

**T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ**

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ
AZALTILMASINDA DENETİMİN ÖNEMİ
(MANİSA İLİ ÖRNEĞİ)**

**HAZIRLAYAN
MÜSLİM DEMİR**

**DANIŞMAN
DOÇ. DR. TÜLİN CANBAY**

**MANİSA
2013**

**T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ**

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ
AZALTILMASINDA DENETİMİN ÖNEMİ
(MANİSA İLİ ÖRNEĞİ)**

**HAZIRLAYAN
MÜSLİM DEMİR**

**DANIŞMAN
DOÇ. DR. TÜLİN CANBAY**

**MANİSA
2013**

ÖZET

İnsanoğlu sosyal bir varlıktır ve hayatta daima tarihi ve saati önceden bilinmeyen değişik risklerle karşı karşıyadır. Sosyal güvenlik, bireyleri fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan bir sistemdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı birey ve ailesine güven duygusu vermek, onları yarın endişesinden kurtarmaktır. Dolayısıyla bir ülkenin uyguladığı sosyal güvenlik sisteminin düzgünlüğü o ülke insanların huzuru ile doğru orantılıdır. Sistem ne kadar iyi işlerse insanlar da o kadar geleceğe umutla bakar. Ayrıca bir devletin sosyal devlet olma derecesi sosyal güvenlik sisteminin düzgün işlemesi ile alakalıdır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin düzgün işlemesi için prim gelirlerinin yüksek olması gerekmektedir. Gelir-gider dengesi arasındaki makas aralandıkça sistem daha problemlili hale gelmektedir. Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde sosyal güvenlik teşkilatları kurulmuştur. Ancak sistemin işlerliği noktasında zamanla finansman sorunları ile karşı karşıya kalınmıştır. Nüfusun yaşlanması, erken emeklilik, işsizlik ve sağlık harcamalarındaki artışlar finansman probleminin başlıca nedenleridir. Tüm bu nedenlere ek olarak en önemli bir neden ise kayıtdışı istihdamdır. Çünkü kayıtdışı istihdam öncelikle prim gelirlerini azaltmakta ve sosyal güvenlik harcamalarını artırmaktadır. Kayıtdışı istihdama bağlı olarak artan sosyal güvenlik açıklarının ise başta bütçe olmak üzere gelir dağılımı, gayri safi yurtiçi hasıla ve borçlanma gibi makro ekonomik büyükler üzerinde olumsuz etkileri olmaktadır.

Bu tezde kayıtdışı istihdam ile mücadelede -dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarının azaltılmasında- denetimin önemi açıklanmıştır. 5510 sayılı Kanun öncesinde çok az denetim elemanı vasıtasıyla kayıtdışı istihdam ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. Ancak başarılı olunamamıştır. Günümüzde ise sosyal güvenlik alanında denetimler Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır. Özellikle Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrosunun ihdas edilmesiyle birlikte daha aktif denetim yapılmaya başlanılmıştır. Tezde Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetim sonuçları ele alınmış ve açıklar açısından değerlendirilmiştir. Ayrıca Türkiye genelinde sosyal güvenlik alanında görev yapan tüm denetim elemanlarına yönelik anket çalışması yapılmıştır. Anket verilerinden hareketle denetimi daha etkin hale getirmeye yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Açıkları, Denetim.

ABSTRACT

Human is a social being and always different faces risks that previously unknown date and time. Social security is the system that protects individuals from the physiological, occupational and socio-economic risk. The most important aim of the social security systems is giving the feeling of confidence to the individual and his family and saving them from the worry of tomorrow. Because of the correctness of a country's implementation of the social security system is directly proportional to the peace of the people of that country. How well it works on the system so people will look to the future. Social state also be a degree of state social security system is related to the proper functioning.

For the correctly functioning of social security systems, premium income should be high. System is becoming more problematic as between income-expenditure scissors is opened part way. Throughout the historical process in Turkey, Social security institutions have been founded. However, in time there have been financial problems in terms of becoming operative. Ageing of the population, early retirement, unemployment and increase in health expenses are main problems. In addition to all these causes, another essential reason is informal employment. Because informal employment causes to reduction in incomes and social security expenses rise. Depending on informal employment, rising expenses have negative effect on distribution of income, gross domestic product and loan contracted.

In this thesis, the role of the audit -consequently, in the reduction of social security deficits- has been stated. Prior to law of 5510, very few inspectors tried to deal with informal employment. However, there has been no success. Today, this is carried out by Social Security inspectors and Social Security supervisors. Particularly with the new employment of Social security Supervisors a more active inspection have started. In the thesis, the results of the inspections carried out in Manisa have been evaluated. Also, working in the field of social security in Turkey for all audit staff survey was conducted. From the data of questionnaire, solution proposals have been brought forward.

Key Words: Social Security, Social Security Deficits, Audit.

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum ‘‘Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)’’ adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Müslim DEMİR

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 23.07.2013 tarih ve 19/3 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencisi Müslim DEMİR'in "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa Örneği)" konulu tezi incelenmiş ve aday 30.07.2013 tarihinde saat 11:15'de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.


Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ
DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU
RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.

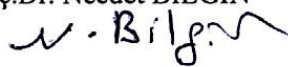
** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN
Doç.Dr. Tülin CANBAY
(Danışman)

ÜYE
Prof.Dr. Süreyya SAKINÇ

ÜYE

ÜYE
Prof.Dr. Zeynep ARIKAN

ÜYE

Doç.Dr. Necdet BİLGİN


Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR


Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir

Tez, mutlaka basılmalıdır

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

**YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU**

Tez No:

Konu:

Üniv. Kodu:

TEZİN YAZARININ

Soyadı: DEMİR

Adı: Müslim

Tezin Türkçe Adı: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)

Tezin Yabancı Adı: The Importance of Audit In Social Security Deficits Reduction In Turkey (Manisa Sample)

Tezin Yapıldığı Üniversite: Celal Bayar Üniversitesi

Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yılı: 2013

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü: Doktora

Dili: Türkçe

Sayfa Sayısı: 213

Referans Sayısı: 136

TEZ DANIŞMANININ

Ünvanı: Doç. Dr.

Adı: Tülin

Soyadı: CANBAY

Türkçe Anahtar Kelimeler:

- 1- Sosyal Güvenlik
- 2- Sosyal Güvenlik Açıkları
- 3- Denetim

İngilizce Anahtar Kelimeler:

- 1-Social Security
- 2-Social Security Deficits
- 3-Audit

Tarih :

İmza :

TEŞEKKÜR METNİ

Araştırmanın y¼r¼t¼lmesinde yardım ve desteğini esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. T¼lin CANBAY' a, ¼zellikle anket sorularının hazırlanmasında ve değerlendirilmesinde beni y¼nlendiren ve katkı veren Prof. Dr. S¼reyya SAKINÇ'a, anketin uygulanmasında destek olan başta Manisa Sosyal G¼venlik İl M¼d¼r¼m¼z Murat SAYGI'ya, t¼m M¼fettiř ¼stadlarım ve Denetmen meslektaşlarım, anket yanıtlarının istatistikî analizini yapan İpek KİREMITÇİ'ye, doktora eğitimimin başlangıcından bug¼ne kadar desteğini hiç eksik etmeyen Prof. Dr. Ramazan G¼KBUNAR'a, maddi/manevi bana destek vererek beni yetiştiren anne ve babama, eğitim hayatım boyunca beni motive eden, destek olan ve sabır g¼steren eşim Song¼l DEMİR' e teőekk¼r ederim.

Manisa, 2013

M¼slim DEMİR

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
YEMİN METNİ.....	iv
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI.....	v
YÖK DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	vi
TEŞEKKÜR METNİ	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xiv
GRAFİKLER LİSTESİ	xx
ŞEKİLLER LİSTESİ	xxi
EKLER LİSTESİ.....	xxi
KISALTMALAR LİSTESİ	xxii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

I- SOSYAL GÜVENLİK	5
A-Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
1- Risk Kavramı.....	6
2- Sosyal Güvenlik Kavramı	8
3- Sosyal Güvenliğin Tanımı.....	9
B- Sosyal Güvenliğin Amacı, Fonksiyonları ve Yöntemleri.....	10
1- Sosyal Güvenliğin Amacı.....	10
2- Sosyal Güvenliğin Fonksiyonları	11
3- Sosyal Güvenliğin Yöntemleri	12
II-SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	12
A- Sosyal Güvenliğin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi	12
1- Sanayi Devrimi Öncesi Dönem	13
2- Sanayi Devrimi Sonrası Dönem	14
B- Sosyal Güvenliğin Türkiye'deki Tarihsel Gelişimi	17

1- Osmanlı Devleti Dönemi.....	17
a- Tanzimat Öncesi Dönem	17
b- Tanzimat Sonrası Dönem	19
2- Birinci TBMM Hükümeti Dönemi.....	20
3- Cumhuriyet Dönemi	23
III- BİR SİSTEM OLARAK SOSYAL GÜVENLİK.....	27
A- İşçi Sigortası (Bismarck) Sistemi.....	29
B- Halk Sigortası (Beveridge) Sistemi	30
C- Karma Sistem.....	32
D- Devletçe Bakılma Sistemi	32
E- Özel Sigorta Sistemi.....	33
F- Kişisel Tasarruf Sistemi (Koruyucu Fon Sistemi)	33
IV- SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ .34	
A- Finansman Kaynakları.....	35
1- Primler	35
2- Devlet Katkısı.....	37
3- Vergiler.....	38
B- Finansman Yöntemleri	40
1- Dağıtım Yöntemi (Pay As You Go-PAYG System)	40
2- Kapitalizasyon Yöntemi (Funded System).....	41
3- Karma Yöntemler (Mixed Systems).....	41
4- Karşılık Ayırma Sistemi (Book Reserve System).....	42
C- Türkiye’ de Uygulanan Finansman Yöntemi.....	42

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE' DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI

I-TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI	44
A-Genel Olarak Türk Sosyal Güvenlik Sistemi	45
B- Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Boyutu.....	47
II- TÜRKİYE' DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ NEDENLERİ.....	52
A- Demografik Dönüşüm	53
B – Erken Emeklilik	58
C –Devlet Politikasındaki Tutarsızlık.....	62
D – Ekonomik Nedenler	63
1-Enflasyon.....	63
2-İşsizlik.....	63
E – Devlet Katkısının Yetersizliği.....	64
F – Prim Tahsilatının Düşük Olması	66
G – Prim Karşılığı Olmayan Ödemeler	68
H – Sağlık Harcamalarındaki Artış	69
I – Kayıtdışı İstihdam.....	72
1- Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri	75
a- İstihdam Üzerindeki Maliyetler.....	75
b- Bürokrasi	77
c- Cezaların Caydırıcı Olmaması.....	77
d- Kurumsal Nedenler.....	81
e- Sosyo-Ekonomik Nedenler.....	81
1- Ahlaki Bilincin Olmaması.....	81
2- Toplumun Eğitim Seviyesi.....	82
3- Yoksulluk.....	83
4- İşsizlik.....	83
5- Enflasyon.....	83

f- Denetim Eksikliği.....	84
g- Fonların Düzgün Yönetilememesi.....	85
h- 5510 Sayılı Kanundaki Düzenlemeler.....	85
2- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Prim ve Vergi Kaybı.....	86

III- TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ ETKİLERİ	88
A- Gelir Dağılımına Olan Etkisi	89
B- Bütçeye Olan Etkisi	90
C- Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya (GSYH) Olan Etkisi.....	93
D- Borçlanmaya Olan Etkisi.....	96
E- Enflasyona Olan Etkisi.....	97

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİ

I- DENETİM KAVRAMI	100
A- Denetimin Tanımı	101
1- Denetim Modelleri.....	101
a- Caydırıcı Model.....	101
b- Uyum Artırmaya Yönelik Model.....	101
2- Niteliğine Göre Denetim Türleri	102
a- Tepkisel (Reaktif) Denetim.....	102
b- Önleyici (Proaktif) Denetim.....	102
B- Teftiş Kavramı	102
II- TÜRKİYE’ DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM YÖNTEMLERİ	104
A- İç Denetim	105
B- Dış Denetim (Saha/Alan Denetimi)	105
C- Risk Odaklı Denetim Modeli	106

III-TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİNİN YAPISI	106
A- Sosyal Güvenlik Reformu Öncesindeki Denetim Sisteminin Yapısı.....	106
1- Sosyal Sigortalar Kurumu Müfettişleri	107
2- Bağ-Kur Denetim Elemanları.....	107
3- Emekli Sandığı Denetim Elemanları	108
B- Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Denetim Sisteminin Yapısı	108
1-Sosyal Güvenlik Müfettişleri.....	109
2-Sosyal Güvenlik Denetmenleri.....	112
C- Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetim Elemanları Dışındaki Denetim	
Elemanları	116
1- Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler	117
2- İş Müfettişleri	118
3- Kamu İdarelerinin Kendi Denetim Elemanları	118
4-Yargısal Denetim.....	119
IV- SOSYAL GÜVENLİK MÜFETTİŞLERİ TARAFINDAN YAPILAN	
DENETİMLER VE SONUÇLARI	120
A-Denetim Sayıları	120
B- Soruşturma Sayıları.....	121
C- Düzenlenen Denetim Raporu Türleri Ve Getirilen Teklif Sayıları.....	122
V- SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ TARAFINDAN YAPILAN	
DENETİMLER VE SONUÇLARI (MANİSA İLİ ÖRNEĞİ).....	124
A- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler	124
1- İhbar Ve Şikâyet Denetimleri.....	125
2- Muvazaalı Boşanma Denetimleri	125
3- Sahte İşyeri/Sigortalı Denetimleri	125
B- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimlerin Sonuçları	125
1- Kayıtdışı (Tescilsiz) Sigortalı Ve İşyeri Tespiti.....	126
2- Tahakkuk Eden Prim Ve İdari Para Cezası Tutarı	126
3- Muvazaalı Boşanma Denetim Sonuçları	128
4- Manisa İline Ait Tahakkuk/Tahsilat Oranı.....	129

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK DENETİM ELEMANLARINA YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI

I- GEREÇ VE YÖNTEMLER	130
A- Çalışmanın Konusu	130
B- Çalışmanın Amacı Ve Önemi.....	130
C- Çalışmanın Kapsamı Ve Sınırları	131
D- Araştırmanın Yöntemi	131
E- Veri Ölçü Aracı	131
F- Araştırmanın Hipotezleri	132
II- ARAŞTIRMA BULGULARI	134
A- Sıklık Analizleri	134
1- Demografik Verilerin Sıklık Analizleri.....	134
2- İfadelere Verilen Cevapların Sıklık Analizleri.....	137
3-Katılımcıların Denetimle İlgili Tecrübelerine İlişkin Cevapların Sıklık Analizleri	149
B- Çapraz Tablolar Analizi.....	151
C- Denetim Elemanlarının Meslek Gruplarına Göre Denetim Sistemi Algıları.174	
D- Denetim Elemanlarının Meslekte Çalışma Yılına Göre Denetim Sistemi Algıları.. ..	176
E- Denetim Elemanlarının Cinsiyetlerine Göre Denetim Sistemi Algıları.....	179
SONUÇ	180
KAYNAKÇA.....	193
EKLER	204

TABLolar LİSTESİ

Sayfa No

Tablo- 1: Risklerin Ana Kaynakları	7
Tablo- 2: Türkiye’deki Prim Oranları	36
Tablo- 3: Bazı AB Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkısı(%)	38
Tablo- 4: Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sigorta Kollarına Göre Sosyal Güvenliğin Finansmanı	39
Tablo- 5: AB Ülkelerinde Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemi	42
Tablo- 6: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir-Gider Dengesi	50
Tablo- 7: Sosyal Güvenlik Kurumuna Bütçe Transferleri	51
Tablo- 8: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Sosyal Güvenlik Açıkları ve GSMH’ye oranı (Milyar TL)	51
Tablo- 9: Türkiye’deki Aktif/Pasif Oranı (1950-1998)	56
Tablo- 10: Türkiye’deki Aktif/Pasif Oranı(2004-2012)	56
Tablo- 11: Konsolide Aktif Pasif Dengesi	57
Tablo- 12: OECD ve G-20 Ülkelerinde Erkek İçin Emeklilik Yaşı	59
Tablo- 13: OECD ve G-20 Ülkelerinde Bayanlar İçin Emeklilik Yaşı	60
Tablo- 14: Türkiye’deki İşsizlik Oranları ve Sosyal Güvenlik Açıkları	64
Tablo- 15: Çeşitli Ülkelerde Sosyal Güvenlikte Katkı Payları (2003)	65
Tablo- 16: Prim Gelirlerinin Giderleri Karşılama Oranı	67
Tablo- 17: Sağlık Harcamaları İle İlgili Göstergeler, (2000-2008)	70
Tablo- 18: 2001-2010 Döneminde Sosyal Güvenlik Kurumunun Sağlık Harcamaları	71
Tablo- 19: AB Ülkelerindeki Kayıtdışı İstihdam Oranı(%)	74
Tablo- 20: 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı (TL/Ay) (01.01.2013-30.06.2013 Arası)	76
Tablo- 21: Kayıtlı İşçi Çalıştırmanın İşverene Yıllık Maliyeti	79
Tablo- 22: Kayıtdışı İşçi Çalıştırmanın İşverene Yıllık Maliyeti	80
Tablo- 23: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu (Ocak 2013)	86

Tablo- 24: 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı (TL/Ay) (01.01.2013-30.06.2013 Arası)	87
Tablo- 25: 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı (TL/Ay) (01.01.2013-30.06.2013 Arası)	88
Tablo- 26: Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Bütçeden Yapılan Transferler	91
Tablo- 27: Merkezi Yönetim Bütçesi 2012 Haziran Sonu Giderleri (Kümülatif, 2011 Yılı ile Karşılaştırmalı)	92
Tablo- 28: Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yapılan Transferlerin GSYH’ ye Oranı	95
Tablo- 29: Kamu Kurumlarından Alınan Veriler Sonucunda Tescil Edilen Kişi ve İşyeri Sayısı	119
Tablo- 30: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa/Sektör Denetim Sayıları	120
Tablo- 31: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa/Sektör Soruşturma Sayıları	121
Tablo- 32: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa Denetimi Sonucu Yazılan Rapor Türleri ve Sayıları	122
Tablo- 33: Sosyal Güvenlik Kurumu Piyasa/Sektör Denetim, İnceleme ve Soruşturma Sonucu Getirilen Teklifler ve Sayıları	123
Tablo- 34: Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Sosyal Sigorta Alanında Yapılan Denetim Sonuçları	123
Tablo- 35: Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Sağlık Hizmet Sunucularına (Hastane, Eczane ve Optik) Yönelik Yapılan Denetim Sonuçları	124
Tablo- 36: Manisa İli Özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Kayıt İçine Alınan Kişi ve İşyeri Sayısı	126
Tablo- 37: Manisa İli Özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Kayıt İçine Alınan Kişi Ve İşyeri Sayısı İle Tahakkuk Eden Prim ve İPC Tutarları	126

Tablo- 38: Manisa İline Ait Muvazaalı Boşanma İhbar Sayıları ve Denetim Sonuçları	129
Tablo- 39: Örneklem Profilinin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı Tablosu	135
Tablo- 40: “Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	137
Tablo- 41: “Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliği vardır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	138
Tablo- 42: “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	138
Tablo- 43: “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	139
Tablo- 44: “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye' de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	140
Tablo- 45: “Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	140
Tablo- 46: “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	141
Tablo- 47: “Denetlenme Korkusu” fazla olan işverenler (sigortasız işçi mükellefler) çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	142
Tablo- 48: Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni (mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	142
Tablo- 49: “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	143
Tablo- 50: “Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	144

Tablo- 51: “İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkarıcı muhasebecidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	144
Tablo- 52: “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	145
Tablo- 53: “Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	146
Tablo- 54: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	146
Tablo- 55: “Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	147
Tablo- 56: “Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	148
Tablo- 57: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı	149
Tablo- 58: Etkili Denetim Yöntemine Verilen Yanıtların Dağılımı	150
Tablo- 59: Denetimin Yoğun Olması Gereken Sektör	150
Tablo- 60: Denetimlerin Gerekçesine İlişkin Dağılım	150
Tablo- 61: Ortalama Denetim Sayısına İlişkin Dağılım	151
Tablo- 62: Meslek Grupları ile “Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	152
Tablo- 63: Meslek Grupları ile “Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliği vardır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	153
Tablo- 64: Meslek Grupları ile “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılmalıdır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	154

Tablo- 65: Meslek Grupları ile “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	155
Tablo- 66: Meslek Grupları ile “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye' de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	156
Tablo- 67: Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	157
Tablo- 68: “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	158
Tablo- 69: “Denetlenme Korkusu" fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız İşçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	159
Tablo- 70: “Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	160
Tablo- 71: “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	161
Tablo- 72: “Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	162
Tablo- 73: “İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve Vergi çıkaran muhasebecidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	163
Tablo- 74: “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	164

Tablo- 75: “Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışıılığı önlemede etkili bir modeldir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	165
Tablo- 76: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	166
Tablo- 77: “Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	167
Tablo- 78: “Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/ Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek Ödenekler vb.) yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	168
Tablo- 79: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki	169
Tablo- 80: Katılımcıların Meslekleri ile Etkili Denetim Yöntemi Arasındaki İlişki	170
Tablo- 81: Katılımcıların Meslekleri ile Etkili Denetim Yöntemi Arasındaki İlişki	171
Tablo- 82: Katılımcıların Meslekleri ile Denetimin Gerekçesi Arasındaki İlişki	172
Tablo- 83: Katılımcıların Meslekleri ile Ortalama Gerçekleştirdikleri Denetim Sayısı Arasındaki İlişki	173
Tablo- 84: Denetim Elemanlarının Meslek Gruplarına Göre Denetim Sistemi Algıları	175
Tablo- 85: Denetim Elemanlarının Meslekte Çalışma Yılına Göre Denetim Sistemi Algıları	177
Tablo- 86: Denetim Elemanlarının Cinsiyetlerine Göre Denetim Sistemi Algıları	179

