Issues and New Approaches*, New Brunswick, Transaction Publishers, New Jersey.
- Hyman, D. N.(2005). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Thomson Higher Education, Mason.
- ILO (2011). DWT Bangkok Experts Meeting in Jakarta, *ILO Convention 102 on Social Security*, Valerie Schmitt.
- ILO (2009). *From Bismarck To Beveridge Social Security For All*, World of Work, No:67, Geneva.
- ILO (2013). *Women and Men In the Informal Economy: A Statistical Picture*, Geneva.
- İzgi, B. B. (2008). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler”, *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Sayı: 16, 85-107.
- Kapar, R. (2004, Eylül). “Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” *Petrol-İş Sendikal Notlar Dergisi*, Sayı: 9, 1-29.
- Kapar, R. (2003). “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler”, *Tes-İş Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 167-189.
- Kapar, R. (2006, Haziran). “Gelişmiş Ülkelerde Enformel İstihdamın Boyutları”, *Tes-İş Dergisi*, Sayı: 6, 46-52.
- Kapar, R. (2010, Kasım-Aralık). “Türkiye’de Çalışan Yoksullar”, *Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*, 53-63.
- Karadeniz, O. (2011). “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 29, 83-127.
- Karan, K. G. (2006). *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Doğurduğu Vergi Kaybı*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kayalar, M. (1997). *Esnek Çalışma Sisteminin Çalışma Hayatının Kalitesinin Arttırılmasındaki Etkileri ve Bir Uygulama*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Kazgan, G. (2002). *Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, Bilgi Üniversitesi

Yayımları, İstanbul.

- Kitapçı, İ. (2007). *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Koçak, O. (2011, Ekim). “Refah Devleti Işığında Sağlık Hizmetleri ve Türkiye’de Sağlık Sektöründeki Gelişmeler”, *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 4, 61-82.
- Korkmaz, A. (2002). “Türkiye’de Asgari Ücretin Mali Yönü”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 275-285.
- Korkmaz, A. (2004). “Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Türkiye’de Asgari Ücret: 1951-2003”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, 53-69.
- Korkmaz, E., Akgeyik, T., Yılmaz, B. E., Oktayer, N., Susam, N., Şeker, A. (2007). *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.
- Kökalan Çımrın, F. (2009). “Küreselleşme, Neo-Liberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 23, 197-204.
- Kuzgun, İ. (2012). “Güvenceli Esneklik Kavramı ve Türkiye’de Güvenceli Esnekliğin Belirleyici Değişkeleri”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Sayı: 2, 35-48.
- Lordoğlu, K. (1999). “Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 14, 68-82.
- Mesa Lago, C. (1978). *Social Security In Latin America: Pressure Groups, Stratification And Inequality*, University of Pittsburg Press, Pittsburg.
- Metin, B. (2012, Ocak). “Yoksullukla Mücadelede Asgari Gelir Güvencesi: Türkiye’de Sosyal Yardım ve Hizmet Sisteminde Mevcut Durum Asgari Gelir Güvencesi İhtiyacı”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 117-151.
- Metin, Ş. (2011). *Kayıt Dışı İstihdam ve Esnek Üretim Sürecinde Kadın Emeğinin Durumu: Türkiye’de Ev Eksenli Çalışma*, (Basılmamış Uzmanlık Tezi), T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Millar, J. (2009). *Understanding Social Security: Issues For Policy and Practice*, the Policy Press, Great Britain.
- Nacaroğlu, A. (2014, Şubat). “Sosyal Güvenlik Kurumu Denetim Elemanlarının Yaptıkları Denetimi Engelleme”, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerinin Bakış Açısı Dergisi*, Sayı: 1, 41-42.

- Orhaner, E. (2006). “Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Finansmanı ve Genel Sağlık Sigortası”, *Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1, 1-22.
- Öner, S. (2014, Şubat). “Denetim Sisteminin Yapısal Sorunu Üzerine Bir Deneme”, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerinin Bakış Açısı Dergisi*, Sayı: 1, 32-33.
- Özsuca, Ş. (2002). “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Sayı: 58/2, 133-152.
- Özsuca, Ş.T. ve Gökbayrak Ş. (2012, Haziran). “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 49-83.
- Özdemir, S. (2007). “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti”, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.
- Peker, A. (1997). “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri”, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü*, Tartışma Tebliğ No: 9703, Ankara.
- Pieters, D. (2006). *Social Security : An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International BV, Netherland.
- Reynaud, E. (2007). *The Right To Social Security – Current Challenges In International Perspective*, Social Security As A Human Right, Berlin.
- Riedel, E. (2007). *The Human Right to Social Security: Some Challenges*, Social Security As A Human Right, Berlin.
- Sarılı, M. A. (2002). “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı: 41, 32-50.
- Seçer, B. (2007). “Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışan Yoksullara Yönelik Sosyal Refah Politikaları”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, 137-164.
- Selwyn, B. (2014, Ocak). “How To Achieve Decent Work?”, *Global Labour Column*, Volume: 161, 4-7.
- Sheil, X. A. (2001). *Building Social Security: The Challenge of Privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, New Jersey.
- Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Tarihsel Süreci, <http://www.sgd.org.tr/SGD.Tarihcesi.htm>. (23.12.2013).
- Spiker, P. (2011). *How Social Security Works: An Introduction To Benefits In Britain*, the Policy Press, Portland.