GRAFİKLER LİSTESİ

Sayfa No

Grafik- 1: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Ülkeler İtibariyle 2000 Yılı ve Ulaşılabilen Son Yıllar İtibariyle Karşılaştırılması (2000'den itibaren 10 yıl)	49
Grafik- 2: Dünya'daki 60 Yaş ve Üzeri Toplam Nüfus	54
Grafik- 3: Bazı OECD Ülkeleri, AB-27 ve Türkiye'deki Ortalama Aylık Bağlama Oranları-2011, (%)	61
Grafik- 4: SSK Prim Tahakkuk, Tahsilatı ve Tahakkuk / Tahsilat Oranı	66
Grafik- 5: OECD Ülkelerinde İstihdam Üzerindeki Vergi Yüğü	75
Grafik- 6: Türkiye' de Gelir Dağılımının Durumu (Gini Katsayısı)	90
Grafik- 7: Merkezi Yönetim Bütçesi 2006-2012 Haziran Sonu Bütçe Giderlerinin Seçilmiş Fonksiyonel Dağılımı (Kümülatif,%)	93
Grafik-8: Sosyal Güvenlik Açıklarının GSYH' ye Oranı	94
Grafik-9: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri	95
Grafik-10: Türkiye'deki Enflasyon Oranları (%) (1990-2010)	98
Grafik-11: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinde Mevcut İşlerin Dağılımı, (%) (Şubat,2012)	115
Grafik-12: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa / Sektör Denetim Sayıları	121
Grafik-13: 2007-2012 Yılları Arası Manisa İline Ait Tescilli İşyeri ve Zorunlu Sigortalı (4/a) Sayıları (adet/kişi)	127
Grafik-14: 2008-2012 Yılları Arası Manisa İline Ait Aktif Esnaf ve Tarım Sigortalı Sayıları (kişi)	128
Grafik-15: Manisa İline Ait Tahakkuk/Tahsilat Oranı	129
Grafik-16: Katılımcıların Mesleklerine Göre Dağılımları	136
Grafik-17: Katılımcıların Meslekte Çalışma Yıllarına Göre Dağılımları	136
Grafik-18: Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımları	137

SEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil- 1: Riskler Havuzu	8
Şekil- 2: Sosyal Güvenlik Açıklarının Başlıca Nedenleri	53
Şekil- 3: Kayıtdışılığın Kapsamı	73
Şekil- 4: Denetim Yetersizliği-Sosyal Güvenlik Açığı İlişkisi	84

EKLER LİSTESİ

Sayfa No

Ek- 1: Şehit Kaymakam Tahir Bey'in Eşinin Aylık Talebini İçeren Dilekçesi	204
Ek- 2: Şehit Kaymakam Tahir Bey'in Eş ve Çocuklarına Maaş Bağlanmasına Dair Kanunun Yayınlandığı 28 Şubat 1921 Tarihli Resmi Gazetenin Beşinci Sayfası	205
Ek- 3: Durum Tespit Tutanağı	206
Ek- 4: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Özet Göstergeleri (bin TL)	207
Ek- 5: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYH'ye Oranı (%)	210
Ek- 6: Anket Soru Formu	211

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AB	: Avrupa Birliği
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
a.g.r.	: Adı Geçen Rapor
ASPB	: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
ATO	: Ankara Ticaret Odası
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
IMF	: Uluslararası Para Fonu
ISSA	: Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İLKSAN	: İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardımlaşma Sandığı
İPC	: İdari Para Cezası
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s.	: Sayfa

SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UN	: Birleşmiş Milletler

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, devlet tarafından toplumsal hayatı düzenlemek için geliştirilmiş bir sistemdir. Kaliteli ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi sayesinde insanlar geleceğe umutla bakmakta ve daha huzurlu bir hayat sürmektedir. Günümüzde sosyal güvenlik insanın doğumundan önce başlayıp ölümüne kadar hatta ölümünden sonra da hak sahipleri (eş, çocuk, ana ve baba) nedeniyle ilgisi devam eden bir kavramdır.

Sosyal güvenlik günümüzde devletin en önemli görevleri arasında kabul edilmektedir. Nitekim sosyal güvenlik, evrensel bir kavram olan “sosyal devlet” anlayışının bir ürünüdür ve toplumun vazgeçilmez haklarından biridir. Ülkemizde 1982 Anayasası’nda da yer alan “Sosyal Hukuk Devleti” ilkesi devlete, güçsüz durumdaki muhtaçları koruyarak, sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamak görevini yüklemiştir.

Günümüzde sosyal güvenlik artık vazgeçilmez bir “ihtiyaç”tır. Sosyal güvenliğin kapsamını belirlemede ise mali imkânlar önemli bir rol oynamaktadır. Bir başka ifade ile ihtiyaç unsuru daha geniş kitlelere sosyal güvenliğin götürmesini öngörüyor olmasına rağmen, mali imkânsızlıklar bu alanı daraltmaktadır. Yani, ihtiyaç faktöründen ziyade “mali imkânlar” sosyal güvenliğin kapsamını belirlemede esas fonksiyondur.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra birçok ülkede sosyal güvenlik sistemleri, 1970’lerin ortalarına kadar hızlı bir gelişme göstermiştir. Buna karşılık, 1973’ten sonra ortaya çıkan ekonomik durgunluk dönemi ve artan işsizlik, sosyal sigorta programlarının gelişmesini engellerken, mevcut sigorta programlarının ekonomiye getirdiği yük sosyal güvenliğin finansmanı konusunda tartışmaların başlamasına da neden olmuştur.

Sosyal güvenlik finansmanına başlangıçta işçi ve işveren aynı oranda prim ödemelerine rağmen, zamanla işçinin prim oranı düşürülmekle kalmamış, devletin artan bir pay ile katılımı söz konusu olmuştur. Bazı ülkelerde belli vergilerin sosyal güvenliğin finansmanında kullanılması yolu tercih edilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemleri, kişileri risklere karşı korumak için oluşturulan sosyal güvenlik programlarının gelir-gider dengesinin sağlayıcılarıdır. Sosyal güvenlik kapsamı içinde yapılan yardım maliyeti ile ekonomik kaynaklar arasında denge kurulması, sosyal güvenlik sisteminin temel özelliklerinden biridir. Belli bir süre içinde yapılan harcama, uygun bir finansal organizasyon (finansman yöntemleri) ile sağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının mali büyüklükleri, belli bazı finansman tekniklerinin kullanılmasını gerektirmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanında iki ana teknikten bahsedilebilir: Bunlar, katımlı ve katılmasız rejimlerdir. Katımlı rejimler bireylerin aktif çalışma hayatında prim ödemeleri esasına dayanır. Katılmasız rejimleri ise primsiz rejimler olarak da tanımlayabiliriz. Primsiz rejimin belirleyici özelliği, yardımlardan yararlananların bu yardımların finansmanına katılmamalarıdır. Primsiz rejimin finansmanı devlet bütçesinden, kamu kaynaklarından ayrılan fonlardan ve gönüllü kuruluşlardan karşılanmaktadır. Sistem finansmanındaki bu özelliğinden dolayı primsiz rejim adını almaktadır ve yine bu özelliği dolayısıyla primli rejimlerden ayrılmaktadır. Primli rejimde ise ilgililerden toplanan primlerle sistemin finansmanı sağlanmakta, bazı ülkelerde sınırlı da olsa sisteme devletin katkısı bulunmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemi bir yandan ekonomik eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve sosyal adaleti sağlamak için çaba harcarken diğer yandan ekonomiye yük getirmektedir. Yani sosyal güvenliğin bir maliyeti söz konusu olmaktadır. Nitekim ekonomik zorunluluk ile sosyal ihtiyaçlar arasında her zaman bir uyum ve denge söz konusu olmayabilir. Bütün bunlarla birlikte, dünyada yaşanan ekonomik krizler de sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkilemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bu krizler sonucunda yetersiz olan sosyal güvenlik sistemi daha da kötüleşmiştir. Krizlere ek olarak sürekli artan nüfus, işsizlik ve kırdan kente olan göçler sebebiyle sosyal güvenlik kuruluşları işleyemez hale gelmiştir. Krizin aşılmasında ise vergi veya prim artışı gündeme gelmektedir. Ancak bu artışlar işveren açısından bir maliyet artışını da gündeme getirmektedir. İşveren açısından ortaya çıkan maliyet artışı kayıtdışılığın da artmasına yol açan önemli bir faktördür.

Ekonomik mal ve hizmetlerinin üretimine ilişkin faaliyetler genel olarak iki ekonomik alanda yürütülmektedir. Birinci alan kayıtlı (resmi, formel) alandır. İkinci alan ise kayıtdışı (resmi olmayan, enformel) alandır. Kayıtdışı ekonomik alanın işgücü yönünü kayıtdışı istihdam oluşturmaktadır. Kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonominin bir versiyonu olarak da değerlendirilebilir. Kayıtdışı ekonomi, ekonomik faaliyetlerin kayıtdışı kalışını ifade ederken, kayıtdışı istihdam ise bunların sosyal boyutlarını ifade etmektedir. Bu iki kavram birbirlerini tamamlayan kavramlardır.

Sosyal güvenliğin finansmanı problemi özellikle kayıtdışı sektörde kendisini göstermektedir. Bu bağlamda kayıtdışı ekonominin varlığı sosyal güvenlik kurumlarının özellikle aktüeryal dengeyi (gelir-gider dengesi) sağlamamalarına sebep olmaktadır. Ayrıca özellikle vergi ve sosyal güvenlik primlerinin yüksekliği gibi bir takım nedenler de kayıtdışı ekonominin artış göstermesine gerekçe olarak ileri sürülmektedir.

Kayıtdışı istihdama neden olan sebepleri farklı kategorilerde incelemek mümkündür. Ancak en önemli nedenlerinden biri denetim eksikliğidir. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki açıklarının en önemli nedeni prim gelirlerinin yetersiz olmasıdır. Primlerin kaynağı ise işveren ve sigortalılardır. Ülkemizde kişiler her ne kadar işveren veya sigortalı olmayı gerektirecek bir faaliyet içerisine girseler de bu durumu Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’na bildirmemekte dolayısıyla kayıtdışı faaliyet göstermektedirler.

Kayıtdışılığın neden olduğu prim kayıplarının azaltılmasında denetimin önemini vurgulayan bu tez dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde sosyal güvenlik kavramı temel alınmak suretiyle sosyal güvenliğin amaç, fonksiyon ve yöntemleri açıklanmıştır. Aynı bölümde sosyal güvenliğin dünya ve Türkiye tarihçesi açıklanmış ve bir sistem olarak sosyal güvenliğin finansman yöntemlerine genel olarak değinilmiştir.

İkinci bölümde Türkiye’deki sosyal güvenlik açıklarının seyri ve boyutu ele alınarak açıkların nedenleri üzerinde durulmuştur. Sosyal güvenlik açıklarının nedenleri genişçe açıklandıktan sonra açıkların gelir dağılımı, bütçe, gayri safi hasıla,

borçlanma ve enflasyon gibi makro ekonomik büyüklükler üzerindeki etkileri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde denetim kavramı açıklanarak Türkiye’deki sosyal güvenlik tarihçesi üzerinde durulmuştur. Ayrıca aynı bölüm içerisinde Türkiye’de sosyal güvenlik denetim elemanları olan Sosyal Güvenlik Müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimlerin sonuçları ele alınmıştır. Türkiye genelinden ziyade yerel (taşra) denetim elemanı olan Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetim sonuçları Manisa ili özelinde açıklanmıştır.

Tezde açıklanacağı üzere sosyal güvenlik açıklarının en önemli nedenlerinden biri olan kayıtdışı faaliyetler ile mücadelede denetimin rolü ve önemi yadsınamaz bir gerçektir. Ne yazık ki ülkemizde sosyal güvenlik teşkilat yapıları (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) kurulmasına rağmen bu teşkilat yapılarına ilişkin denetim yapılanması tam olarak sağlanamamıştır. Yapılan reformlarla birlikte özellikle denetim yapılanmasında önemli değişiklikler yapılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise sosyal güvenlik denetim sisteminin nasıl algılandığını ortaya koymayı amaçlayan bir anket çalışmasına yer verilmiştir. Bu anket çalışması, Türkiye genelinde görev yapan sosyal güvenlik denetim elemanlarına (Sosyal Güvenlik Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcıları, Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları) yönelik uygulanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Devletin vatandaşlarına sunmakla yükümlü olduğu asli görevlerinden bir tanesi sosyal güvenlidir. Çünkü sosyal güvenlik sosyal riskler sonucunda ortaya çıkan bir “ihtiyaç”tır. Ülkemizde bu ihtiyaç eskiden Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve Emekli Sandığı aracılığı ile giderilirken günümüzde bu üç Kurumun birleşmesi ile oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) aracılığı ile giderilmektedir. Bu ihtiyacın devlet eliyle giderilmesinin elbette bir de maliyeti söz konusudur. Bu maliyetler sosyal güvenlik hizmetlerini sunan sosyal sigorta niteliğindeki kuruluşların tahsil ettikleri parafiskal gelirler ile finanse edilmektedir. Devlet parafiskal gelirleri, kamu kuruluşu niteliğinde bir ekonomik, sosyal ve mesleki kuruluşun yaptığı hizmetlerden dolayı ya da dolaysız bir şekilde yararlanan kişilerden toplamaktadır. Sosyal güvenliğin başlıca parafiskal geliri ise işçi ve işverenlerden toplanan primlerdir. Dolayısıyla devletin, sosyal güvenlik sistemini düzgün işletebilmesi için başlıca finansman kaynağı olan primleri düzgün tahsil etmesi gerekmektedir.

Tezimizin birinci bölümünde sosyal güvenlik kavramı, tarihsel gelişimi, sosyal güvenlik sistemleri, finansman kaynakları ve son olarak finansman yöntemleri açıklanmıştır.

I- SOSYAL GÜVENLİK

Abraham Maslow’ un teorisine göre insan ihtiyaçları kendi içinde hiyerarşik bir yapı arz eder. İhtiyaçlar Hiyerarşisi’ ne göre insan ihtiyaçları; fizyolojik (temel) ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyacı, ait olma ve sevgi ihtiyacı, saygınlık ihtiyacı ve kendini gerçekleştirme ihtiyacıdır. Aynı teoriye göre bir insan temel ihtiyaçlarını giderdikten sonra ikinci olarak güvenlik ihtiyacına gereksinim duyar. Kendini güvende hissetmeyen bir insandan sevgi, saygı ve kendini geliştirerek yaşadığı topluma faydalı bir birey olması beklenemez. Bu anlamda sosyal güvenlik bir insan ihtiyacı olup insanın kendini güvende hissetmesinin ve geleceğinden emin olmasının bir yoludur.

A-Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenliğin varoluş nedeni ve temel unsuru, yeri ve zamanı önceden belli olmayan toplumsal hayattaki risklerdir. Bu nedenden dolayı sosyal güvenlik kavramı açıklanmadan önce aşağıda risk kavramı ele alınmıştır.

1- Risk Kavramı

Risk, gerçekleşmesi muhtemel veya kesin olan ve gerçekleştiği zaman insanı sağlığının bozulması, vücut bütünlüğünün zarar görmesi gibi değişik şekillerde etkileyen her türlü olay ve durumu anlatır. İnsanların karşılaşılabilecekleri risklerin bir kısmı tabiatın (deprem, sel gibi) bir kısmı ise kişinin iradesi ile ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik açısından ele alınan risklerin ortak özelliği toplumsal (sosyal) olmalarıdır¹.

Toplumların ve bireylerin risklerin üstesinden gelmesi ve risk yönetiminde kullanılacak araç riskin özelliğine (riskin kaynağı, sıklığı ve şiddeti) bağlıdır². Tablo-1' den de anlaşılacağı üzere risklerin kaynağı ve dereceleri kendi içlerinde farklılık göstermektedir. Bazı risklerin etkisi kişisel (mikro) düzeyde olurken bazı risklerin etkisi ulusal (makro) düzeyde olmaktadır. Sosyal güvenlik bakımından esas alınan sosyal risk kavramı 'tehlike' kavramından daha dar bir anlama sahiptir. Diğer bir ifade ile sosyal güvenlik, hayatta başa gelebilecek her tehlikeye karşı güvence sağlayamaz. Örneğin deprem, sel gibi tabii afetler, yangın, savaş, soygun gibi tehlikeler doğrudan doğruya sosyal güvenliğin kapsamında değildir. Ancak bu tehlikeler hastalık, sakatlık, işsizlik ve ölüm gibi sosyal risk oluştururlarsa o zaman sosyal güvenlik devreye girer³.

¹ Fatih UŞAN, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları**, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.28-29.

² Robert HOLZMANN, Steen JØRGENSEN, **Social Risk Management: A New Conceptual Framework For Social Protection, And Beyond**, Social Protection Discussion Paper No: 0006, World Bank, February 2000, s.11, <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80363/conceptfram.pdf>>, (Erişim Tarihi:12.11.2011).

³ Nergis ŞİMŞEK, **SSK ve Bağ-Kur'da Emeklilik(Açıklama, Yorum ve Örnekleriyle)**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2011, s.19.

Tablo-1: Risklerin Ana Kaynakları

Risklerin Kaynakları	Risklerin Etkileri		
	Mikro	Orta	Makro
Doğal	-	Yağmur, Toprak Kayması Volkanik Patlama	Depremler, Seller Kuraklık, Fırtına
Sağlık	Hastalık Yaralanma Sakatlık	Salgın	-
Yaşam Süreci	Doğum, Yaşlanma, Ölüm	-	-
Toplumsal	Suç, Aile İçi Şiddet	Terör, Çeteler	Sivil Direniş, Ayaklanma, Savaş
Ekonomik	İşsizlik	Göç	Üretimin Azalması Mali Krizler
Siyasi	Etnik Ayrımcılık	İsyen	Askeri Darbe
Çevresel	-	Kirlilik, Ormanların Yok Olması, Nükleer Felaket	-

Kaynak: Robert HOLZMANN, Steen JØRGENSEN, **Social Risk Management: A New Conceptual Framework For Social Protection, And Beyond**, Social Protection Discussion Paper No: 0006, World Bank, February 2000, s.12, <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80363/conceptfram.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.11.2011).

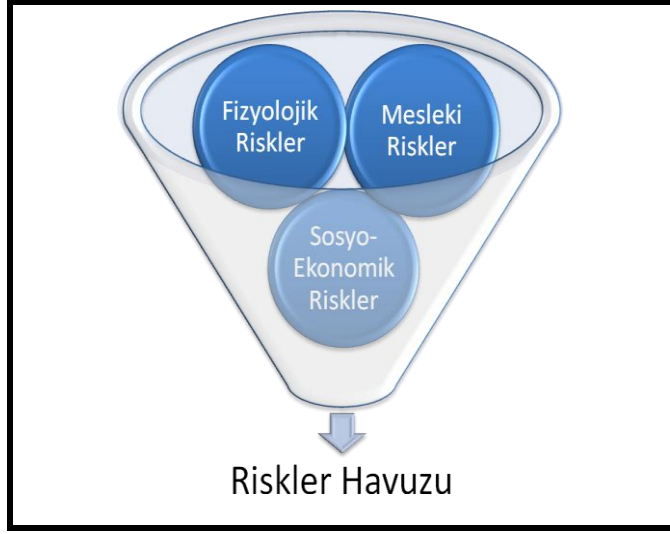
1952 yılında kabul edilen Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşme' ye göre sosyal hayatta karşılaşılabilecek sosyal riskler şunlardır:

- Mesleki riskler (iş kazası ve meslek hastalığı),
- Fizyolojik riskler (hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm),
- Sosyo-ekonomik riskler (işsizlik ve ailevi yükler).

Bu riskleri uzun vadeli riskler (malullük, yaşlılık ve ölüm) ve kısa vadeli riskler (iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, işsizlik ve ailevi yükler) olarak da sınıflandırmak mümkündür⁴.

⁴ UŞAN, a.g.e., s.29.

Şekil-1: Riskler Havuzu



Kaynak: Tarafımızdan oluşturulmuştur.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, bireyin yaşamı boyunca olumsuz yönde etkileyen tüm riskleri değil, onun ekonomik güvencesini ilk anda sarsabilecek sosyal riskleri kapsamaktadır⁵. Şekil-1’de de görüldüğü üzere sosyal güvenlik, (sosyal) risklerin bir araya toplandığı bir havuzu ifade etmektedir ve bu risk havuzu ne kadar büyük olursa o kadar güvenilir bir koruma sağlanmış olur⁶.

2- Sosyal Güvenlik Kavramı

İnsanlık, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik değişik metodlar geliştirmiştir. Bu risklere karşı kendini güvenlik altına alma istek ve çabası insanlığın başlangıcı kadar eskidir⁷.

Sosyal güvenlik kavramındaki, ‘sosyal’ kelimesi Türkçe’deki ‘içtimai’ kelimesinin yerini almış sözcük olup, “bir topluluğa ait” anlamına gelmektedir. Sosyal kelimesi, kavram olarak toplumdaki çeşitli sınıfların ve grupların birbirleriyle entegre olmasını da ifade etmektedir. Güvenlik kelimesi ise ‘tehlike’yi hatırlatmakta ve herhangi bir tehlikenin yokluğunu ifade etmektedir. Bu iki kelimenin bir araya

⁵ Ali GÜZEL, Ali Rıza OKUR, Nurşen CANIKLIOĞLU, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 13.Bası, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim 2010, s.8.

⁶ ILO, **Social Security:A New Consensus**, Geneva, 2001, s.93, <<http://www.ilo.org/public/english/protection/seccoc/downloads/353sp1.pdf>>, (Erişim Tarihi:16.09.2011).

⁷ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s.9.

gelmesiyle ortaya çıkan sosyal güvenlik kavramının, ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar pek çok tanımı yapılmıştır⁸.

3- Sosyal Güvenliğin Tanımı

Sosyal güvenlik terim olarak yeni sayılmakla birlikte, insanlık tarihi kadar eski bir ülkünün yeni adından başka bir şey değildir. Düşünce olarak bu kadar eskilere dayanan sosyal güvenliğe ancak 20' inci yüzyılda önem verilmiştir. Ancak, bugüne kadar herkesin üzerinde anlaştığı ortak bir sosyal güvenlik tanımına ulaşılmış değildir⁹.

Genel olarak sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik herhangi bir riske maruz kalınması sonucunda çalışma ve gelir elde etme olanaklarından geçici veya sürekli olarak yoksun bulunan bireye, insan onuruna yakışır bir biçimde yaşamını devam ettirebilmesini sağlayan önlemlerin ve katkıların bütünü olarak tanımlanabilir¹⁰. Uluslararası Çalışma Örgütü ise sosyal güvenliği, 'onurlu bir insan hayatı' için gerekli temel bir hak olarak tarif etmektedir¹¹.

Sosyal güvenliğin her fert ve toplum için bir sosyal ihtiyaç olduğu ve esas maksadın çalışma gücünü kaybeden, çeşitli nedenlerden ötürü kazançları kesilen veya ciddi şekilde azalmış olanlara ve bunları geçindirmekle yükümlü oldukları kimseleri yeterli bir geçim seviyesi sağlayacak gelir ve sağlık garantisinin kamu kaynakları ile sağlanması olduğu kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle insanları, her insan için ortaya çıkması olası ve kaçınılmaz olan sosyal risklerin zararlı etkilerine karşı koruyarak onları ve aile bireylerini yoksulluğun ve muhtaçlığın pençesinden kurtarmak ve yarın endişesinden uzaklaştırmaktır¹².

Sosyal güvenlik terimi, devletin yapı ve işlevlerinde köklü bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Jandarma ve polisleriyle sadece kamu güvenliğini sağlamakla yetinen "Jandarma Devlet" anlayışı, sosyal alanda da koruma görevini üstlenince "Refah Devleti" veya "Sosyal Devlet" olarak nitelendirilmiştir. Sosyal

⁸ Hasan ŞENOCAK, "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:56, 2009, s.412-413.

⁹ Müjdat ŞAKAR, **Meslek Yüksekokulları İçin İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Mart 2010, s.160.

¹⁰ SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Bir Reformun Anatomisi**, Mayıs 2009, Ankara, s.1.

¹¹ Michael CICHON, Krzysztof HAGEMER, **Social Security For All: Investing in Global Social and Economic Development A Consultation**, Issues in Social Protection Discussion Paper 16, ILO, Social Security Department, Geneva, 2006, s.30, <<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/publ/1519sp1.pdf>>, (Erişim Tarihi: 15.09.2011).

¹² Ali ACAR, **Sosyal Politika**, Dizgi Ofset Yayınları, Konya, 2006, s.244.

alana müdahale, sosyal koruma aracı olarak da sosyal güvenlik, hukuki yapı ve Kurumlarıyla bir araç olarak kullanılmıştır. Ayrıca günümüzde yabancı literatürde, “sosyal devlet”, “refah devleti” kavramları ile “sosyal güvenlik” kavramı eşanlamda kullanılmaktadır¹³.

B- Sosyal Güvenliğin Amacı, Fonksiyonları ve Yöntemleri

Sosyal güvenliğin tarihine baktığımızda belli amaçlar doğrultusunda ve belli fonksiyonları yerine getirmesi amacıyla sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Aşağıda sosyal güvenliğin amaç, fonksiyonları ve yöntemleri ele alınmıştır.

1- Sosyal Güvenliğin Amacı

Sosyal güvenliğin amacı kişileri fakirlikten ve düzenli olan kazançlarında kesilmeler olduğunda yaşam standartlarındaki ani bir gerilemeden korumaktır¹⁴. Burada esas gaye çalışma gücünü bedenen ve ruhen geçici bir şekilde kaybedenlere, kollektif veya toplumsal olarak yardım etmek suretiyle onların ihtiyaçlarını gidermektir¹⁵.

ILO sosyal güvenliğin amaçlarını şu şekilde belirlemiştir¹⁶.

-Fertlere ve ailelere karşılaştıkları ekonomik ve sosyal bir olay sonucu hayat standartları ve seviyesinde önemli bir azalma olmasına izin vermeyecek bir koruma garantisi sağlamak,

-Günümüzde yeterli miktarda karşılanamayan riskler arasında sayılan yetişkin öğrencilerin eğitim masrafları evden, tarladan ve işyerinden zorunlu olarak çıkarılma gibi tehlikelere karşı fertleri ve aileleri korumak,

-Özel emeklilik sigortalarının değişik programlar arasında transferlerini sağlamak, kazanılmış hakları korumak, ödeme palanlarında iyileştirici düzenlemeler yapmak ve ödemeleri enflasyona karşı korumak,

-Emekliliğin kanunlarla düzenlendiği yerlerde emeklilik ödemelerini kazançlara veya GYSİH'ye endekslemek,

¹³ Ali GÜZEL, “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri”, **Toprak İşveren Dergisi**, Eylül 1999, S:43, s.2, < <http://www.toprakisveren.org.tr/1999-43-aliguzel.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.11.2011).

¹⁴ Martin FELDSTEIN, Jeffrey B. LIEBMAN, **Social Security**, NBER Working Paper Series, Paper No: 8451, September 2001, s.1, <<http://www.nber.org/papers/w8451.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.11.2011).

¹⁵ J. Henry RICHARDSON, **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, (Çev. Turan Yazgan), İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi Yayınları, 1970, s. 11.' den aktaran, ŞENOCAK, **a.g.m.**, s.413.

¹⁶ Haluk EGELİ, **Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler (Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamında)**, Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım, İzmir, 2009, s.44.

-Her fakiri toplum hayatına katılabilecek bir hayat standardına kavuşturmak.

Sosyal güvenlik bir yandan belirlenen sosyal amaçları gerçekleştirirken diğer taraftan ülke ekonomisi ile ilgili bazı olumsuz durumlara sebep olduğundan dolayı iktisadi eleştirilerle karşılaşmaktadır. İlk olarak, sosyal güvenliğin yüksek kamu harcamalarına ve dengesiz bütçelere yol açtığı, bunun da faiz oranlarının yükselmesine ve yatırımların düşmesine sebep olduğu ileri sürülmektedir. İkinci eleştiri, tasarruflar ve yatırımlar için kullanılabilir fonları azaltmasıdır. Enflasyonun üzerine ateşle gittiği hususu da üçüncü eleştiri konusudur. Sosyal güvenlik finansmanı için alınan yüksek oranlı primler ve vergiler kişilerin diğer ihtiyaçları için ayırdıkları gelirlerini azaltmakta, bu azalmayı telafi etmek için de çalışanlar daha yüksek oranlı nakdi ücret talebinde bulunmaktadırlar. Ücret artışlarının sebep olduğu enflasyon da ağır işsizliğe sebep olmaktadır. Son eleştiri konusu ise, çalışanlardan alınan vergiler ve primlerin çalışma arzusunu azaltması, işsizler, sakatlar, dul ve yetimler ile bunların ailelerine yapılan cömert ödemelerin çalışmayanları ödüllendirdiği iddialarıdır. Bu durumda fakirliği ortadan kaldırılması gereken sosyal güvenlik bizzat kendisi fakirlik veya bağımlılık yaratmaktadır¹⁷.

2- Sosyal Güvenliğin Fonksiyonları

Sosyal güvenliğin üç ana görevi vardır: İlki, ihtiyaç olduğu durumlarda (hastalık, yaralanma, doğum vb.) sigorta teknikleri ile veya doğrudan kamu harcamaları ile karşılaşılan sorunlarla başa çıkma veya sorunları azaltmaktır. İkinci görevi, güvenlik ağını (sistemini) oluşturarak asgari geçim düzeyini sağlamaktır. Son ana görevi ise sosyo-ekonomik denge ve ekonomik büyüme üzerine yoğunlaşmaktır¹⁸.

Bir sosyal güvenlik sisteminden yukarıda sayılan bu görevleri yerine getirirken ayrıca üç temel fonksiyonu yerine getirmesi beklenmektedir. Bunlar;

-Gelirin Yeniden Dağılımını Sağlama Fonksiyonu: Çalışan ve geliri olanlardan çalışmayıp muhtaç durumda olanlara doğru bir gelir dağılımı sağlanır.

-Sigorta Fonksiyonu: Ortaya çıkabilecek zararları karşılamayı sağlar.

¹⁷Pierre LAROQUE, "La Securite Sociale a L'Horizen", Uluslararası Çalışma Ofisi Genel Direktörüne Sanayileşmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Ekonomik ve Sosyal Değişimi Hakkında Sunulan Rapor, **21.Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**, (Çev: Yusuf ALPER, İsmail TATLIOĞLU), Bursa, 1994, s.5.

¹⁸Dariusz STANKO, "Social Security in Theory and Practice: An Essay", **Public Economics**, EconWPA, 0401007, 2004, s.26-27, < <http://129.3.20.41/eps/pe/papers/0401/0401007.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.01.2012).

-Tasarruf Fonksiyonu: İleride daha yüksek bir hayat standardı sağlamak için bugünkü tüketimden vazgeçerek daha yüksek bir gelir elde etme arzusunu karşılamak¹⁹.

3- Sosyal Güvenliğin Yöntemleri

Sosyal güvenlik; “sosyal yardımlar”, “sosyal hizmetler” ve “sosyal sigortalar” adı altındaki organizasyonlarla yürütülür. Sosyal yardımlar, asgari seviyede de olsa kendini veya bakmakla yükümlü olduğu kişilerin geçimini sağlayamayanlara sağlanan parasal veya nesnel gelirlerdir. Sosyal sigortalardan en büyük farkı prim ödeme zorunluluğunun bulunmamasıdır. Sosyal hizmetler, kişilerin veya ailelerin maddi, manevi ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür. Sosyal sigortalar ise iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarını içeren ve prim ödenmesini esas alan bir sistemdir²⁰. Ancak sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetleri de içeren geniş bir kavram olarak ele alınsa da sosyal güvenlik sistemleri ağırlıklı olarak sosyal sigortalar sistemine dayanmaktadır²¹. Ayrıca sosyal güvenlik, sosyal riskler ile ortaya çıkan gereksinimlere cevap veren yönü ile sosyal sigortalar ile özdeş anlamda tanımlanır hale gelmiştir²².

II-SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Sosyal güvenliğe ihtiyaç insanlıkla birlikte doğmuştur. Dolayısıyla *insanın olduğu her yerde* sosyal güvenlik bahsedilebilir. Daha önce de belirtildiği üzere sosyal güvenlik bir insan ihtiyacı olup bu ihtiyaç tarihin çeşitli dönemlerinde farklı siyasal, sosyal ve iktisadi gelişmelere paralel olarak değişik yöntemler çerçevesinde giderilmeye çalışılmıştır.

A- Sosyal Güvenliğin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenliğin dünyadaki tarihsel gelişimi bakımından Sanayi Devrimi bir milattır. Bu nedenle sosyal güvenliğin dünyadaki tarihsel gelişimini Sanayi Devrimi öncesi dönem ve Sanayi Devrimi sonrası dönem olarak ikiye ayırabiliriz.

¹⁹ Yusuf ALPER, “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, **Çimento İşveren Dergisi**, C:16, S:2, Mart 2002, s.13.

²⁰ SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s.1-3.

²¹ Haluk EGELİ, **a.g.e.**, s.43.

²² Mükremin SÜRÜCÜ, “Sosyal Güvenlik Nedir? Çağdaş İlke ve Eğilimleri Ne Olmalıdır? **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:12, Ağustos-Aralık 2001, s.71.

1- Sanayi Devrimi Öncesi Dönem

İnsanoğlu çeşitli dönemlerde, sosyo-ekonomik şartlar ve çoğu kez de dini inanç ve görüşlerine göre ihtiyaçlarını karşılamanın yollarını aramıştır. Eski çağın kendine özgü sosyal güvenlik tedbirlerinden birini Eski Mısır’ da Yusuf Peygamber organize etmiştir. Yusuf Peygamber’ in yedi bolluk yılında çok geniş stoklar yaptığı ve izleyen yedi kıtlık yılında²³ bunların dağıtımını yaptığı, böylece tasarrufla tüketim arasında etkili bir denge kurarak yaşam standartlarındaki olası olumsuzlukları önlediği bilinmektedir. Eski Roma’ da ise miladi takvime geçilmesi sıralarında hastalık sandığı birlikleri (collegia tenuiorum) ile ölüm sandığı birlikleri (collegia funeraticia) kurulmuştur. Ortaçağın başından sanayi devrimine kadar geçen dönemde Hristiyan Batı Dünyası’nda sosyal güvenlik manastırlar, tarikat teşkilatları ve kardeşlik birlikleri gibi meslek teşekkülleri dışındaki teşekküller aracılığı ile sağlanmıştır. Özellikle madencilerin bir araya gelerek oluşturdukları mesleki birlikler batı dünyasında sosyal güvenliğin sağlanmasında büyük bir öneme sahiptir. Bugünkü sosyal sigortaların bilinen ilk örneklerini madencilerce kurulan yardım sandıklarının oluşturduğu bazı çevrelerce ileri sürülmektedir. Buna karşın madenciler dışındaki esnaf loncalarınca kurulan yardımlaşma sandıklarının sosyal sigortaların ilk öncüleri olduğunu söyleyenler de vardır²⁴.

Kamusal anlamda ilk sosyal yardımların izlerine İsrail Devleti’ nde rastlanmaktadır. İsrail halkının Filistin-Suriye kıyılarına göç ettiği sırada karşılaştıkları ağır sosyal sarsıntılara zenginlerden alınan paylarla yasal bir düzenleme getirilmiştir. Dönemin İsrail zenginleri, öncelikli olarak hizmetliler ve yabancıları korumakla yükümlüydü. Bu şekilde doğan birçok kurallarla İsrail’ de yoksulluk sandıkları kurulmuştur²⁵.

²³ Yusuf Suresi’ nin 47-49’ uncu Ayetlerinin Mealleri: “47-Yusuf dedi ki: Yedi yıl âdetiniz üzere ekin ekeceksiniz. Yiyeceklerinizden az bir miktar hariç, biçtiklerinizi başağında bırakın. 48-Sonra bunun ardından, yedi kurak yıl gelecek, saklayacağınız az bir miktar hariç bu yıllar için biriktirdiklerinizi yiyip bitirecek. 49-Sonra bunun ardından insanların yağmura kavuşacağı bir yıl gelecek. O zaman (bol rızka kavuşup) sıra ve yağ sıkacaklar.”, **Kuran-ı Kerim Meali**, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları/743, 16.Baskı, Ankara, 2009, s.240.

²⁴ Sait DİLİK, “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:43, S:1, Ankara, 1988, s.41-52.

²⁵ DİLİK, **a.g.e.**, s.47.

2- Sanayi Devrimi Sonrası Dönem

Sanayi devriminin başlangıcı olan 18' inci yüzyılın ortalarında başlayan ve gittikçe hızlanan teknik buluşlarla yeni siyasi gelişimler Avrupa ülkelerinde büyük sosyo-ekonomik dönüşümlere sebep olmuştur. Buharlı makinelerin icadı yüzlerce işçinin çalıştığı büyük sanayi işletmelerinin kurulmasına imkan sağlamıştır. Modern sanayi ve kapitalizmin ilk doğmaya başladığı İngiltere'den diğer Avrupa ülkelerine de yayılan liberal ekonomi anlayış, emek-sermaye ilişkilerini düzenleyen lonca ve meslek teşekkülleri düzenine son vermiştir. Lonca sisteminin çökmesiyle işçilere sosyal bakımdan korunma ve güvenlik sağlayan düzenlemeler ve kurumlar (yardımlaşma sandıkları) da ortadan kalkmıştır²⁶.

Sanayileşmenin beraberinde getirdiği sorunlar kapitalist ideolojilerin rekabeti ve Dünya Savaşları sürecinde yaşanan güdümlü politikalar sosyal refah devletinin gelişiminde etkili olmuştur. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte liberal iktisatçıların ileri sürdükleri “Her Arz Kendi Talebini Doğurur” düşüncesine duyulan güven yok olmuştur. Tüm bu gelişmelerin etkisiyle devlet 19' uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren sosyal ve ekonomik hayata müdahalelere başvurmuştur²⁷. 1929 Dünya Ekonomik Krizi' ne tepki olarak ortaya çıkan Keynesyen Devrim modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasını sağlamıştır²⁸.

Amerika' da 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran' dan en çok yaşlı işçiler etkilenmiş ve işsiz kalmışlardır. Sosyal güvenlik sistemi kurulmadan önce hiç kimse güvenilir bir emeklilik sistemine dahil değildi ve insanların çoğu emeklilik sistemini bilmiyordu. İşsiz kalan yaşlı insanların çoğu ekonomik bağımlılık içerisinde kendisini idame edecek yeterli bir gelirden yoksun olarak yaşıyordu. Aslında 1929 yılındaki Büyük Buhran, bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmak için bir sebep değildi. Asıl sebep, modern sanayileşmiş bir toplumda “ekonomik güvenliğin” bir problem olmasıydı. Büyük Buhran, sonunda bir sosyal güvenlik sistemini benimsemeye ikna olan Amerikalılar için tetikleyici bir olaydı. 1930'lardaki kötü ekonomik havanın emeklilik akımlarının artmasına neden olması ile birlikte Amerika' da 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası çıkartılmıştır. Bu yasa, Başkan

²⁶ DİLİK, a.g.e., s.70.

²⁷ Ramazan GÖKBUNAR, Birol KOVANCILAR, “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, **SDÜ İ.İ.B.F. Dergisi**, S:3(Güz), 1998, s.252.

²⁸ Hüseyin AKYILDIZ, “Dünyada Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları”, **DEÜ İ.İ.B.F. Dergisi**, C:14, S:2, 1999, s.198.

Franklin Roosevelt' in en gurur verici yerel başarısıydı²⁹. Ancak 1935 Sosyal Güvenlik Yasası, Amerikan ekonomisindeki işçilerin yaklaşık yarısını kapsam dışında bırakmıştır. Kapsam dışında bırakılan işçilerin büyük bir çoğunluğu Afrika kökenli Amerikalı tarım ve ev hizmetlerinde çalışan işçilerdir³⁰.

Marksist açıdan sosyal güvenliğin açığa çıktığı yer üretim sürecidir. Üretim sürecinde açığa çıkan riskler belli bir maliyet karşılığında giderilir. Bu maliyet ise primdir. Prim, çıplak veya net ücretin dışında, gelecekte olası riskler için emek gücünün payı olarak ayrılır. Bu primler sosyal güvenlik sistemlerinde toplanır. Risk ile karşılaşıldığında, ayrılmış olan bu primler kullanılır. Burada önemle vurgulanması gereken, riskin toplumsallaşmış olmasıdır. Hasta olmak, anne olmak, kaza geçirmek, yaşlı ve malül olmak ve işsiz kalmak gibi emeğe ilişkin somut durumların risk olarak algılanması, emek-gücünün üretim sürecine kullanım değeri olarak katılmasıyla mümkündür. Yani risk algısı değer üretimi sürecinde, emek gücünün değer yaratma potansiyelini engellediği için meydana gelir. Sermayenin emekle girdiği mübadele ilişkisinde sermaye, emeğin değer üretme potansiyelini yani emek-gücünü satın alırken bununla beraber emeğin potansiyel olarak içerdiği sözü edilen riskleri de satın almış olur. Sosyal güvenlik mekanizması ile A işçisinin somut emeğinin taşıdığı somut risk tüm toplumun riski haline gelir. Örneğin, bir fabrikada çalışan A işçisinin hastalığı sosyal güvenlik mekanizması ile o fabrikada çalışan herkesin paylaştığı bir risk haline gelir. Yani A işçisinin taşıdığı risk atomlarına ayrılır. Böylece değer üretimini engelleyecek olan söz konusu riskler ortadan kaldırılır ve emek gücünün değer üretme potansiyeli artırılmış olur³¹.

Sosyal güvenlik mekanizması kapitalist üretim tarzının gelişmesi ile paralellik göstermektedir. Sosyal güvenlik uygulamaları sınıf mücadelesi sonucunda açığa çıkmıştır. Sosyal güvenlik, kapitalizmin tarihi süresince sermayenin emek gücünü kendine mal etme mekanizmalarından biri olarak işlev görmüştür. Sosyal güvenlik/sosyal sigorta, sınıf mücadelesinde emek tarafından kazanılmış olanın sermayeleşmesidir. Üretim sürecindeki emek ve sermaye arasındaki ilişkinin sınıf

²⁹ Larry DEWITT, "The Development Of Social Security In America", **Social Security Bulletin**, Vol.70, No.3, 2010, s.3-4, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n3/v70n3p1.pdf>>, (Erişim Tarihi: 21.02.2012).

³⁰ Larry DEWITT, "The Decision To Exclude Agricultural And Domestic Workers From The 1935 Social Security Act", **Social Security Bulletin**, Vol.70, No.4, 2010, s.1, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n4/v70n4p49.pdf>>, (Erişim Tarihi: 21.02.2012).

³¹ Ferhat AKYÜZ, **Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Dönüşüm: Eleştirel Bir Analiz**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008, s.6-7.

mücadelesi açısından vazgeçilmez önemi bir yana, emeğin sermaye ile ilişkiye girdiği anda sermaye içerip aşma mekanizmalarını çalıştırır. Gerekli emek, ücret mekanizması ile komuta altına alınır. Sermaye ile üretken kapitalist, üretim araçlarını ve emek-gücünü satın alır. Bu ilişki ile sermaye, işçinin emek-gücünü satın almasının yanında risklerini de satın almış olur. Bu riskler, üretim sürecinde emek-gücünün değer ve artık değer üretmesinin engeli olur. Bu yüzden sermaye, üretim sürecinde emek gücünün yeniden üretimi için teknik bir mekanizmayı devreye sokar. Bu, sosyal güvenlik mekanizmasıdır.