- Sosyal Güvenlik Kurumu, *Stratejik Plan 2010-2014*, Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (2012). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik*, Yayın No:46, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2013). *Kayıtlı İstihdamın Teşviki Kapsamında Kurumlar Arası İşbirliğine İlişkin En İyi Avrupa Birliği Uygulamaları*, Yayın No: 98, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması için Teknik Destek Projesi (2010). *Avrupa Birliği'nde Asgari Gelir Programları Raporu*, Ankara.
- Süngü, Y. (2004). *Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Şen, G. (2008). *AB ve Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam ve Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Şirin, İ. ve Janssen F. (2013).“Determination of Ideal Pension Age and Developments in Ageing: A Case Study for Turkey”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, 79-100.
- Tabellini, G. (2000). “A Positive Theory Of Social Security”, *The Scandinavian Journal of Economics*, Volume: 102/3, 523-545.
- Taşdemir, Y. (2006). “Yeniden Yapılanma İçerisindeki Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, <http://www.alomaliye.com/ocak06/yasartasdemiryenidenyapilanma.htm>. (16.03.2013).
- Tekinarslan, M. (2011). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kamu Politika ve Stratejileri*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Tezel, A. (23.03.2009)“Süper Emeklilerden Sefil Emeklilere Dönüşümün Hikayesi”, *Habertürk Gazetesi*.
- Tezel, A. “Sahte Şirketlere Prim Ödemeyin”, http://www.alitezal.com/index.php.sid_yazi=6594 (22.11.2013).
- Topuz, S. (2009, Nisan). “Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001–2009 Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları”, *Alternatif Politika*, Cilt: 1, Sayı: 1, 115-136.
- TUİK (2013).TUİK Haber Bülteni, Sayı: 13659, 1-3.
- Turan, E. (2004). “Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 3, 1-20.

- Tuncay, A. C. (2012, Haziran). "Geciken Yaşlılık ve Zorunlu Emeklilik Üzerine", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 84-102.
- Tunç, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri*, (Basılmamış Uzmanlık Tezi), Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Ankara.
- Tuzla, R. (2014, Şubat). "Denetim ve Denetmen", *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerinin Bakış Açısı Dergisi*, Sayı: 1, 12-15.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (2011). *İstihdamda 3i Dergisi*, Sayı: 1, 3-12.
- Tütüncü, Ö. ve Küçükusta, D.,(2014). Organizasyonlarda Bireyler: Tutum, Davranış ve Motivasyon, Sağlıkta Kalite Geliştirme ve Akreditasyon Anabilim Dalı, http://web.deu.edu.tr/kalite/dosyalar/ulusal_bildiri/EkD.doc (18.03.2014).
- Uğur, S. (2004). "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi", *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları*, Ankara.
- Umdü, E. (2011). "Torba Kanunundaki Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği İle İlgili Değişiklikler ve Yenilikler", *Mali Çözüm Dergisi*, 289-296.
- Us, V. (2004). *Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği*, Türkiye Ekonomi Kurumu.
- Varcan, N. (2005). *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Varoğlu, E. (2014). *2013 Yılı İstihdam Değerlendirme Raporu*, Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü İstihdam ve Çalışma Hayatı Dairesi, Ankara.
- Varol, P. (2006). *Sosyal Güvenlik ve Türkiye'de Karşılaştığı Sorunlar Çözüm Önerileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yasa Dışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı, <http://www.egm.gov.tr/Sayfalar/yasadisi-goc-ve-gocmen-kacakligi.aspx> (22.05.2014).
- Zengin, G. Ç. (2008). *Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- 4.10.2006 tarihli ve 26309 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Başbakanlık 2006/28 sayılı *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi* konulu genelgesi.
- 20.05.2006 tarih 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 16.05.2006 tarih 5502 sayılı *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*.

16.06.2006 tarih 26200 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 31.05.2006 tarih 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*.

10.06.2003 tarih 25134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 22.05.2003 tarih 4857 sayılı *İş Kanunu*.

08.09.1999 tarih 23810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 25.08.1999 tarih 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*.

01.08.1964 tarih 11779 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 17.07.1964 tarih 506 sayılı *Sosyal Sigortalar Kanunu*.

10.07.1976 tarih 15642 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 01.07.1976 tarih 2022 sayılı *65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun*.

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari (11.07.2013).

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN> (28.06.2014).

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari (25.01.2014).

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/onceki_yoneticilerimiz/ (23.03.2014).

<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (28.09.2014).

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> (27.09.2014).

www.tuik.gov.tr/temelistatistikler (13.08.2013).

www.oecd.org/statistics/ (21.10.2014).

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı: Şafak İZCİ

Doğum Tarihi ve Yeri: 11.07.1981-Denizli

Lisans Eğitimi: Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü

Yabancı Dil:İngilizce İyi (KPDS 87,50)

İş Tecrübesi: 2004-2007 yılları arası Şekerbank T.A.Ş. Kurumsal Müşteri Temsilcisi

2007-2010 yılları arası Tapu ve Kadastro İl Müdürlüğü memur

2010-2012 yılları arası SGK İl Müdürlüğü memur

2012-devam SGK denetmen yardımcısı