Hasta olmak, kaza geçirmek, yaşlı ve malül olmak, anne olmak gibi insan yaşamına ilişkin somut durumların/tehlikelerin, sermaye mantığı açısından risk olarak tarifi işçileştirme süreçleri ile eşzamanlı olmuştur. Örneğin anne olmanın risk olarak algılanması, kadınların üretim sürecine katılması ya da kadın emeğinin metalaşmasıyla açığa çıkmıştır. İnsan yaşamına ilişkin somut durumların sermaye açısından risk olarak algılanması ve bunun emek açısından güvence altına alınması, sınıf mücadelesinde sonucunda ortaya çıkmıştır. Metaların ve üretim araçlarının kayıp ve hasarı için uygulanan sigortalama işlemi, kapitalist üretimin gelişmesiyle birlikte bu kez emeğin yeniden üretimini güvenceye almak amacıyla kullanılmıştır. Nitekim Marx, sigorta ile bireysel kapitalistlerin kayıplarının kapitalist sınıf arasında bölüştürüldüğünü belirtmektedir.

Sosyal güvenlik mekanizması, riskleri tüm işçiler arasında paylaşırma mekanizmasıdır. Bu mekanizmanın işleme tarzı sigorta ile aynıdır. Emeğin yeniden üretimi için ücretin haricinde bir pay ayrılır. Sosyal güvenlik mekanizması ile risklerin yaratacağı olumsuzluk güvence altına alınır. Güvence altına alınan görünürde işçinin gelirdir ama özünde emek gücünün yeniden üretimidir. Sosyal güvenlik -özellikle yaşlılık sigortası- işçinin gelecekteki tüketiminin, yaşamının karşılığıdır. Sosyal güvenliğin/sosyal sigortanın ücretten farkı doğrudan işçiye verilmemiş olmasıdır. Arada bir dizi dolayım vardır. Çünkü her türlü risk bir olasılık taşır ve dolayısıyla zaman farkı açığa çıkar. Bu fark, riskin güvenceye alınması ile riskin açığa çıkması arasındaki zamandır. Bu zaman farkı tam da işçiye gelecekteki emek-gücü için bono vermek anlamına gelir. Sosyal güvenlikte açığa çıkan para sermaye, risk ve güvence arasındaki dolayımda ifşa olur³².

³² AKYÜZ, a.g.t., s.21-24.

B- Sosyal Güvenliğin Türkiye'deki Tarihsel Gelişimi

Türk sosyal güvenlik tarihi Avrupa'daki kadar eski değildir. Bunun nedeni ise Türk tarihinde Avrupa tarihine oranla sanayileşme hareketinin ve işçi hareketlerinin çok geç başlamasıdır.

Türkiye' de Orta Asya Dönemi'nde aile bağları güçlü olduğu için aile içi yardımlaşmaları da güçlü olan ve tarihin değişik dönemlerinde benimsedikleri dinsel inanışlarının gereği olarak birbirlerine yardım eden Eski Türklerin toplumsal hayatında vakıflar önemli yere sahiptir. Anadolu Selçuklu Dönemi'nde ise demircilik, bakırcılık ve marangozluk gibi zanaat dalları çok gelişmiş, şehirlerde ticaretle uğraşanlar tarafından Ahi Teşkilatları ile Loncalar kurulmuştur. Vakıf arazilerinden elde edilen gelirler ise sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumlarının giderlerine tahsis edilmiştir. Anadolu Selçuklu döneminde sosyal yardımlaşma ve dayanışma İslam dininin etkisi ile daha da zenginleşmiştir. Özellikle dinsel vakıflar aracılığı ile sosyal yardımlar örgütlenmeye başlamıştır³³.

Türk sosyal güvenlik tarihini genel olarak Osmanlı Devleti dönemi, Birinci TBMM Hükümeti dönemi ve Cumhuriyet dönemi olarak üçe ayırabiliriz.

1- Osmanlı Devleti Dönemi

Osmanlı Devleti'nde toplumun yaşaması, sosyal-siyasal düzenin korunması ve devlet faaliyetlerinin aksamadan yürütebilmesi amaçlarına hizmet etmekte olan ilke iâşe ilkesidir. İâşe ilkesi Osmanlı iktisadî dünya görüşünün temel ilkelerinden bir tanesi olup, üretilen mal ve hizmetlerin mümkün olduğu kadar bol, kaliteli ve ucuz olması demektir³⁴.

Osmanlı Devleti'ndeki sosyal güvenlik alanındaki gelişmeleri Tanzimat öncesi dönem ve Tanzimat sonrası dönem olarak ikiye ayırmak mümkündür.

a- Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti'nde, sosyal güvenlik düşüncesi Batıda olduğu gibi karşılıklı yardımlaşma anlayışı ile başlamış ve gelişmiş; emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliği esas itibarıyla üç esasa dayandırılmıştır. Bunlar, aile içi yardımlaşma,

³³ SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.g.e., s.5-6.

³⁴ Mehmet GENÇ, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi**, Ötüken Yayınları, 2000, s. 47-50.

meslek kuruluşları kapsamında yardımlaşma ve sosyal yardımlar olarak özetlenebilir³⁵.

Avrupa’da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi için sanayi devriminin ve buna bağlı olarak sosyal koruma gereksinimi içinde olan bir işçi sınıfının ortaya çıkmasını beklemek gerekmiştir. Osmanlı Devletinin sanayileşme sürecine girmemiş olması gerçek anlamda bir sosyal politikanın oluşumunu engellemiştir. Sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri de modern anlamdaki sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir. Bu açıdan, Osmanlı Devleti’nde sosyal politika tedbirleri çok kısa ve sınırlıdır. Devletin bir sanayileşme dönemi yaşamamış olması, sosyal mevzuatın doğmamış bulunmasının başlıca nedenini oluşturmuştur. Bu açıdan devlet içinde modern anlamda ve düzenli bir sosyal güvenlik sisteminden söz etmek çok kolay değildir³⁶.

Din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulan ve temeli “Ahilik”e dayanan Loncalar, meslek mensuplarının ve aile fertlerinin sakatlık, yaşlılık, hastalık, doğum, iş kurma, işsizlik ve ölüm gibi bir takım sosyal risklere karşı üyelerine veya aile fertlerine ayni ve nakdi yardım yapmak amacıyla kurulmuş teşkilatlardır. “Teavün Sandığı” veya “Orta Sandığı” adı verilen Loncaların gelir kaynağını ise, meslek mensuplarının ödeme güçlerine göre verdikleri bir tür prim niteliği taşıyan haftalık veya aylık olarak ödenen aidatlar ile çıraklık, kalfalık ve ustalığa yükseltilmeye alınan harçlar oluşturmuştur. Öte yandan Osmanlı toplumunda gelirleri yüksek olan kişiler, yoksul ve muhtaç kimselere zekat, fitre, sadaka, bağış, adak ve kefareti adı altında dinin gerektirdiği yardımlar yaparlardı. Öte yandan Osmanlı’da insanlara hayır ve iyilik yapma amacıyla kurulan kurumların en önemlileri ise vakıflardır. Osmanlı İmparatorluğu’nda kurulmuş olan vakıflar arasında sosyal güvenlik bakımından özellikle “Hayri Vakıflar” ile “Avarız Vakıfları”nın önemi büyüktü. Zira bu tür vakıflar, bir tür sosyal yardım kurumları fonksiyonunu üstlenmişlerdir³⁷.

Şüphesiz Osmanlı Devleti’nde her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da dinin etkisi oldukça fazladır³⁸. Ancak İslam’da sosyal güvenliğe temas ederken önce İslam’ın insana bakış açısını bilinmesi gerekir. Çünkü sosyal güvenlik

³⁵ Murat ŞEN, “Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 16, Sayı 6, Kasım 2002, s.22.

³⁶ Murat ŞEN, “Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devletinde Sosyal Güvenlik” **e-Akademi İnternet Dergisi**, S:3, Mayıs 2002, s.1. <http://www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm#_ftn27>, (Erişim Tarihi: 02.01.2012).

³⁷ Hasan ŞENOCAK, **a.g.m.**, s.422-425.

³⁸ ŞEN, “Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devletinde Sosyal Güvenlik”, s.1.

insana özgü bir kurumdur ve bu kurumun değeri insana verilen değer ile doğru orantılıdır. İnsanı yalnızca üretim aracı olarak gören sistemlerde sosyal güvenlik anlayışları sonuçta insanın güvenliğini temine değil üretimin güvenliğini temine yönelik olacaktır. İslam’ da insana verilen en büyük onur, onun Allah’ ın halifesi olmasıdır. İnsan “ahsen-i takvim” (varlıkta en güzel bir biçimde olarak) olarak yaratılmıştır. Sosyal güvenliğin gayesi olarak modern sosyal güvenliğin İslam’ a en yakın olan noktası belki de ‘insan onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlamayı’ amaçlamış olmasıdır. Ama bir şeyin insan onuruna yaraşır olmasındaki değer insana verilen değerle doğru orantılıdır ve günümüzdeki sistemlerde insanın değeri için gösterilebilecek tek ölçüt onun üretkenliğinden ibarettir. Dolayısıyla günümüzdeki modern sosyal güvenliğin amacını tespit etmek sanıldığı kadar kolay değildir. Sosyal güvenlik söz konusu edildiğinde risklere karşı insan niçin korunmaktadır? Bu sorunun geçen yüzyıldaki cevabı “insanın daha verimli olması için” olacaktır. Modern sosyal güvenlik aynı zamanda toplumun produktivitesini artıracaktır. İslam insanın asli ihtiyaçlarının (hevac-i asliye) karşılanmasını ister. Çünkü asgari ihtiyaçları karşılanmamış olan insan esasen en büyük tehlike ile karşı karşıyadır. Asgari ihtiyaçları karşılanmamış insanın kulluğu eşyaya karşı yön değiştirebilir. Diğer taraftan çağdaş sosyal güvenlik yalnızca maddi ve iktisadi bir olgudur. Modern sosyal güvenlik ahlakın yeri yoktur. Oysa İslam’ da başkasını düşünmek hatta doğudaki müslümanın ayağına batan dikenini batıdaki müslümanın düşünmesi ekonomik ve maddi olduğu kadar da ahlaki bir olgudur. İslam’ da sosyal güvenliğin finansmanı konusunda ise birçok kurum vardır. Bunların en önemlileri; zekât, nafaka, fitre, sadaka, akile, kefaretlere, kurban, adak, ganimet ve fey (gayrimüslimlerden alınan haraç, cizye, ticari mal vergisi ve diğer bazı gelirler) gibi kurumlardır³⁹.

b- Tanzimat Sonrası Dönem

Osmanlı Devleti’nde, Tanzimat’ a kadar modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemi kurulamamıştır. Tanzimat’ ın ilanından sonra ilk olarak 1865 tarihinde Dilaver Paşa Nizamnamesi çıkarılmıştır⁴⁰. Maden Nazırı Dilaver Paşa ve uzmanlar tarafından hazırlanan bu nizamname hem zorunlu çalışmayı düzenlemiş hem de bazı

³⁹ Ömer CHAPRA, Hürşid AHMED, Faruk YILMAZ, Abdurrahman ŞAH, **İslam Ekonomisi ve Sosyal Güvenlik Sistemi**, Marifet Yayınları, İstanbul, 1991, s.155-187.

⁴⁰ ŞENOCAK, **a.g.m.**, s.425.

işçiler açısından zorunlu çalışmayı yasaklamıştır⁴¹. Ayrıca Ereğli Kömür Havzası'nda çalışan işçilerin çalışma şartlarını tespit eden aynı nizamname, hastalananların tedavilerine ilişkin bazı önlemleri de içermekteydi. Ancak bu düzenlemeler, işçileri korumaktan çok, üretimin aksamamasını hedeflemiştir. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise, iş güvenliği ile ilgili bazı hükümler içeriyordu. Maadin Nizamnamenin en önemli hükümlerinden biri, işverenleri iş kazasına uğrayan işçilere tazminat ödemekle yükümlü tutan hükmüdür⁴².

Yine 1839 Tanzimat Fermanı'nı takip eden yenileşme hareketleriyle birlikte, devlet memurlarının aylıklarının ödenmesi belirli usul ve esaslara bağlanırken, devlet hizmetinde çalışanların geleceklerine ilişkin bir kısım güvencelere sahip kılınmaları da gündeme gelmiş ve kamu görevlileri için bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemi düşünülmüştür. Bu amaçla önce askeri personel için 1866 yılında, ilk resmi sosyal güvenlik kurumu olarak kabul edilen "Askeri Tekaüt Sandığı", daha sonra mülki personel için 1881 yılında "Sivil Memurlar Emekli Sandığı" kurulmuştur. Daha sonra bu sandıkları değişik zamanlarda değişik iş alanlarında kurulan diğer emekli sandıkları izlemiştir. Ancak İdare-i Mahsuse adlı sandık dışında kurulan diğer sandıklar, II.Meşrutiyeti (1908) takiben 1909 yılında kaldırılmış, sivil ve askeri personel için ayrı ayrı sandıklar yerine, "Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı" adı altında tek bir sandık kurulmuş ve Cumhuriyet dönemine bu sandık intikal etmiştir⁴³.

2- Birinci TBMM Hükümeti Dönemi

Atatürk'ün gerçekleştirdiği Yeni Türk Devleti kuruluşunun ilk günlerinde işçi sorunlarına karşı büyük bir ilgi duyulmuş ve Ereğli kömür bölgesinde çalışan işçiler için iki kanun çıkarılmıştır. İlk olarak 28.04.1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahriyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Fűrühtuna Dair Kanun" çıkarılmıştır. Daha sonra Ereğli kömür bölgesi maden işçileri hakkında uygulanmak üzere 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanun da uygulama alanı ve işçilere tanıdığı haklar bakımından sınırlı olmakla birlikte çıkarıldığı devir için sosyal politika açısından çok önemli bir anlam taşımıştır. Kanunun getirdiği en önemli tedbirlerden biri de, maden işçileri için

⁴¹Süleyman ÖZDEMİR, "Türkiye' de Zorunlu Çalışma Uygulamaları", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:41-42, 1998, s.192-193.

⁴²ŞENOCAK, **a.g.m.**, s.425.

⁴³SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s.7.

“İhtiyat ve Teavün Sandıkları”nın kurulmasının ve bu amaçla bir yönetmelik çıkarılmasının öngörölmüş olmasıdır. Sözü edilen yönetmelik “Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi” adıyla 22.07.1923 günü çıkarılarak kömür madenlerinde “ihtiyat ve teavün sandıkları” kurulması sağlanmıştır. Bu sandıklar kanun gereği “Amele Birliği” adıyla birleştirilmiştir. Ayrıca aynı yönetmeliğe göre sandıkların üye işçilere sağlayacakları yararlar şunlardı⁴⁴:

- i. İş kazaları ve hastalıklar durumunda yardım yapılması,
- ii. Muhtaç durumdaki işçi ailelerine yardım yapılması,
- iii. Ödünç para verilmesi,
- iv. İşçilerin konut edinmek amacıyla kuracakları konut kooperatiflerine kredi verilmesi,
- v. İşçilerin ya da aile fertlerinin ölümü durumunda cenaze giderlerinin karşılanması.

Sandıkların ve Amele Birliği’nin kuruluşu ile kapsamı belirli bölge ve kişilerle sınırlı da olsa, Türkiye’de ilk sosyal sigorta uygulamasına başlanmış oluyordu. Çünkü Amele Birliğinin karşıladığı riskler sınırlı olmakla birlikte işverenlerin sağlık tesisleri de dikkate alındığında, bu risklerle sosyal sigortaların karşıladığı riskler arasında büyük benzerlikler vardır. Türkiye’de sosyal sigortalar kurulup geliştikçe Amele Birliği’nin kömür işçilerinin sosyal güvenliğini sağlamada temel kurum olarak rolü giderek azalmıştır⁴⁵. Ancak Amele Birliği’nin kurulmasıyla Türk sosyal güvenlik sisteminde batılı anlamda ilk sosyal güvenlik kurumu oluşturulmuştur⁴⁶.

Ayrıca Osmanlı döneminden gelen askeri ve mülki personeli 1909 yılından itibaren tek çatı altında toplayan “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı” 1930 yılına kadar faaliyet göstermiştir⁴⁷.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kurulduktan sonra kamu hizmetinde bulunurken vazifelerinden dolayı hayatlarını kaybedenlerin geride kalanlarını o zamanın zor şartlarına rağmen unutmamış ve Osmanlı Devleti’nden gelen uygulamayı devam ettirmiştir. Bu anlamda çıkarılan ilk dul yetim aylığı kanunu, TBMM’nin kuruluşundan sadece beş ay sonra kabul edilen (Resmi Gazete

⁴⁴ Sait DİLİK, “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:40, S:1, Ankara, 1985, s.94-96.

⁴⁵ DİLİK, “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, s.96.

⁴⁶ EGELİ, **a.g.e.**, s.79.

⁴⁷ SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s.8.

çıkartılması geciktiği için kanunun yayınlanması da gecikmiştir) 25 numaralı kanundur. Kanun isyancılar tarafından şehit edilen Akdağmadeni Kaymakamı Tahir Bey'in eşi ve çocuklarına aylık bağlanması hakkındadır⁴⁸.

Şehit Kaymakam Tahir Bey'in eşinin aylık talebini içeren dilekçesinin (Ek-1) günümüz Türkçesine çevrilmiş hali ise şu şekildedir⁴⁹.

*“Yozgat Mutasarrıflığı Canib-İ Aliyesine
Sadetlü Efendim Hazretleri*

Cariyeleri Akdağmadeni Kazası Kaymakamı Tahir Bey'in zevcesi olurum. Zevcim Tahir Bey bu kere Yozgat hareket-i ihtilaliye ve usatıyesi(isyani) üzerine usat(asiler) tarafından sureti hayinane(haince) ve zalimanece 1 Temmuz 1336 tarihinde şehit edilmiş olduğu tahakkuk etmiştir(anlaşılmıştır). Ertuğrul isminde dört yaşında bir mahdumumla(oğlumla), Mihrünnisa namında altı yaşında ve Nilüfer namında iki yaşında kerimelerimle(kızlarımla) hamle-i mevkuf olduğum halde (hamile olduğum halde) ihtiyar pederimin zir-i himayesine(himayesi altına) sığındım. Sar'e-l arz (arz olunduğu üzere) usat(asiler) tarafından emval(malımız) ve eşya ve nukudumuz(paramız) yağma edilmiş olması hasebiyle aç ve çıplak bir halde bulunmaktayım. Vatan ve millet uğrunda fedayı can etmiş olan zevcim Tahir Bey 1324 senesi zarfında Mekteb-i Mülkiye-i Şahane'den neşet ederek(bitirip çıkararak) sene-i merkumede(aynı senede) Ankara Vilayeti Maiyyet Memurluğuna(stajer memurluğa) bi'ttayin(tayinle) Ankara Vilayeti ve Yozgat Mutasarrıflığı maiyyetinde müddeti arefiyesini(asaletten önceki süresini) ve ilave-i me'muriyeti olarak(diğer memurluk olarak) mülga(kaldırılan) Yozgat Mekteb-i İ'dadisi coğrafya ve tarih muallimliğinde bulunmak suretiyle bi'l-ikmal(devam edip), Dahiliye Nezareti İdare-i Hususiye Hulefalığında(İçişleri Bakanlığında), Antalya Livasına tabi Manavgat ve Niğde Livasına tabi Ürgüp ve Bor ve Çorum Livasına merbut Sungurlu ve Ankara Vilayetine tabi Bala kazalarıyla son memuriyeti olan Liva-i Kayseri'nin Akdağmadeni Kazasının Kaymakamlığında bulunarak ifayı vazife etmiştir. Sefil ve perişan olarak terk ettiği çocuklarımla tehvin(temel) ihtiyaçlarına medar olmak, evlatlarımla yar(tanıdığı) ve ağıyara(tanımadığı) avuç açmamak üzere emsalimiz vechile(benzerlerimizde olduğu gibi) mahsus maaş tahsisine müsaade buyrulmasını istida ve istirahat eylerim(yalvararak talep ederim). Ol babda emr-i ferman hazreti men lehü'l-emrindir. (Bu konuda karar hüküm sahibi olan size aittir). 13 Temmuz 1336.

Akdağmadeni Kaymakamı müteveffa Tahir Bey Zevcesi. Cariyeleri Memnune.”

⁴⁸ Selim GÜRLEVİK, “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çıkardığı İlk Dul Yetim Aylığı Kanunu”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:72, Mart-Nisan 2011, s.18.

⁴⁹ GÜRLEVİK, **a.g.m.**, s.20.

28 Şubat 1921 Tarihli Resmi Gazetenin beşinci sayfasının (Ek-2) günümüz Türkçesine çevrilmiş hali aşağıdadır⁵⁰.

Tahir Bey Ailesine Maaş Tahsisi Hakkında Kanun

Ceride-i Resmîye (Resmî Gazete) Tarihi:

20 Cemâziye'l- Ahir 1339 (Hicri Takvime Göre)

28 Şubat 337 (Rumi Takvime Göre)

28 Şubat 1921 (Miladi Takvime Göre)

Resmî Gazete Yılı:1, Resmî Gazete Sayısı: 4, (Kanun) Numarası: 25

Madde 1- Asat (asiler) tarafından şehit edilen Akdağmadeni Kaymakamı Tahir Beyin zevcesi (eşi) Memnune ve kerimeleri (kızları) Mihrünnisa, Nilüfer ve Tahire ile mahdumu (oğlu) Ertuğrul'a hidemat-ı vataniye (vatani hizmet) tertibinden bin kuruş maaş tahsis edilmiştir.

Madde 2- Tarihi neşrinden muteber olan (Yayın tarihinden itibaren geçerli olan) iş bu kanunun icrasına Maliye Vekaleti memurdur. 10 Muharrem 1339 ve 23 Eylül 1336.

Kabul edildiği içtima (toplantı) ve celse (oturum):

23 Eylül 1336 (Miladi Takvime göre 23 Eylül 1920) tarihli 71'inci içtima 1'inci celse.

TBMM, Kurtuluş Savaşı döneminde bile hem milli mücadeleyi sürdürmüş hem de yasama faaliyetlerine devam ederek sosyal güvenlik alanında ilk ölüm aylığı kanununu çıkarmıştır.

3- Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilanından sonra öngörülen ve çalışma yaşamını ilgilendiren ilk önemli yasa 02.01.1924 tarih 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanundur. Daha sonra 24.04.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile işçilerin sağlığını ilgilendiren düzenlemelere yer verilmiştir. 1930'lu yıllarda devletin öncülüğünde ulusal sanayinin kurulmaya başlaması sonucunda işçi sayısı giderek artmış ve iş ilişkilerini düzenleyecek bir iş yasasına ihtiyaç duyulmuş ve 08.06.1936 tarih 3008 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ülkemizde ilk kez çalışma sorunları ayrı bir bakanlık düzeyinde ele alınması değer bulunmuş ve 1946 yılında Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir⁵¹. Ayrıca ülkemiz 09.07.1932 tarihinde Milletler Cemiyetine üye olmakla otomatik olarak Milletler Cemiyeti' ne bağlı olarak kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)' ne de üye olmuştur.

⁵⁰ GÜRLEVİK, a.g.m., s.18-19.

⁵¹ Sarper SÜZEK, **İş Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, Eylül 2002, s.12-13.

Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen, fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlisidir. 1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında DDY ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır⁵².

Cumhuriyetin ilanından 1945 yılına kadar sosyal sigorta kolları ile ilgili bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. 1945 yılından itibaren yeni ihdas edilen bazı sigorta kollarının kapsamına işçi statüsünde çalışanların alınması ve uygulamasına geçilmiş ve 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır. Sosyal sigorta kolları ile ilgili olarak çıkarılan ilk yasanın 1945 yılında yürürlüğe girmesi ile iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası uygulanmaya başlamıştır. Kamu görevlileri dışındaki çalışan kesimin sosyal güvenlikleri ile ilgili en önemli yasal düzenleme "İşçi Sigortaları Kurumu"nun oluşmasını öngören 09.07.1945 tarih 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunudur. Bu kanun 01.01.1946 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sigorta kanunlarını yürütmekle görevlendirilen bu Kurumun faaliyete geçmesini takiben 27.06.1945 tarih 4772 sayılı Kanunla iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası, 02.06.1949 tarih ve 5417 sayılı Kanunla ihtiyarlık sigortası, 04.01.1950 tarih 5502 sayılı Kanunla da hastalık ve analık sigortası uygulanmasına başlanmıştır. Daha sonra 30.01.1957 tarih 6900 sayılı Kanunla 5417 sayılı Kanun kaldırılarak Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm sigortasına ilişkin yeni hükümler getirilmiştir.

Türkiye sosyal güvenlik alanında iç hukuku oluşturan tüm bu yasal düzenlemelerin dışında uluslararası anlaşmaların gereklerini de yerine getirilmiştir. ILO' nun 102 sayılı Sosyal Güvenlik Asgari Normlar Sözleşmesi TBMM tarafından 29.07.1971 tarih ve 1451 sayılı kanunla onanmış ve uygulamaya ilişkin 01.04.1974 tarihli Bakanlar Kurulu kararı 15.10.1974 tarih 15037 sayısı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 102 sayılı ILO sözleşmesi, imza sahibi devletlerce en az dört sosyal

⁵² Cemal Hüseyin GÜVERCİN, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, C:57, S:2, 2004, s.91-92 <www.medicine.ankara.edu.tr/fakulte/files/20042_6>, (Erişim Tarihi: 06.01.2012).

güvenlik sisteminin uygulanmasını gerektirmekte olup, bu sosyal güvenlik sistemleri şunlardır: İş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasıdır.

Kamu görevlileri ile ilgili çok sandıklı sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sakıncalara son vermek amacıyla, tekaüt veya emekli sandığı adıyla çeşitli sandıklar kurulmasını öngören tüm kanunlar mülga kılınarak, yeni bir yasal düzenleme için çalışmaya başlanılmış ve bu çalışmalar 08.06.1949 tarihinde 5434 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu” nun kabulüyle sonuçlanmıştır.

İşçi statüsündeki çalışanlara ilişkin sigorta dallarına ait çeşitli kanunlara dağılmış bulunan düzenlemeler, sosyal güvenlikle ilgili özel hükümler içeren 1961 Anayasası’ nın yürürlüğe girmesini takiben yeniden gözden geçirilerek, 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu”nda birleştirilmiş ve “İşçi Sigortaları Kurumu” adı “Sosyal Sigortalar Kurumu” olarak değiştirilmiştir. 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren bu Kanun, işçi statüsünde çalışanların sosyal güvenlikleri alanında yeni ve çağdaş hak ve olanaklar tanımıştır.

Toplumda sosyal güvenlikten yoksun, çok geniş bir kesimi oluşturan esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlar ise, 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe giren 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu” ile sosyal güvenceye kavuşturulmuşlardır.

10.07.1976 tarih ve 2022 sayılı yasa ile “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları” na karşılıksız aylık bağlanmıştır.

Bu arada, 4588 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak hazırlanan ve 04.10.2000 tarih, mükerrer 24190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 616 sayılı KHK ile “Sosyal Sigortalar Kurumu”, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı” adı altında yeniden yapılandırılmış, sigorta ve sağlık hizmetlerinin iki ayrı genel müdürlük tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak anılan KHK’nin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile Kurumun kuruluş, görev ve yetkileri yeniden belirlenmiş, 19.02.2005 tarihi itibarıyla de Kuruma ait hastaneler Sağlık Bakanlığına devredilmiştir.

16.07.2003 tarihli ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilâtı Kanunu ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurularak, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu bu Kuruma bağlanmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştiren 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” 16 Mayıs 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek 20.05.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş, yayımı tarihinde yürürlüğe giren bu kanun ile 4947 sayılı kanun ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, 4958 sayılı kanun ile kurulan SSK, 1479 sayılı kanun ile kurulan Bağ-Kur ve 5434 sayılı kanun ile kurulan Emekli Sandığı’ nın görevleri Sosyal Güvenlik Kurumu’na devredilmiştir⁵³.

Türk hukukunda Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 sayılı sözleşmesinde sayılan dokuz sosyal riskten (iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm, işsizlik ve ailevi yükler) ailevi yükler (aile sigortası) dışındakiler kabul edilmiştir. İşsizlik sigortasına ilişkin düzenleme yeni olup 01.06.2000 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır⁵⁴.

Ülkemizde ilk defa 1961 Anayasası ile sosyal güvenlik hakkı anayasal bir güvence altına alınmıştır. 1961 Anayasasının 48’ inci maddesi ile devlete sosyal güvenlik teşkilatını kurma görevi verilmiştir⁵⁵. 1982 Anayasası da sosyal güvenlik konusunda ayrıntılı hükümlere yer vermiştir. “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altındaki bölümde sosyal güvenlik hakkı düzenlenmiştir. 60’ inci maddede sosyal güvenliğin herkes için bir hak olduğu ve devletin bu hakkın gereklerini yerine getirmek için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir. 61’ inci maddedeki düzenlemeye göre ise, sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocukların sosyal güvenliklerini sağlamanın devlet için bir ödev olduğu hükmü yer almıştır⁵⁶.

Yazgan’ a göre de sosyal güvenlik bir devlet görevidir. Ancak bu, sınırları belirli olmayan, sonsuz talep hakkı veren bir görev değildir. Devlet, uluslararası belgelerde de belirtildiği gibi, toplumun imkânlarının elverdiği ve katlanabildiği ölçüde bir sosyal güvenlik garantisi sağlayacaktır. Bu görevin ilk ve somut alanı sosyal sigorta kuruluşları kurmak ve işlemlerini sağlamaktır. Devamı ise bu kurumların işleyişinde ortaya çıkacak aksaklıkları (finansman açıklarının oluşması gibi) giderecek boşlukları dolduracak bir garanti sağlamaktır. Yazgan, Türkiye’ de devlet ve sosyal güvenlik ilişkisini değerlendirirken, Türkiye’de devletin her devirde sosyal güvenliğe önem verdiğini, ancak hiçbir zaman sosyal güvenliği köklü bir

⁵³ SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s.9-13.

⁵⁴ UŞAN, **a.g.e.**, s.31.

⁵⁵ ŞAKAR, **a.g.e.**, s.164.

⁵⁶ ŞENOCAK, **a.g.m.**, s.428.

mesele olarak ele almadığını ve daha ziyade politik sebeplerle ve küçük sosyal grupların çeşitli risklere karşı korunmasını sağlayacak kapsamı dar tedbirler aldığını vurgulayarak oluşturulmasını zaruri gördüğü milli sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasında temel görevin devlet üzerinde olduğunu belirtmiştir⁵⁷.

III- BİR SİSTEM OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik sistemi kavramı sosyal risklerle karşılaşan bireylerin ekonomik güvencelerini sağlamaya yönelik yeniden dağıtım konusundaki organizasyonun tümünü ifade eder⁵⁸. Modern sosyal güvenlik sistemleri ekonomik, siyasi ve toplumsal güçler arasındaki etkileşimlerin bir ürünüdür. Bu sistemler sanayileşmiş ülkelerde uzun bir zaman periyodu içerisinde ortaya çıkmıştır⁵⁹.

Yazında üç tür refah sistemi rejimi ve bunlarla bütünleşmiş üç tür sosyal güvenlik sisteminin var olduğu ortaya konulmaktadır. Bu rejimler şu şekilde sınıflandırılmaktadır:

Muhafazakar korporatist refah rejiminde piyasa ve gönüllü örgütlenmeler yerine devlet ve aileye ağırlık verilir, geleneksel ailenin çözemediği sorunlarda devlet müdahale eder; fakat devlet müdahalesi mevcut toplumsal eşitsizlikleri azaltmaya veya belli bir düzeyde eşitlik sağlamaya yönelik değildir. Tersine, mevcut sınıf ve statü farklarını korumayı ve farklılıkları koruyarak istikrarı sağlamayı amaçlayan otoriter bir sosyal politika uygulaması hâkimdir.

Liberal refah rejiminde piyasa mantığına dayanan sosyal güvenlik ve yoksunluğun kanıtlanması temelinde devlet tarafından sağlanan sosyal yardımlar öğeleri hakimdir; sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararlar ilke olarak belli bir asgariyi aşmaz. Bu asgari düzeyin üzerine çıkmak için bireylerin özel örgütlenme sistemlerine gönüllü katılımı öngörülmekte, hatta bunlar devlet desteğine konu olmaktadır. Sosyal yardımlar da en çok ihtiyacı olana kanıtlandığı durumda asgari ölçüde sağlanmaktadır. Böylece, minimal düzeyde eşitlik, gelir olanaklarına göre eşitsizlik bu rejimin temel ilkesidir.

⁵⁷ Yusuf ALPER, "Sosyal Güvenlik ve Turan Yazgan", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 49, İstanbul, 2004, s.101-102.

⁵⁸ GÜZEL, OKUR, CANIKLIOĞLU, a.g.e., s.8.

⁵⁹ Dharam GHAI, **Social Security Priorities and Patterns: A Global Perspective**, International Institute For Labour Studies, Discussion Paper DP/141/2002. Geneva, 2002, s.16, <<http://www.ilo.int/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp14102.pdf>>, (Erişim Tarihi: 07.01.2012).

Sosyal-demokratik rejimin dayandığı temel ilke evrensellik, eşitlik ve toplumun orta sınıfları için de yeterli olacak yüksek düzeyde sosyal koruma ve gelir desteği sağlanmasıdır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmaları piyasa mantığına dayanmak yerine kamusal mantığa dayanır. Özel sigortanın varlığına rağmen, sosyal koruma esas olarak devlet harcamaları yoluyla sağlanır. Ailenin pek çok işlevi kamusallaştırılmıştır.

Sanayi devrimi ile zenginleşen ticari burjuvazi Rönesans ve Reform ile gelişen bilimsel çalışmalar yeni keşifler makinenin icadı ve sanayide kullanılması çalışma hayatında hem öğretim hep biçimini ve hem de çalışma hayatının tarafları olan işçi ve işveren arasındaki ilişkiyi değiştirmiştir. Ekonomik güvensizlik içinde bulunan işçi sınıfının sorunlarına yaklaşım tarihi süreçte değişmiştir. Önceleri kişisel yardım, karşılıklı yardım ve özel sigortalarla sonraları modern sosyal güvenlik araçları ile çözüm aranılmıştır. Geleneksel sosyal güvenlik araçlarından modern sosyal güvenlik araçlarına geçiş ancak İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarında gerçekleşmiştir. Ezeli ve ebedi bir ihtiyaç olan ve modern toplumların bir kavramı olarak sosyal güvenlik kavramı hukuki alanda ilk kez ABD Başkanı Roosevelt tarafından imzalanan 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası'nda (Social Security Act) yer almıştır⁶⁰. Avrupa'da modern sosyal güvenlik sisteminin temelleri 19'üncü yüzyılın sonlarına kadar dayanır ancak kendine özgü özellikleri İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen otuz yılda gelişmiştir⁶¹.

Halkını sosyal risklere karşı korumaya çalışan devletler kendi koruyucu sistemlerini sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine, geleneklerine, komşu ülkelerden aldıkları örneklere, üst düzey bürokratların tercihlerine ve bilim adamlarının tavsiyelerine uygun olarak oluşturmaktadır. Dünyada tek bir sosyal güvenlik hukuku sistemi olmayıp her ülkenin kendine özgü bir sistemi mevcuttur. Sosyal güvenlik sistemlerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür⁶²:

-İşçi Sigortası (Bismarck) Sistemi

-Halk Sigortası (Beveridge) Sistemi

⁶⁰ Hatice EROL, **Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Çözüm Önerileri**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2005, s.50-52.

⁶¹ GHAI, **a.g.m.**, s.1.

⁶² EROL, **a.g.t.**, s.62-63.

- Karma Sistem
- Devletçe Bakılma Sistemi
- Özel Sigorta Sistemi
- Kişisel Tasarruf Sistemi.

1880-1950 yılları arasında ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemleri nispeten yeni bir buluştur. Bu sistemler, İskandinavya ve Almanya'dan Kanada ve Birleşik Devletler'e kadar yayılmıştır⁶³.

A- İşçi Sigortası (Bismarck) Sistemi

Otto Von Bismarck dönemi Almanya'sı, dönemin tarihsel şartlarında özgün bir yapı arz etmektedir. Almanya'nın bu dönemdeki değişimlerini anlamak için eşitsiz-bileşik gelişme bağlamında ele almak gerekmektedir. Kapitalist üretim biçiminin yerleştiği aşamada, öncesi ve sonrasında devlet mekanizmasının nasıl etkin rol oynadığı Alman sosyal politikalarının analizinde çok önemlidir. Bismarck dönemi Almanya'sında devlet, burjuvazi ile Junker (büyük toprak sahibi aristokrat) Aristokrasisinin çatıştığı ve uzlaştığı alan niteliğindedir. 1880'lerdeki sosyal politika/sosyal güvenlik uygulamaları yine bu dönemdeki burjuvazi ile Junker Aristokrasisinin çatışmanın ve uzlaşının bir sonucu/ürünü olarak bakmak gerekir. Fakat bu dönemde uluslararası yeni oluşmakta olan kapitalist üretim ilişkilerinin eşitsiz dağılımından kaynaklı korunmacı ve ulusal ekonomi politikalarının bir parçası olarak da bakmayı unutmamak gerekir⁶⁴.

Modern refah devletinin kurumsal olarak yerleşmesini sağlayan sosyal güvenliğin ilk örneği 18'inci yüzyılın son çeyreğindeki Bismarck dönemi Almanya'sında uygulanmıştır. Fakat 1880 yılından önce Almanya'da sosyal güvenlik uygulamaları kısmi olarak zaten mevcuttu. 1776'da çıkartılan 'Revidiente Klevish Markische' isimli yasa ile maden işçileri, askerlikten ve vergiden muaf tutmuş, çalışma saatleri sekiz saat olarak düzenlemiş, işçilerin çalışma hakları sigortalınmış/garanti edilmiş ve sabit bir gelir garanti edilmişti⁶⁵.

⁶³ Elizabeth M. CAUCUTT, Thomas F. COOLEY, Nezh GUNER, **The Farm, The City, and The Emergence of Social Security**, National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers 12854, January 2007, s.1., <http://www.nber.org/papers/w12854.pdf?new_window=1>, (Erişim Tarihi: 06.01.2012).

⁶⁴ Ferhat AKYÜZ, "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C:1, S:5, 2008, s.64-65., <http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt1/sayi5/sayi5pdf/akyuz_ferhat.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.01.2012).

⁶⁵ AKYÜZ, **a.g.m.**, s.65.

Başbakan Bismarck' ın hazırlayıp İmparator I. Wilhelm' in 17.11.1881 tarihinde ilan ettiği⁶⁶ ve sosyal sigortanın bir tür “Magna Charta” sını oluşturan İmparatorluk Fermanı' nda (Kaiserliche Botschaft) sosyal sigortaların kuruluş ve gelişiminin temel ilkelerine yer verilmiştir⁶⁷. 1881 yılında Başbakan Bismarck, Alman Parlamentosunda yaptığı konuşmanın özeti şu şekildedir: “İşçilerin sosyal yoklukları, sadece devletin işçi hareketlerini yasaklamasıyla kaldırılamaz, işçinin sosyal durumunun düzeltilmesi için devlet müdahalesi gerekir. Bu anlamda, devletin yeni fonksiyonu işçinin kaza, hastalık ve yaşlılığa karşı korunmasını sağlayacak olan yasaları çıkarmak olacaktır. Bu sigorta, devletin hâkimiyetinde değil, işçi ve işverenin katılımı ile özerk bir yönetim modeline göre organize edilecektir”⁶⁸.

Almanya' da 1883-1889 yılları arasında üç büyük yasa onaylanmıştır. Bu yasaların 6 yıllık dönemde hızla çıkarılmasının politik nedeni Bismarck' ın uyguladığı baskıcı politikaların telafi edilmesiydi. 1883 tarihli hastalık sigortası yasası bu yasalardan ilkiydi. Yıllık geliri 2000 Markı geçmeyen sanayi işçilerini zorunlu hale getiren bu yasa ile primlerin üçte ikisi ücretlilere üçte biri işverenlere yüklenmiştir. Bu primler devlet kontrolü altında fakat özel kurumlar tarafından işletiliyordu. 1884 tarihli iş kazası yasası 1881' de alınan kararları hayata geçirmiştir.

Kategorisel bir sistem olarak Bismarck sisteminde çalışma olgusuna bağlı sosyal sigorta sistemi hakimdir. Mesleki gruplara yönelik bu sistemde kişiler belirli bir iş yapma halinde güvence kapsamına girmektedir. Çalışan gruplara hitap eden birden fazla kurum mevcuttur. Sağlanan olanaklar sigorta primlerinden karşılanır. Örneğin Fransa, Almanya ve Türkiye' de kategorisel sistem hakimdir. Bu sistemi uygulayan ülkelerde tüm nüfusun kapsama alınması problemi vardır⁶⁹.

B- Halk Sigortası (Beveridge) Sistemi

Sosyal güvenliğin günümüzdeki halini almasında en önemli basamak taşlarından birini de şüphesiz, Beveridge Raporu oluşturur. Beveridge' in “sosyal devrim” olarak nitelendirdiği bu raporun temel düşüncesi, modern toplumun

⁶⁶ ŞENOCAK, **a.g.m.**, 430.

⁶⁷ DİLİK, “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi”, s.78.

⁶⁸ Murat ÖZVERİ, “Türk Hukukunda Sosyal Hakların Dava Yoluyla Gerçekleştirilmesi”, **III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu Bildiriler**, Kocaeli, 2011, s.141, <<http://www.sosyalhaklar.net/2011/bildiri/ozveri.pdf>>, (Erişim Tarihi: 16.01.2012).

⁶⁹ EROL, **a.g.t.**, s.62-63.

yüzkarası olan fakirliğin sistematik ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ve modeliyle çözümlenmesidir⁷⁰.

İngiltere’de hükümet tarafından görevlendirilerek 1941 yılında çalışmalarına başlayıp, çalışma sonuçları 20.11.1942 tarihinde açıklanan Sir William Beveridge başkanlığındaki komisyon raporuna göre, “Soyut bir özgürlük anlayışı insan hayatı için bir garanti değildir. Çünkü insan, beş canavarla karşı karşıyadır; yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, sefalet ve işsizlik. İnsanı bu savaşında destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş, ne de sadaka olarak yapacaktır. Vatandaş bunu bir hak olarak isteyebilecektir. Bu hakkın adı da sosyal güvenliktir⁷¹.”

1941’de Beveridge’ in hazırladığı rapor 2. Dünya Savaşı sonrasında belli başlı ülkelerde yürütülen tüm reformlara esin kaynağı olmuştur. Modern refah devletinin kuruluşunun temellerini ilk olarak bu belge dile getirdiği için Beveridge, sosyal güvenliğin Keynes’i olarak kabul edilir⁷².

Galip YALMAN’ a göre Beveridge, Keynes’ in ‘Genel Teori’ sinde bir eksiklik olan “talebin yüksek düzeyde güvenceye alınacağı bir kurumsallaşmayı sağlamış” ve talebi yüksek düzeyde güvenceye almak için çalışanlar kitlesini, yani kazandıklarını harcayanları bir toplumsal haklar ve yükümlülükler dünyasına alabilmenin yolunu bulmuştur⁷³.”

Beveridge’ e göre bir ülkede sosyal güvenliğe üç yolla ulaşılır. Bunlar zorunlu sigorta örgütü, sigorta kapsamına giremeyen kesimler için ulusal yardım örgütü ve isteğe bağlı özel sigorta. Ayrıca hazırlanan raporda yer alan önerileri altı noktada toplamak mümkündür⁷⁴:

- Yönetimde birlik,
- Primde birlik ve ödeme zorunluluğu,
- Tam çalıştırma (tam istihdam) ve sağlık sigortası ile bütünlük,
- Kişisel sorumluluk,
- Aile ihtiyaçları,
- Yaygın bir sosyal güvenlik.

⁷⁰ Muzaffer KOÇ, “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, **Mali Çözüm Dergisi**, S:76, Haziran-Temmuz 2006, s.96-98.

⁷¹ Ercan TURAN, “Sosyal Güvenlik Hakkı”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:7, S:3, 2003, s.5.

⁷² Rana ÇETİN, “İngiltere, Almanya ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Sağlık Reformları”, s.1., <<http://www.emekdunyasi.net/ed/arastirmalar/450-ingiltere-almanya-ve-turkiye-de-sosyal-guvenlik-sistemleri-ve-saglik-reformlari>>, (Erişim Tarihi:16.01.2012).

⁷³ Galip YALMAN, “Genel Teori’ den 70 Yıl Sonra”, **Mülkiye Dergisi**, C:31, S:256, Güz-2007, s.29.

⁷⁴ EROL, **a.g.t.**, s.68-69.

Beveridge sisteminde sosyal güvenliğin fert ve devletin işbirliği ile finanse edilmesi, yani üçlü katılımın gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, ödenen primler karşısında devletin sosyal güvenliği garanti etmesi vurgulanmıştır⁷⁵. Beveridge ve Bismarck sistemleri arasındaki en belirgin fark, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılım şeklidir. Bismarck sisteminde işveren ve işçi katkılarının (prim sistemi), Beveridge sisteminde ise devlet katkısının ön plana çıktığı görülmektedir⁷⁶.

Tarihsel açıdan incelendiğinde Beveridge sistemi düşük ve yüksek gelir gruplarınca kabul görmüş iken Bismarck sistemi orta sınıf gelir gruplarınca desteklenmiştir⁷⁷.

C- Karma Sistem

İşçi Sigortası (Bismarck) Sistem ile Halk Sigortası (Beveridge) Sistemi'nin birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkan ve Karma Sistem olarak bilinen sosyal güvenlik sisteminde finansman, işçilerin ücretlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden işverenleri tarafından sağlanmaktadır. Örneğin, Hollanda'da önceleri Bismarck sistemi esas alınmış, daha sonra bir komisyon kurularak Beveridge sistemi çerçevesinde herkesin tüm risklere karşı korunmasına yönelik reform çalışmaları yürütülmüştür. Buna göre halk; hastalık, analık, kaza, sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı değişik düzenlemelerle koruma altına alınmıştır. Ancak, anılan risklere karşı ayrı ayrı sigorta kolları tahsis edilmemiş, işçiler ve halk söz konusu tüm riskler bakımından sağlık mevzuatı çerçevesinde koruma altına alınmıştır⁷⁸.

D- Devletçe Bakılma Sistemi

Devletçe Bakım Sisteminde, sosyal güvenlik harcamaları devlet bütçesinden bu amaç için ayrılan kaynaklarla karşılanmaktadır. Dolayısıyla sistem, sosyal riskler bakımından sigorta sistemini devre dışı bırakıp, sağlanacak yardımlardan sadece devleti sorumlu tutmaktadır. Sistemin esas amacı, asgari ölçüde yaşam sağlamaktan ziyade iktisadi iyileştirme yapmaktır. Bu sistemde mesleki ve sosyal durumu ne olursa olsun yoksul durumdaki fertler sosyal güvenlik hakkından yararlanma hakkına

⁷⁵ KOÇ, a.g.m., s.97.

⁷⁶ EGELİ, a.g.e., s.48.

⁷⁷ J. Ignacio Conde-RUIZ, Paola PROFETA, **What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?**, FEDEA Working Paper, July 2003, s.6, <<http://www.fedea.es/pub/Papers/2003/dt2003-16.pdf>>, (Erişim Tarihi: 15.02.2012).

⁷⁸ EGELİ, a.g.e., s.48.

sahiptir. Yararlanmanın kapsamı, önceki kazanç düzeyine göre belirlenmektedir. Örneğin, bu sistemin uygulandığı, Yeni Zelanda'da geliri yetersiz tüm fertler toplumdaki nafaka alacaklısı olarak kabul edilmektedir. Bir diğer ülke olan Danimarka'da ise halk aylığı, zorunlu resmi iş pazarı ek aylığı ve gayri resmi ihtiyari iş pazarı ek aylığı uygulamaları mevcuttur⁷⁹.

E- Özel Sigorta Sistemi

Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından sosyal güvenliğin kamu hizmeti ve görevi olma nitelikleri eleştirilmesinin ardından mevcut kamu sosyal güvenlik rejiminin tümüyle ortadan kaldırıp onun yerine zorunlu "Özel Sigorta Modeli"nin ikame edilmesine ilişkin yaklaşımlar etkili olmuştur. Bu model Latin Amerika' da Şili' nin öncülüğünde ortaya çıkmıştır⁸⁰. 1981 yılında Şili, kamu dağıtım sisteminden (pay as you go) bireysel hesap sistemine geçen ilk ülkedir⁸¹. Ayrıca Şili, demokrasi olmadan da sosyal güvenlik bütçesinin oldukça büyük olabileceğini göstermiştir⁸². Çünkü Şili' de General Pinochet 1973 yılı askeri darbesi ile iktidara gelmiş ve ülkeyi yaklaşık 17 yıl yönetmiştir.

Dünyada sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ilk ülke olan Şili' de sigortalılara primlerini özel sigorta şirketlerine veya bankaların kurdukları özel fonlara ödeme zorunluluğu getirilmiştir. Sosyal güvenlik ilkelerini dışlayan bir sistem niteliği taşıyan Şili emeklilik sigortası sosyal sigortanın niteliği göstermemektedir. Şili' deki bu sistem kargaşa ve düzensizlikten başka bir sonuç doğurmamıştır⁸³.

F- Kişisel Tasarruf Sistemi (Koruyucu Fon Sistemi)

Providend fon olarak adlandırılan ve bireysel tasarruf hesabına dayanan bu sistemde fonların yönetimi devlet tarafından yapılmaktadır. Her çalışan adına bireysel hesaplarda biriken prim tutarlarından oluşan fonlar, devlet kuruluşu tarafından yatırıma yönlendirilmekte ve işletilmektedir. Bu fonlar, her ne kadar

⁷⁹ EGELİ, a.g.e., s.48.

⁸⁰ EGELİ, a.g.e., s.49.

⁸¹ Barbara E. KRITZER, "Chile's Next Generation Pension Refor", **Social Security Bulletin**, Vol.68, No.2, 2008, s.1, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v68n2/v68n2p69.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.01.2012).

⁸² Casey B. MULLIGAN, Ricard GIL, Xavier SALA-I-MARTIN, , **Social Security and Democracy**, National Bureau Of Economic Research, NBER Working Paper Series, Paper No:8958, May 2002, s.1, <http://www.nber.org/papers/w8958.pdf?new_window=1>, (Erişim Tarihi:12.01.2012).

⁸³ EROL, a.g.t., s.75-76.

düşük gelir sağlıyorsa da, yönetim giderlerinin çok düşük olması nedeniyle, iyi bir emeklilik sistemi olduğu söylenebilir. İşçinin hesabında biriken tutardan bir kısmı, işçinin isteği halinde konut, sağlık ve eğitim harcamalarında kullanılmak üzere kredi olarak verilebilir. Ayrıca, oluşan fonlar devlet güvencesi altındadır⁸⁴.

Bu model Singapur, Tayvan, G.Kore, Vietnam ve Çin Halk Cumhuriyeti gibi Uzak Doğu Asya ülkelerinde uygulanmıştır⁸⁵.

IV- SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenliğin bir sistem olarak düzgün işlemesi için yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesi gerekir. Ancak bunu yerine getirirken ülkenin ekonomik dengelerinin muhafaza edilmesi oldukça önemlidir. Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarında oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline dönüşmüş, bu sorunlara yönelik çözüm arayışları ise gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin tartışma gündeminin ağırlık noktasını oluşturmuştur. Sorunların büyük bir bölümü gelir kaynaklarına ilişkin bulunmaktadır. Çünkü sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamı genişleyip sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları yaratmak sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelmektedir⁸⁶.

Sosyal güvenliğin finansmanı, ilk defa ve ağırlıklı olarak 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, yüksek maliyetleri ve sosyal güvenlik için tahsis edilen geniş hacimli kaynakların tasarruf, yatırım ve iktisadi büyüme gibi temel iktisadi göstergeler üzerindeki olumsuz etkileri dolayısıyla gündeme gelmiştir. 1980'li yılların başından itibaren de emeklilik programlarının olgunlaşması, demografik yapıdaki değişme ve nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinde maliyet artışı, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik ve cömert sosyal yardımlar; sosyal güvenlik harcamalarının artışındaki temel sebepler olarak gösterilmiştir ve sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulan mevcut sistemin sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar, Şili'de olduğu gibi bazı ülkelerde özelleştirme uygulamalarını da gündeme getirmiştir.

⁸⁴ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s.20.

⁸⁵ EGELİ, **a.g.e.**, s.49.

⁸⁶ EGELİ, **a.g.e.**, s.50.

ancak gelişmiş ve güçlü sosyal refah devleti geleneğine sahip ülkelerde bu tartışmalar fazla rağbet bulmamıştır⁸⁷.

A- Finansman Kaynakları

Sosyal güvenliğin finansman kaynakları iki farklı düşünceden hareketle belirlenir. Bunlardan birincisi, sosyal güvenliğin toplumun bir sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu devlete yüklemektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin tüm giderleri devlet tarafından (vergilerle) karşılanacaktır. İkinci görüşte ise, kişisel sorumluluk ön plana çıkmakta, kişi kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Bunun doğal sonucu ise, sosyal güvenliğin finansman kaynağının işçi ve işverenlerde alınan primlerle karşılanmasıdır. Fakat genel eğilim, işçilerin katılma oranının gittikçe azalması, buna karşılık işverenlerin ve devlet katkılarının artmasıdır. Sonuç olarak sosyal güvenlik sistemlerinde üçlü bir finansman yolu izlenmektedir⁸⁸.

1- Primler

Primler, yapı itibariyle kendilerine özgü özellikleri olan bir finansman aracı olarak, sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını oluştururlar. Ücret ve gelirler üzerinden alınmaları nedeniyle, ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat ve zorunlu olarak tahsil edildikleri için bir vergi olarak görülebilen primler, tahsis bir amaçla kullanılan vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman aracıdır⁸⁹. Genel olarak bakıldığında sosyal güvenlik insanlar için bir yatırım aracı değil, toplanan primlerin yeniden dağıtımıdır⁹⁰.

Primler sigortalılar ya da bir başka deyişle işçilerden ve işverenlerden alınan paylardan oluşmaktadır. Bağımsız çalışanlar primlerinin bütünü kendileri ödemektedir. Sigortalılardan alınan primler bunların kendi güvenliğini sağlamada sorumluluk taşıması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Fakat genelde, Türkiye’de de olduğu gibi, sigortalılardan, işverenlere göre, daha düşük oranlarda prim

⁸⁷ Yusuf ALPER, “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:1, S:1, 2011, s.9.

⁸⁸ EROL, **a.g.t.**, s.27-28.

⁸⁹ EROL, **a.g.t.**, s.28.

⁹⁰ Robert W. MCGEE, “Is It Unethical To Evade The Social Security Tax?”, **Journal of Accounting, Ethics & Public Policy**, Vol. 2, No. 3, s.595, 1999, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=242507>, (Erişim Tarihi: 12.12.2011).

alınmaktadır. İşverenden alınan primlerin nedeni ise üretime en önemli katkıyı sağlayan emeğin yükünün hafifletilmesidir⁹¹.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 34' üncü maddesinde Kurum gelirleri içerisinde primler ilk sırada yer almaktadır. Ülkemizde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre uygulanan prim oranları Tablo-2'de gösterilmiştir.

Tablo-2: Türkiye' deki Prim Oranları

Sigorta Kolu	Prim Oranları (%)		
	Sigortalı	İşveren	Toplam
Uzun Vadeli (Malullük-Yaşlılık-Ölüm)	9	11	20
Kısa Vadeli (İş Kazası ve Meslek Hastalığı)	-	1 - 6,5	1 - 6,5
Genel Sağlık Sigortası (GSS)	5	7,5	12,5
Sadece Genel Sağlık Sigortası (GSS) Primi	12	-	12
İsteğe Bağlı Sigorta	32	-	32
Sos. Gv. Des. Pir.(SGDP) Ödeyenler	7,5	23,5 - 29	31 - 36,5
Çırac ve Öğrenciler	-	1	1
İşsizlik Sigortası	1	2	3
Tarım ve Orman İşçileri (6111 S.K.)	34,5		
Borçlanmalar	32		

Kaynak: SGK, **Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Sigortalıların Hak ve Yükümlülükleri**, SGK Yayın No: 57, Ankara, Şubat 2013, s.266.

Toplam prim yükü ve sosyal güvenlik harcamalarının uluslararası düzeyde karşılaştırılmaları Türkiye açısından sürekli olarak normlardan uzak bir görünüm sunmaktadır. Ayrıca Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi düzenli olarak belirlenmiş primlerce finanse edilememektedir⁹².

Türkiye' de sosyal güvenliğin finansman dengesinde zorunlu sigortalılar (dolayısıyla sigortalılardan alınan primler) ağırlık taşımaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde zorunlu sigortalı sayısındaki % l'lik bir artış toplam sigortalıların sayısında %0.83 civarında bir artışa neden olmakta, dolayısıyla kaçak/sigortasız işçi çalıştırma sosyal güvenliğin finansmanını olumsuz etkilemektedir⁹³.

⁹¹ Sait DİLİK, "Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı Primler ve Devlet Katkıları", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:7, S:4, 2004, s.3.

⁹² Erineç YELDAN, Ahmet H. KÖSE, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", **Mülkiye Dergisi**, C:23, S:217, s.92.

⁹³ Hüseyin AKYILDIZ, Ali YAVUZ, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansman Açıklarının Temel Dinamikleri Üzerine Bir Analiz", **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik**

2- Devlet Katkısı

İşçi ve işverenler yanında, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genel bir kural haline gelmiş, hatta devlet katkısı gittikçe artma eğilimi göstermiştir. Son yıllarda yaşanan krizlerin sosyal güvenliğin finansmanı bakımından ülkelerin çoğunda devlet katkısını giderek artırdığı gözlenmektedir. Vergi tekniğini benimseyen ülkelerin dışında, sosyal güvenliğin başlıca gelir kaynağını, işçi ve işverenlerden alınan primler oluşturmakla birlikte, bunlara ek olarak devletin genel bütçeden yaptığı katkılar da söz konusu olabilmektedir. Devletin sosyal güvenliğinin finansmanına katılma nedenleri çeşitlidir. Bunların en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmiş olmasıdır. Öte yandan, devletin katkısı işçi ve işverenlerden alınacak primlerin daha dengeli kalmasını sağlayacaktır⁹⁴.

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 81' inci maddesinde "Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında Kuruma katkı yapar. Devlet katkısı olarak hesaplanacak tutar talep edilen tarihi takip eden 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödenir." hükmüne yer verilmiştir.

Ülkemizde Devlet finansmanının özellikle etkili olduğu alanlar, SGK bütçe açıklarının finansmanı, devlet memurlarının sağlık sigortasının finansmanı, askeri personele ayrıca sunulan sağlık sigortasının kapsamı, yeşil kart faydalanıcılarının sağlık masraflarının doğrudan karşılanması, 3294 sayılı Kanun zemininde daha yoksul kesimin SGK' ya ödemesi gereken primlerin finansmanı ve hastaneler ve sağlık personelinin ücretleri de olmak üzere genel anlamda halk sağlığı sektörünün finansmanıdır⁹⁵.

Tablo-3' de görüleceği gibi, gerek AB gerekse OECD ülkelerinde devletin ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansmanına katkısı, ülkelerin izlediği sosyal güvenlik sistemine göre değişik ağırlıklarda olabilmektedir. Örneğin, Beveridge

Araştırmalar Dergisi, Aralık 2007, s.436, <<http://iibfdergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/aralik2007/PDF/23.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.01.2012).

⁹⁴ EGELİ, **a.g.e.**, s.51.

⁹⁵Michael COUCHEIR & Harald HAUBEN, "SGK'nın Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Yardım Projesi Haritalandırma Çalışması: Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş", (Çev:Arzu Burcu Tuner Dedeoğlu), Haziran 2011, s.75, <http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_006.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.01.2012).

sisteminin geçerli olduğu Danimarka'da devlet katkısı %75,6 düzeyine ulaşmışken, Bismarck Sistemi' nin uygulandığı Almanya' da ise %26,6 seviyelerindedir.

Tablo-3: Bazı AB Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkısı (% , 2004)

Ülke	Devlet Katkısı	Ülke	Devlet Katkısı
Almanya	26,6	İngiltere	43,9
Fransa	21,5	Belçika	20,1
Hollanda	15,8	Portekiz	37,4
İtalya	34,9	İspanya	29,6
Danimarka	75,6	Lüksemburg	42,5

Kaynak: EGELİ, a.g.e., s.52.

Ülkemizde 2.Dünya Savaşı'ndan sonra Bismarckgil bir model esas alınarak sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. Bu model kapsamında devletin de vergi gelirlerinden pay vererek sosyal güvenliğin finansmana katılması ilke olarak kabul edilmesine rağmen, uygulamada vergi gelirlerinden sosyal güvenliğe pay ayrılmasından söz etmek mümkün değildir⁹⁶.

3- Vergiler

Sosyal güvenliğin finansmanının vergilerle sağlanmasının ilk şartı genel kapsamlı bir sosyal güvenlik isteminin bulunmasıdır. Gelişmekte plan ülkelerde, genellikle sosyal güvenlik sistemlerinin bütün nüfusu kapsamaması nedeniyle vergi yoluyla finansman sisteminin oluşturulamadığı belirtilmektedir. Vergi ile finansman konusunda sigorta kolları açısından yapılan bir değerlendirme ise, mesleki gelirlerin yerine geçecek biçimde yapılan ödemelerin, emek geliriyle olan ilişkileri nedeniyle, finansmanın primlerle; buna karşın, mesleki gelirle ilişkili olmayan ödemelerin finansmanının da toplumun tüm bireylerinden alınacak vergilerle karşılanmasının uygun olacağı şeklindedir⁹⁷.

Sosyal güvenliğin finansmanı yönünden uygulanacak verginin türü ayrı bir önem taşımaktadır. Tercih edilecek yöntem, her ülkenin koşullarına göre farklı olabilmektedir. Gelir vergilerinin düşük olduğu bazı ülkelerde, gelir vergisinin belirli

⁹⁶ EGELİ, a.g.e., s.53.

⁹⁷ İlyas ÇELİKOĞLU, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT:2355, Ankara, 1994, s.63.

bir oranı sosyal güvenliğin finansmanına ayrılabilirdi gibi, diğere bazı ÷lkelerde ise dolaylı vergiler aracılığıyla kısmen de olsa aynı sonuç elde edilebilir⁹⁸.

Tablo-4: Avrupa Birliğine Üye Bazı ÷lkelerde Sigorta Kollarına Göre Sosyal Güvenliğin Finansmanı (2004 yılı itibariyle)

	Hastalık-Analık	Malüllük	Yaşlılık-Ölüm	İş kazaları- Meslek Hastalıkları	İşsizlik
Belçika	Prim+ devlet katkısı	Prim+ devlet katkısı	Prim+ devlet katkısı	İşverenine ait sigorta primi ve katkıları	Prim+ devlet katılımı
Almanya	Prim	Prim	Prim+ devlet katkısı	Prim	Prim+vergi
İspanya	Prim+ devlet katkısı	Prim	Prim	Prim	Prim
Fransa	Prim	Prim	Prim + vergi	Prim	Prim
Lüksemburg	Prim + devlet katılımı	Prim + devlet katılımı	Prim + devlet katılımı	Prim + devlet katılımı	Özel vergi
İsveç	Prim+ devlet katılımı	Prim + devlet katılımı	Prim + devlet katılımı	Prim	Prim + devlet katılımı
İngiltere	Prim+ vergi	Prim + devlet katılımı	Prim + devlet katılımı	Vergi	Prim + devlet katılımı

Kaynak: DPT, “Sosyal Güvenlik”, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007, s.24.

Avrupa’da bazı ÷lkelerde sosyal güvenlik tamamen vergi ile finanse edilmektedir. Örneğin, Estonya’ da emeklilik ve sağlık sigortası sosyal vergi (social tax) adı verilen bir vergi ile finanse edilmektedir. İtalya’ da ise sosyal güvenlik primleri vergilerden tamamen ayrıdır. Hollanda Vergi Kurumu, 2006’dan beri vergiler ile birlikte sosyal güvenlik primlerini toplamakla görevli tek yetkili kurumdur. Macaristan’da sosyal güvenlik, primler ile finanse edilmekle birlikte bazı sigorta kolları vergiler tarafından finanse edilmektedir⁹⁹. Görüldüğü üzere bazı Avrupa ÷lkelerinde finansman karma (vergi+prim) olabilmektedir. Bunun yanı sıra bazı Avrupa ÷lkelerinde finansman (prim+devlet katkısı) şeklinde olabilmektedir.

⁹⁸ EGELİ, a.g.e., s.64.

⁹⁹ Effrosyni BAKIRTZI, Paul SCHOUKENS, Danny PIETERS, **Merging the Administrations of Social Security Contribution and Taxation**, European Institute of Social Security (EISS), 2010, s.6-9, <<http://www.eiss.be/pdf/MergingAdminSSContributionTaxation.pdf>>, (Erişim Tarihi:22.01.2013).

B- Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliklerinden birisi, kapsam içindeki nüfusa yapılan yardımların mahiyeti ile ekonomik kaynaklar arasında bir dengenin kurulmasıdır. Uygulamada bu denge, belirli zamanlardaki gerekli harcama miktarına bağlı olarak uygun bir finansal organizasyon tipi seçmekle sağlanmaktadır. Teknik olarak bu tür organizasyonlar, finansman yöntemleri olarak adlandırılmaktadır¹⁰⁰.

Dünya genelinde sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında, başlıca iki tür finans yöntemi bulunmaktadır. Bunlar; katımlı (contributory) ve katılmasız (non-contributory) rejimlerdir. Katımlı rejimler bireylerin aktif çalışma hayatında prim ödemeleri esasına dayanır¹⁰¹. Katılmasız rejimleri primsiz rejimler olarak da adlandırabiliriz. Bu rejim türünde, yardımlardan yararlananların bu yardımların finansmanına katılmazlar. Yardımların finansmanı genellikle devlet bütçesinden karşılanmaktadır ve sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşur.

Katımlı rejimler kendi içinde, dağıtım sistemi (pay as you go), fonlama sistemi (funded), karma sistemler ile karşılık ayırma sistemleri olmak üzere farklı biçimlerde çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır.

1- Dağıtım Yöntemi (Pay As You Go-PAYG System)

Dağıtım sisteminde, belirli bir dönemde ödenmesi gereken sosyal güvenlik harcamaları aynı dönem içerisinde elde edilen gelirlerle karşılanmaktadır¹⁰². Bu yöntemin hareket noktası, toplanan primlerin enflasyondan dolayı değer kaybına uğramasını önlemektir¹⁰³.

Dağıtım yöntemi, belirli dönemdeki gelir-gider dengesi temeline dayandığı için, aktif sigortalıların ödedikleri primler, kapitalizasyon yönteminde olduğu gibi herhangi bir fon oluşturmaksızın, aynı dönemdeki pasif sigortalılara veya bunların hak sahiplerine yapılacak sigorta yardımlarını karşılar. Prim ödeyenler ise, gelecekteki sigorta yardımlarına hak kazanırlar. Bunlara yapılacak yardımlar ise, izleyen sigorta kuşağının ödeyeceği prim gelirleriyle karşılanacaktır. Bu yöntem, bir sosyal grubun bireyleri arasındaki dayanışma ilkesine yaslanmaktadır. Çünkü aktif

¹⁰⁰Volkan YURDADOĞ, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, s.2-3, <http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.01.2012).

¹⁰¹ Berna BALCI İZGİ, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dünyadaki Gelişimi, Tasarruflar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye’ de Durum**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, 2004, s.5-6.

¹⁰² İZGİ, **a.g.t.**, s.6.

¹⁰³ EGELİ, **a.g.e.**, 54.

sigortalı (halen çalışan ve prim ödeyen) grubu, pasif sigortalı (çalışmayan ve sigorta yardımlarını alan) grubuna yapılan yardımları finanse etmiş olmaktadır¹⁰⁴.

Bu yöntem, özellikle hastalık ve analık sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlanan sigorta kollarına uygun düşmektedir¹⁰⁵.

2- Kapitalizasyon Yöntemi (Funded System)

Kapitalizasyon veya fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Yöntemin temelinde matematiğe dayalı aktüeryal hesapları yatar. Yöntemin amacı ise, piyasadaki cari faiz haddini esas alarak bugünkü gelirin ilerideki belli bir tarihte ulaşacağı kapitalize değerini hesaplamaktır. Fonun kurulması, bireysel olabileceği gibi toplu da olabilir. Bireysel kapitalizasyon yönteminde, her sigortalı adına sigortalının kendisinin ve işverenin ödediği primler sigortalının kurumdaki kişisel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur. Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve sigortalılarla öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturur¹⁰⁶.

Kapitalizasyon yönteminde esas olan sigortalıların geleceklerini kendilerinin finanse etmesidir. Kapitalizasyon sisteminin içinde fon oluşturmak, karşılık ayırmak, onların veya ayrılan karşılıkların işletilmesi vardır¹⁰⁷. Bu yöntem, özellikle yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kollarına uygun düşmektedir¹⁰⁸.

3- Karma Yöntemler (Mixed Systems)

Dağıtım yöntemi ve kapitalizasyon yönteminin değişik özelliklerini taşıyan karma sistemler bulunmaktadır. Örneğin, tam bir fonlama sisteminde, işlemekte olan sürekli sosyal gelirlerin matematik karşılıkları ile yeni bağlanacak sürekli sosyal gelirler için ayrılan karşılıkları kapsamaktadır. Diğer şekillerde karşılıklardan belirli unsurlar kalkmakta fonlar azalmaktadır¹⁰⁹.

¹⁰⁴ EROL, **a.g.t.**, s.38.

¹⁰⁵ EGELİ, **a.g.e.**, s.55.

¹⁰⁶ EGELİ, **a.g.e.**, s.54.

¹⁰⁷ İsmail GÜNEŞ, Soner YAKAR, “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2, 2004, s.129, <Erişim:<http://sosyalbilimler.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>>, (Erişim Tarihi:25.01.2012).

¹⁰⁸ EGELİ, **a.g.e.**, s.54.

¹⁰⁹ İZGİ, **a.g.t.**, s.20.

4- Karşılık Ayırma Sistemi (Book Reserve System)

Bu sistemde varlıkların tümü sadece bir şirkette toplandığından bu sistemin sıra dışı bir tür oto-finansmanı temsil ettiği ileri sürülmektedir. Bu yapısı nedeniyle işverenin iflası halinde üyelerin emeklilik haklarını garanti altına almak için yükümlülüklerin üçüncü bir tarafa yeniden sigorta ettirilmesi gerekmektedir. Bazı ülkelerde yeniden sigorta için ödenen primler vergiden indirilebilmekte, diğer yandan bilanço rezervlerinden emeklilere ödenen aylıklar gelir vergisine tabi tutulmaktadır.¹¹⁰

Tablo-5 : AB Ülkelerinde Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemi

Ülkeler	Malullük	Yaşlılık ve Ölüm	İş Kazaları	Meslek Hastalıkları
Belçika	Dağıtım	Dağıtım	Fonlama	Dağıtım
Danimarka	Dağıtım	Dağıtım	Karma	Karma
Almanya	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Karşılık ayırma
Yunanistan	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İspanya	Dağıtım	Dağıtım	Fonlama	Dağıtım
Fransa	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İtalya	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım	Dağıtım
İzlanda	Fonlama	Fonlama	Fonlama	Fonlama
İsveç	Karma	Karma	Karma	Karma
İsviçre	Fonlama	Fonlama	Fonlama	Fonlama

Kaynak: İZGİ, a.g.t., s. 76.

Tablo 5’de görüldüğü üzere karşılık ayırma (book reserve) sisteminin en çarpıcı örneği Almanya’da uygulanmakta ve sistemin mesleki emekliliğin finansmanında daha çok kullanıldığı görülmektedir

C- Türkiye’ de Uygulanan Finansman Yöntemi

Türkiye’ de tüm sosyal sigorta kuruluşları ilk kurulduklarında, finansman metodu olarak kapitalizasyon yöntemini benimsemişlerdir. Ancak zaman içinde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan giderlerini artıran ve sonuçta fonları eriten uygulamalar bu kurumları fiilen dağıtım yöntemine göre çalışan sosyal sigorta kuruluşları haline dönüştürmüştür¹¹¹.

¹¹⁰ İZGİ, a.g.t., s.20.

¹¹¹ Naci Birol MUTER, Ramazan GÖKBUNAR, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, C:14, S:1.,1998, s.276.

Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) uyguladığı finansman yöntemi tek değildir. Üyelerine sağladığı sosyal sigorta kollarına göre farklılık göstermektedir. Hastalık ve analık sigortasında dağıtım yöntemi uygulanırken, yaşlılık ve ölüm ve işsizlik sigortasında fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemi uygulanmakta, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında ise daha çok fon biriktirme yönteminin ağırlık kazandığı karma finansman yöntemi uygulanmaktadır¹¹².

Uygulamada uzun vadeli sigorta riskleri için kapitalizasyon yöntemini kullanması gereken SSK, topladığı primleri bireysel veya kolektif fon hesaplarına aktaramamış ve tüm sigorta kolları için dağıtım sistemi uygulamaya başlamıştır. Emekli Sandığı ise ilk kurulduğunda kapitalizasyon yöntemini benimsemiş ve buna uygun olarak fon sistemi oluşturmuştur. Daha sonra 1971 yılında bu sistemden sapma olmuştur. Yani, kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği karşılıklar uygulamada ayrılmamıştır.

Dolayısıyla, Emekli Sandığı'na ait özel bir durum olarak çıkarılan kanunlarla sağlanan devlet garantisi ile fiilen dağıtım yöntemi uygulamasına geçilmiştir. Bağ-Kur'da ise uygulamalar bakımından gerekli ayrılamamış ve bu riskler için de kapitalizasyon yöntemi yerine dağıtım yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Zaman içinde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan, giderlerini artıran ve sonuçta fonları eriten uygulamalar bu kurumları fiilen dağıtım yöntemine göre çalışan kurumlar haline dönüştürmüştür. Bununla ilgili gerekli yasal düzenleme 4447 sayılı Kanunla yapılmış ve bu üç kurum tümüyle dağıtım sistemine (pay as you go) geçmiştir¹¹³.

¹¹² GÜNEŞ, YAKAR, **a.g.m.**, s.134.

¹¹³ EGELİ, **a.g.e.**, s.55-56.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI

Tezimizin birinci bölümünde belirtildiği üzere sosyal güvenlik ihtiyacının devlet eliyle giderilmesinin bir de maliyeti vardır ve bu maliyetler parafiskal gelirler ile finanse edilmektedir. Devletin topladığı sosyal parafiskal gelirler kadar bu gelirlerin yapılan sosyal güvenlik harcamalarını karşılayıp karşılamadığı, karşılamıyor ise aradaki farkın yani açığın nasıl kapatıldığı önemlidir.

Şüphesiz bir ülkede uygulanan sosyal güvenlik sisteminin düzgün işleyişi o ülke insanların huzuru ile doğru orantılıdır. Sistem ne kadar iyi işlerse insanlar da o kadar geleceğe umutla bakar. Ayrıca bir devletin sosyal devlet olma derecesi, sosyal güvenlik sisteminin düzgün işlemesi ile alakalıdır. Sosyal bir devlet olan Türkiye sosyal güvenlik sistemini en iyi şekilde işletmeye çalışmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde sistemdeki aksaklıkları gidermeye yönelik olarak değişik reformları da uygulamaya koymuştur. Ancak yeni reformlar uygulanmaya başlansa da günümüzde sistemin gelir-gider dengesi problemi yani “açık” problemi vardır.

Tezimizin bu bölümünde sosyal güvenlik açıkları, açıkların nedenleri ve mali yapıya olan etkileri açıklanmıştır.

I- TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI

Sosyal güvenlik gelirleri ile giderleri arasındaki fark sosyal güvenlik açığını oluşturmaktadır. Dünya’da ve Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi bireylerin suiistimali ve devletlerin yanlış ya da yetersiz politikaları sonucu finansal sıkıntı yaşamakta ve sistemin bütçesi açık vermektedir. Ülkemizde özellikle 1990’lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin azalması ve giderlerinin artması sonucunda finansman problemi yaşanmaya başlanmıştır. Bu kısımda öncelikle Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi hakkında bilgi verilecek, ardından Türkiye’deki sosyal güvenlik harcamaları ve açığın boyutları üzerinde durulacaktır.

A- Genel Olarak Türk Sosyal Güvenlik Sistemi

Sosyal güvenlik sistemleri, yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliği önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynadığı için devletin asli görevlerinden biri olarak sayılmaktadır. Ülkemizde de sosyal güvenlik hakkı anayasal bir hak olup Anayasamızın; 2'inci maddesinde devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu, 60'ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin her türlü sosyal güvenlikle ilgili tedbirleri alıp teşkilat kurması hususları düzenlenmiştir. Yine Anayasamızın 49'uncu maddesinde, çalışmanın, herkesin hakkı ve ödevi olduğu, Devletin, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam oluşturmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir¹¹⁴.

Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi, prim gelirlerinin sosyal korumayı sağlayacağı varsayımına dayanan liberal sosyal refah rejimi felsefesi ile kurulmuştur. Fakat ülkenin yapısal özellikleri rejimin ilkelerini gerçekleştirmesini engellemiştir. 1990'lı yıllarda giderek artan açıklar sistemin kendini üretemeyecek aşamaya geldiğini göstermiştir. Kısaca, liberal sosyal refah rejimi felsefesi (dünyada olduğu gibi) Türkiye' de iflas etmiştir¹¹⁵.

Türk sosyal güvenlik sistemi, "primli rejimler" olarak da adlandırılan sosyal sigorta kurumları esas alınarak oluşturulmuştur. Devlet memurları ve benzer statüde olanlar açısından 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa göre T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, işçi statüsünde olanlar açısından 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar açısından 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununa göre Bağ-Kur Genel Müdürlüğü sosyal güvenlik kurumları olarak karşımıza çıkmaktaydı¹¹⁶. 20.05.2006 tarihli 5502 sayılı kanunla Türkiye'de tüm sosyal güvenlik kurumları (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı) olarak tek çatı altında toplanmıştır. Bu reformla sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali

¹¹⁴ Ebubekir KALELİ; "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Oranları", <http://www.ulosgk.com/2013/03/turkiyede-kayit-disi-istihdam-oranlari-ebubekir-kaleli/>, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).

¹¹⁵ Tülay ARIN, **Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları Seçilmiş Yazılar**, (Der:Cengiz ARIN), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Ocak 2013, s.324-327.

¹¹⁶ T.C. Maliye Bakanlığı, **2013 Bütçe Gerekeçesi**, s.238.

olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik ve sağlık sigortası sisteminin kurulması öngörülmüştür. Reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş, 01.10.2008 tarihinde tüm hükümleri ile yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanun ile sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir

Ayrıca, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı, İLKSAN, OYAK gibi kişilere malullük, yaşlılık, hastalık ve ölüm risklerine karşı ilave olarak sosyal güvenlik olanağı sağlayan tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruluşları da bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik mevzuatında norm ve standart birliğinin sağlanması konusunda da 2006 yılında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkarılmasına karşın, bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi üzerine, iptal gerekçeleri de dikkate alınarak yeniden düzenleme yapılmış ve anılan Kanun 2008 yılında uygulamaya konulmuştur. Böylelikle, artık önceki sosyal güvenlik kanunları ve mevzuatı yerine tüm çalışanlara (işçi, esnaf, çiftçi veya memur) tek bir kanun ve mevzuat uygulanarak, norm ve standart birliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Genel sağlık sigortası alanında ise 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla mevcut kamu görevlileri dışında çalışanlar ile emekliler hemen kapsama alınmış, diğer bazı statüde olanların ise kademeli olarak ve nihayetinde 01/01/2012 tarihi itibarıyla tüm Ülke nüfusunun zorunlu olarak genel sağlık sigortası kapsamına alınması öngörülmüştür. Bu uygulama ile de, ülkede yaşayan ister vatandaş, ister yabancı (belli şartlarda) ister çalışan-çalışmayan ister emekli herkes genel sağlık sigortası kapsamına alınarak eşit sağlık hizmeti vermeye başlanmıştır. Primsiz ödemeler konusunda ise çalışmaları devam ettirilmektedir.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin kurumsal yapılanmasının sosyal sigortalar ayağında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Bulma Kurumu (İŞKUR), kamu sosyal güvenlik harcamaları (primsiz ödemeler) ayağında ise 2011 yılında oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) bünyesinde yer alan bakanlık bünyesinde birer genel müdürlük olarak teşkilatlanan kuruluşlar vardır. Bunlar;

Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
Özürü ve Yaşlı Hizmetleri genel Müdürlüğü
Sosyal yardımlar Genel Müdürlüğü'dür.

Bu kuruluşlar primsiz ödemeler olarak adlandırılan sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak faaliyet gösteren kuruluşlar olup, 03.06.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan ASBP ile yeniden yapılandırma sürecine girmiştir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin beklenen gelişmeyi gösteremeyen yönlerinden biri de özel sigortacılıktır. Zaman zaman yapılan teşvikler ve zorunlu uygulamalarla kapsamı genişleyen özel sigortaların hayat, kaza ve sağlık branşları tamamlayıcı sosyal güvenlik fonksiyonu görmektedir.

Bireysel emeklilik sisteminin tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları içinde ayrı bir yeri vardır. 7 Nisan 2001 tarih ve 4362 sayılı "Bireysel Emeklilik ve Yatırım Sistemi kanunu" ile sistemin temel esasları belirlenmiş, 2003 yılı ekim ayından itibaren de katılımlar başlamıştır. Ekim 2012 tarihi itibarıyla Türkiye'de 17 bireysel emeklilik şirketi faaliyet göstermekte olup, katılımcı sayısı 2.979 bine, katılımcıların fon tutarı ise 18,7 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Çok sağlıklı ve kapsamlı veriler olmamakla birlikte, başta Merkez Bankası olmak üzere kamu kesiminde sayıları 173'e ulaşan sosyal güvenlik ve yardımlaşma sandıkları vardır¹¹⁷.

SGK idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliğine haiz, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur. SSK ve Bağ-Kur'dan farklı olarak SGK, sosyal sigortacılık işlemlerini yürütmenin yanı sıra sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakla da görevlidir.

B- Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Boyutu

Dünya genelinde, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi konusunda sağlanan başarılar, önemli maliyet artışlarını da beraberinde getirmiştir. 1960'lı yılların başında OECD

¹¹⁷ Yusuf ALPER, Çağaçan DEĞER, Serdar SAYAN; **2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış**, Kasım 2012, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/535, s.55-56.

ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payı %3 ile %12 arasında değişirken, 1970'li yılların sonuna doğru %7 ile %23 arasında değişen oranlara ulaşmıştır. 1990'lı yıllarda, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'larının %25 ile %35'i arasında değişen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, istisnalar dışında, sosyal güvenlikle ilgili harcamaların GSYİH içindeki payı %3 ile %15 arasında değişmektedir¹¹⁸.

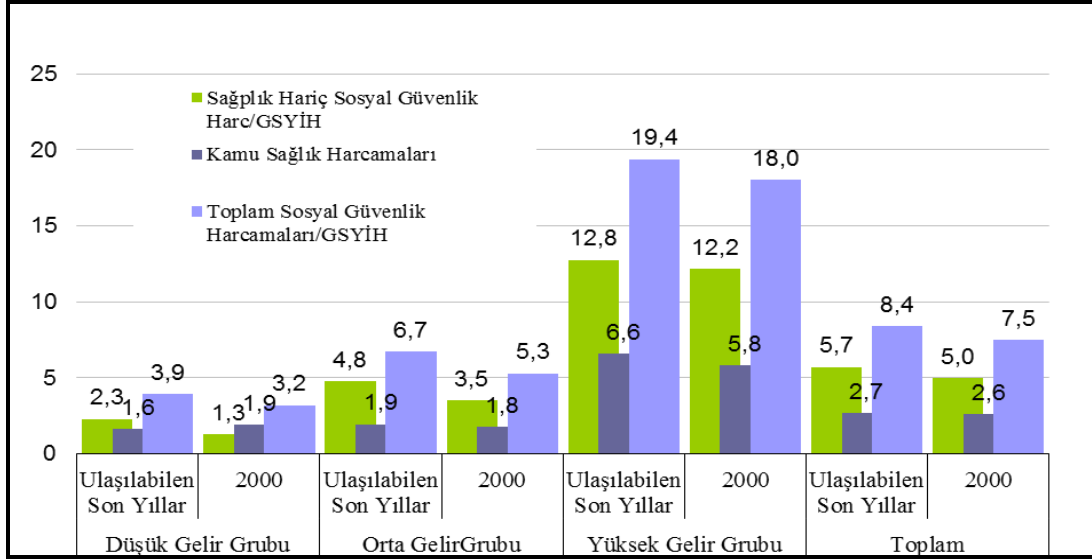
2000'li yıllarda Sosyal güvenlik sistemi, başta emeklilik, sağlık ve uzun dönem bakım olmak üzere dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı sorun alanları ile karşı karşıyadır. Gelişmekte olan ülkeler sosyal güvenlik programlarını tüm çalışan gruplarına yaymak, enformel sektörü kayıt altına almak için çabalarken, gelişmiş ülkeler de yaşlanan nüfus nedeniyle emeklilik sistemlerinin açıklarını azaltmak için emeklilik yaşının arttırılması, yaşlıların daha fazla çalışma hayatına katılması, tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin teşvik edilmesi yönünde çalışmalarını sürdürmektedirler.

Sosyal güvenlik harcamalarının ülkeler itibariyle 2000 yılından bu yana GSYİH' ya oranı ülke grupları itibariyle şekilde verilmiştir. Şeklin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere Dünya'da sosyal güvenlik harcaması 2000 yılında GSYİH'nın %7,5'i olarak tahmin edilmiş iken, söz konusu oran geçen on yılda %8,4'e, yüksek gelir grubuna dâhil ülkelerde %18'den %19,4'e, orta gelir grubuna dâhil ülkelerde %5,3'den %6,7'ye, düşük gelir grubuna dâhil ülkelerde ise %3,2'den %3,9'a yükselmiştir (Grafik-1) ¹¹⁹.

¹¹⁸ Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 1997, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Ekim, Yayın No:TÜSİAD-T/97-10/217, s.30-31.

¹¹⁹ T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu 1. Taslak Rapor**, Hazırlayan:Oğuz KARADENİZ, T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), s.7.

Grafik-1: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Ülkeler İtibariyle 2000 Yılı ve Ulaşılabilen Son Yıllar İtibariyle Karşılaştırılması (2000'den itibaren 10 yıl)



Kaynak: IMF, 2009; OECD, Social and welfare statistics, SOCX (OECD, 2009a); ILO Social Security Inquiry (SSI) (ILO, 2009b); EUROSTAT: Living conditions and welfare, ESSPROS (European Commission, 2009a); WHOSIS (WHO, 2009a). Country data are available in the Statistical Annex. içinde (ILO, 2010)' dan aktaran Oğuz KARADENİZ, T.C. Kalkınma Bakanlığı, **a.g.r.**, s.7.

Türkiye'nin genel ekonomik ve sosyal yapısı, sosyal güvenlik sistemi içerisinde sağlanan haklar ile yükümlülüklerin yeterince örtüşmemesi ve aktüeryal dengedeki sıkıntılar, uzun vadeli olarak sürdürülebilir sosyal güvenlik bütçesi oluşturulmasını engellemiş ve sistem uzun bir dönemden beri açık verir bir yapıya bürünmüştür¹²⁰.

Türkiye' de sosyal güvenlik kurumları ilk kuruluş yıllarında finansman metodu olarak kapitalizasyon yöntemini benimserken zaman içerisinde bu kurumların gelirleri azalmış, giderleri artmış ve fonları erimiştir. Sonuç olarak sosyal güvenlik kurumları zamanla dağıtım yöntemine göre çalışan kurumlar haline dönüşmüş ve 4447 sayılı kanun ile tümüyle dağıtım sistemine geçilmiştir¹²¹. Ülkemizde tarihsel süreç içerisinde her ne kadar çeşitli finansman yöntemleri uygulansa da zamanla giderler gelirleri aşmış ve sistem açık vermiştir (Tablo-6). Kurumun en önemli gelir kaynağını sigorta primleri oluştururken, en önemli giderlerini ise emekli aylıkları ile sağlık ödemeleri oluşturmaktadır.

¹²⁰ T.C. Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s.242.

¹²¹ EGELİ, **a.g.e.**, s.56.

Tablo-6: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir-Gider Dengesi

Yıllar	Gelirler (Bin TL)	Artış Oranı	Giderler (Bin TL)	Artış Oranı	Açık (Bin TL)	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1%
2001	13.360.579	55,8%	17.830.745	62,3%	-4.470.166	74,9%
2002	20.018.189	49,8%	27.982.464	56,9%	-7.964.275	71,5%
2003	27.916.539	39,5%	41.336.077	47,7%	-13.419.538	67,5%
2004	34.689.248	24,3%	50.621.622	22,5%	-15.932.374	68,5%
2005	41.249.438	18,9%	59.941.373	18,4%	-18.691.935	68,8%
2006	53.830.886	30,5%	71.867.475	19,9%	-18.036.589	74,9%
2007	56.874.830	5,7%	81.915.401	14,0%	-25.040.571	69,4%
2008	67.257.484	18,3%	93.159.462	13,7%	-25.901.978	72,2%
2009	78.072.788	16,1%	106.775.443	14,6%	-28.702.655	73,1%
2010	95.273.183	22,0%	121.997.301	14,3%	-26.724.118	78,1%
2011	124.479.836	30,7%	140.714.602	15,3%	-16.234.766	88,5%
2012	142.928.505	14,8%	160.223.453	13,9%	-17.294.948	89,2%
2013 (Mart)	39.248.000	-	44.763.000	-	-5.515.000	-

Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Mart 2013, s.54.

Sosyal Güvenlik Kurumu aylık istatistik verilerine 2011 yılı toplam açık yaklaşık olarak 16 milyar 235 milyon TL'dir. Ancak 2011 yılındaki prim gelirlerindeki artışın nedeni "Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı affı"dır. 6111 sayılı af yasası kapsamında prim borçları yapılandırılmış ve "geçici" bir prim artışı yaşanmıştır. 2013 yılının Mart ayı verilerine göre yılın ilk üç ayına ait toplam açık 5.5 milyar TL' dir.

Ülkemizin mali durumu söz konusu olduğunda, en çok gündeme gelen iki önemli konudan biri bütçe açığı, diğeri ise sosyal güvenlik açığıdır. Bu iki konu birbirleriyle yakından ilgilidir. Çünkü bütçe açığının en önemli nedenlerinden biri de sosyal güvenlik açığıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer gelirleri emekli maaşı, sağlık ödemeleri gibi giderlerini karşılamaya yetmediğinden, aradaki açık genel bütçeden transfer edilen yani SGK'ya aktarılan paralarla karşılanmaktadır¹²².

¹²² "Sosyal Güvenlik Açıkları Yine Gündemde"-23.09.2012, http://www.isvesosyalguvenlik.com/sosyal-guvenlik-aciklari-yine-gundemde/#.Ud_dNKVhiJk, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).

Sosyal Güvenlik Kurumu Türkiye'nin en yüksek bütçeli kurumlarından biri olup, 160 milyar TL civarındaki 2012 yılı bütçesi 10 bakanlığın bütçesinin toplamını aşmaktadır.

Tablo-7: Sosyal Güvenlik Kurumuna Bütçe Transferleri

YILLAR	BÜTÇE TRANSFERLERİ (milyon TL)	GSYH/TRANSFER (%)	TRANSFER/MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ (%)
2005	23.762	3,7	14,88
2006	23.518	3,1	13,20
2007	33.063	3,9	16,20
2008	35.133	3,7	15,47
2009	52.685	5,5	19,64
2010	55.039	5,0	18,70
2011	52.833	4,1	16,90

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., s.243.

Tablodan da görüldüğü üzere yaklaşık rakamlarla genel bütçeden SGK'ya; 2008 yılında 35 milyar lira, 2009 yılında 52 milyar lira, 2010 yılında 55 milyar lira, 2011 yılında 52 milyar lira aktarılmıştır.

Tablo-8: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Sosyal Güvenlik Açıkları ve GSMH'ye oranı (Milyar TL)

Yıllar	Toplam Açık	Değişim Oranı-%	GSMH'ye Oranı-%
1998	1.496.000	102,2	2,13
1999	2.936.145	96,3	2,81
2000	3.226.460	9,9	1,94
2001	5.523.000	71,2	2,3
2002	9.684.000	75,3	2,76
2003	15.883.617	64	3,49
2004	18.830.000	18,5	3,37
2005	23.322.000	23,9	3,59
2006	22.892.000	-1,8	3,02
2007	33.060.313	44,4	3,92
2008	35.016.403	5,9	3,68
2009	52.599.691	50,2	5,52
2010	55.244.258	5	5,01
2011	52.772.218	-4,5	4,12

Kaynak: <http://www.alitezcel.com/index.php?sid=yazi&id=5618> (Erişim Tarihi: 01.01.2013).

Yukarıdaki Tablo-8'in incelenmesinden anlaşılacağı üzere Sosyal güvenlik açıklarının GSMH'ye oranının ve bir önceki yıla göre değişim oranının en düşük olduğu yıl 2000 yılıdır. Sonraki yıllarda 2001 krizi nedeniyle değişim oranı büyük bir sıçramayla tekrar 70'lere yükselmiştir. 2003 yılında tekrar düşmeye başlamış 2007 yılında kurumların birleştirilmesi (SGK) ve geçiş dönemi olması nedeniyle değişim oranı tekrar yükselmiştir. Son yıllarda yapılan önemli reformlarla değişim oranı

negatif deęerlere dūřmūř ve Sosyal gūvenlik açıklarının GSMH'ye oranı giderek azalmıřtır¹²³.

II- TūRKİYE' DE SOSYAL GūVENLİK AÇIKLARININ NEDENLERİ

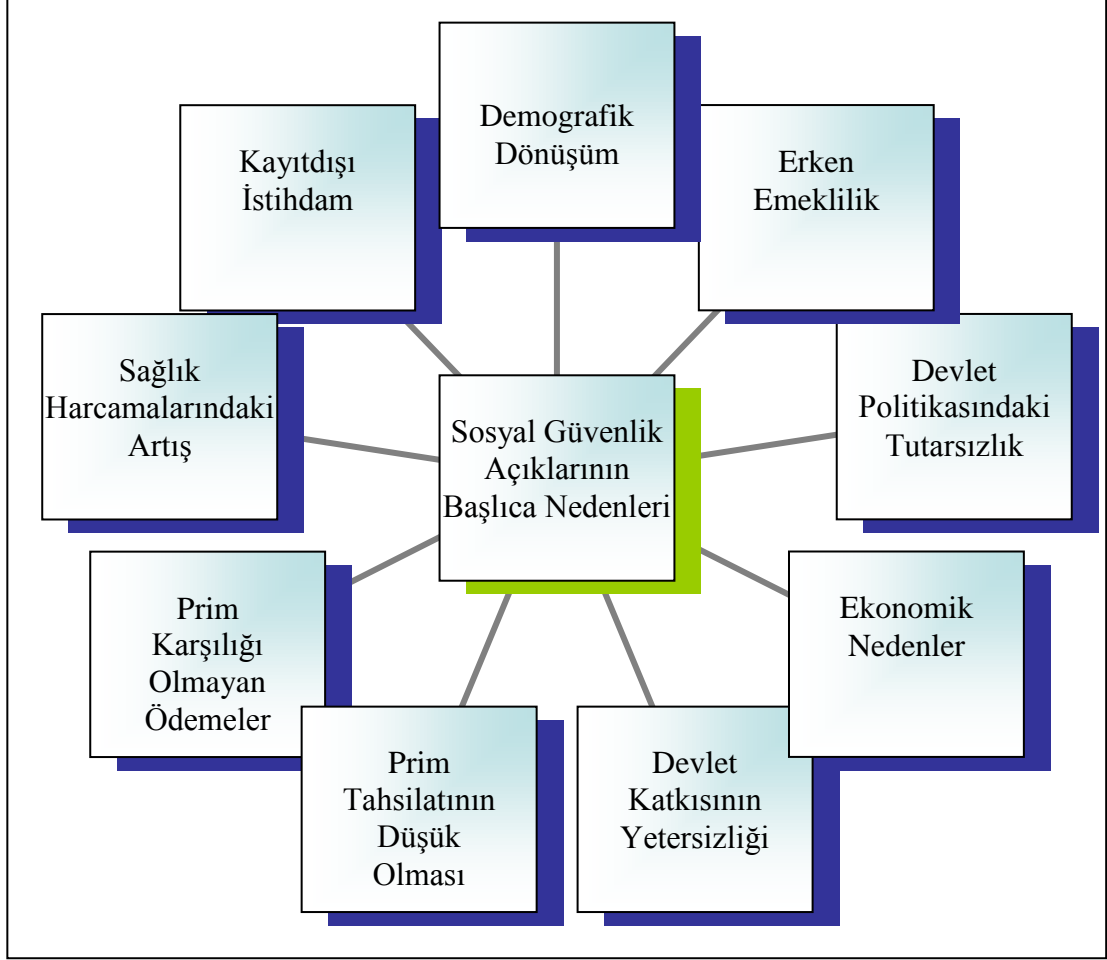
Modern anlamda ũlkemiz sosyal gūvenlik sisteminin başlangıcını 1945 olarak kabul edersek, sistemin 67 yıllık bir geçmişi sōz konusu olmaktadır. Dolayısıyla, nispeten genç ve yeni sayılan bu sistemin, en az ũ kuşağa sorunsuz bir şekilde hizmet sunması beklenirken, Tūrkiye'deki sistem henũz 50 yaşına varmadan ciddi ve esasa ilişkin yapısal sorunlar yaşamaya başlamıştır. Bu nedenle, oldukça genç yaşına rağmen, ũlkemizin sosyal gūvenlik sistemi ciddi bir yeniden yapılanma sũreci yaşamaktadır. Bu sũre, 1990'lı yılların ilk yarısından başlamış olup gũnũmũze kadar sũrmũř bulunmaktadır. Sistemin yeniden yapılandırılması sũrecinin gelecek yıllarda da devam etmesi beklenmektedir.

Tūrkiye'deki sosyal gūvenlik sistemi incelendięinde, sorunun geliřmiř ũlkelerde olduęu gibi nũfusun yařlanması ve hayatta kalma beklentisinin yũkselmesi gibi demografik kōkenli olmadıęı gōrũlecektir. Henũz genç bir toplum olmamıza raęmen, uzun dōnemli aktũeryal dengelerin yeterince gōzetilmemesi, ve kurumsal yetersizlikler sosyal gūvenlik sistemimizin sũrdũrũlemez bir duruma gelmesine yol açmıřtır.

Tũrk sosyal gūvenlik sistemindeki zamanla ortaya çıkan finansman probleminin başlıca nedenleri aşağıdaki şekil-2'de sıralanmıştır.

¹²³ Ebubekir KALELİ, " Sosyal Gūvenlik ve Tūrkiye'de Sosyal Gūvenlik Açıkları", 17 Nisan 2013 arřamba, <http://sgkrehberi.com/makale/269/>, (Eriřim Tarihi: 12.07.2013).

Şekil-2: Sosyal Güvenlik Açıklarının Başlıca Nedenleri



Kaynak: Tarafımızdan oluşturulmuştur.

Şekil 2' de görüldüğü üzere Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, aktüeryal dengeler gözetilmeden, popülist politikalarla ve kolay şartlarla sağlanan erken emeklilik, prim ödeme ve çalışılan süreye kıyasla bağlanan yüksek yaşlılık aylıkları, Sağlık alanındaki suiistimaller ilaç, tedavi yolsuzlukları gibi gider artırıcı unsurların yanı sıra, kayıt dışı çalışma nedeniyle gelir kaybıyla karşı karşıya kalmıştır.

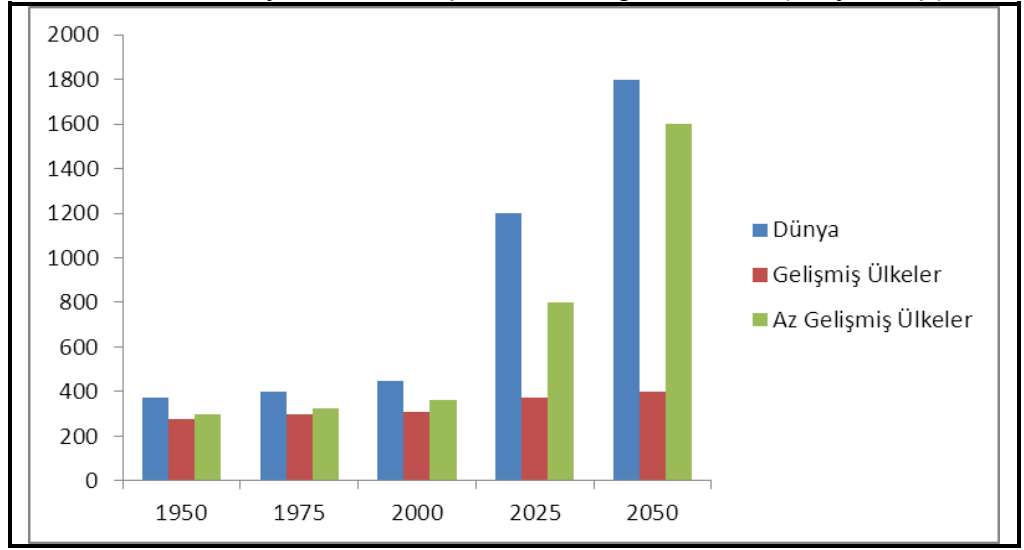
Türk sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesini bozan dolayısıyla finansman sorununa neden olarak sosyal güvenlik açığının başlıca nedenleri olan faktörler aşağıda açıklanmıştır.

A- Demografik Dönüşüm

Dünya, demografik dönüşüm içerisindedir. OECD verilene göre, OECD ülkelerinde bugün %15 olan 65 yaş üzeri nüfus oranının 2050 yılında nüfusun dörtte

birini geçmesi beklenmektedir¹²⁴. Birleşmiş Milletler (BM) verilerine göre son 50 yılda yaşlı nüfusun sayısındaki artış oranı toplam nüfusun artış hızı oranından daha fazladır

Grafik-2: Dünya'daki 60 Yaş ve Üzeri Toplam Nüfus (Milyon kişi)



Kaynak: United Nations(UN), Department of Economic and Social Affairs, “World Population Ageing:1950-2050”, New York, 2001, s.1, <<http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/pdf/80chapterii.pdf>>, (Erişim Tarihi: 10.05.2012).

Yine BM verilerine göre gelişmiş ülkelerde 2000 yılındaki 65 yaş ve üstü nüfus oranı %19’dan 2050 yılında %33’e yükselecektir. Diğer taraftan bağımlılık dengesi de değişim gösterecektir. 1950 yılında gelişmiş ülkelerin toplam nüfuslarının %12’si 60 yaş ve üstü, %27’si çocuklardan oluşurken, 2050 yılında toplam nüfusun %33’ü 60 yaş ve üstü, %16’sı çocuklardan oluşacağı tahmin edilmektedir¹²⁵.

Ülkemiz Avrupa ülkelerine göre daha genç nüfusa sahiptir. Ancak benzer demografik dönüşümün ülkemizde de yaşanmaya başladığı Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden anlaşılmaktadır. TÜİK’ in 2012 yılı Temmuz ayı verilerine göre Türkiye’ nin ortanca (medyan) yaşı artmaktadır. Ortanca (medyan) nüfusu oluşturan kişilerin yaşları, küçükten büyüğe doğru sıralandığında ortada kalan kişinin yaşını ifade etmektedir. Buna göre nüfusun yarısı bu yaştan küçük, diğer yarısı da bu yaştan büyüktür. Ortanca yaşın ileri yaşlarda bir değer alması, o ülkenin daha yaşlı bir nüfusa sahip olduğunu göstermektedir. Ortanca yaşın genç yaş grubunda olması, o ülkedeki çocuk ve genç nüfusunun fazla olduğunu

¹²⁴ OECD, **OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction**, Mart 2012, s.1, <<http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/49846090.pdf>>, (Erişim Tarihi:02.05.2012).

¹²⁵ E. David BLOMM, David CANNING, Jaypee SEVILLA, **Economic Growth and The Demographic Transition**, NBER Working Paper No: 8685., 2001, s.31.

göstermektedir. 2010 yılı tahminlerine göre Türkiye'nin ortanca yaşı 28,9 olurken, 2050 yılında 40,2 olarak tahmin edilmektedir. Yine 2010-2015 dönemine ait tahminlere göre Türkiye'nin doğurganlık hızı 2,1 olurken, 2045-2050 döneminde 1,8 olarak tahmin edilmektedir. Tüm bu tahminlere ek olarak ülkemizde doğuştan beklenen yaşam süresi 2050'lerde 74 yıldan 79 yıla çıkmaktadır¹²⁶.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından hazırlanan rapora göre Türkiye' de 1999 yılından itibaren 25 yıl içerisinde 20-65 yaş arasındaki nüfusun -yani potansiyel işgücü arzının- sürekli olarak artacağı tahmin edilmektedir. Bu nüfusa istihdam olanakları sağlanabildiğinde ve işgücünün kalitesi arttırıldığında ekonominin performansı çok yükselebilir. Demografik geçiş sürecinde bu olanağın değerlendirilmesi literatürde “fırsat penceresi (window of opportunity)” diye anılmaktadır¹²⁷. Türkiye'nin 2025 yılına kadar demografik geçiş sürecinin toplumlar için “fırsat penceresi” olarak nitelendirilen ikinci evresini yaşayacağı tahmin edilmektedir¹²⁸.

Ülkemizdeki süregelen demografik (olumsuz) değişim sosyal güvenlik sistemi açısından aktif (sigortalı çalışan) / pasif (emekli olan) oranının düşük olmasına neden olmaktadır. Etkin ve verimli bir sosyal güvenlik sisteminden bahsedebilmek için aktif/pasif oranının en az 4 olması gerekmektedir¹²⁹. Yaygın olan görüşe göre ise 7 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu; 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde bile alarm zillerinin çaldığı şeklindedir¹³⁰. Ancak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) verilerine göre ülkemizdeki aktif/pasif oranı %20'lerden %1,7'lere kadar düşmüştür (Tablo-9).

¹²⁶ TÜİK, “Türkiye'nin Demografik Yapısı ve Geleceği, 2010-2050”, TÜİK Haber Bülteni, Sayı:13140, Temmuz 2012, s.1, <<http://www.tuik.gov.tr/HbPrint.do?id=13140>>, (Erişim Tarihi:15.07.2012).

¹²⁷ TÜSİAD, **Türkiye'nin Fırsat Penceresi Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri**, (Yayın No. TÜSİAD-T/99-1-251), Ocak 1999, s.22.

¹²⁸ Ali Rıza GÖKBUNAR, Özgür Emre KOÇ, “Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:7 S:1, 2009, s.27.

¹²⁹ Duran BÜLBÜL, “Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıklarının Seyri ve Çözüm Önerileri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Sayı:74, Temmuz-Ağustos 2011, s.25-26.

¹³⁰ Ufuk AYDIN, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:5, Cilt:12, Eylül 1998, s.7.

Tablo-9: Türkiye’deki Aktif/Pasif Oranı (1950-1998)

Yıllar	Toplam Aktif Sigortalıların Sayısı	Aylık Alanların Sayısı	Oran
1950	199.825	9.302	21,5
1955	281.426	34.375	8,2
1960	359.303	61.862	5,8
1965	1.464.185	150.876	9,7
1970	2.172.329	326.341	6,7
1975	3.779.893	634.919	6
1980	4.708.044	1.240.091	3,8
1985	6.029.508	1.983.614	3
1990	8.130.881	2.931.134	2,8
1995	10.063.673	4.222.883	2,4
1996	10.680.942	4.593.689	2,3
1997	11.250.860	4.931.673	2,3
1998	11.520.012	5.273.864	2,2

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2005, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>>. (Erişim Tarihi: 10.05.2012).

Dağıtım esasına dayalı sistemlerde emeklilik yaşı ile birlikte nüfusun yapısı da önemlidir. Nüfusun yaşlanması, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Türkiye’deki nüfusun yaşlanacağı göz önüne alındığında dağıtım esasına dayalı sistem sosyal güvenlik alanında tek başına yeterli olmamaktadır.

Tablo-10: Türkiye’deki Aktif/Pasif Oranı (2004-2012)

Yıllar	Oran (%)
2004	1,93
2005	1,92
2006	1,95
2007	1,95
2008	1,87
2009	1,78
2010	1,84
2011	1,87
2012	1,90

Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Mart 2013, s.21

Tablo-11: Konsolide Aktif Pasif Dengesi

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI		AKTİF/ PASİF ORANI	
		AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE	AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE
2005	13.156.439	7.504.453	6.836.925	1.75	1.92
2006	14.124.935	7.913.724	7.248.893	1.78	1.95
2007	14.763.075	8.279.444	7.589.715	1.78	1.95
2008	15.041.268	8.746.703	8.045.815	1.72	1.87
2009	15.096.728	9.173.895	8.482.014	1.64	1.78
2010	16.196.304	9.498.351	8.808.302	1.70	1.84
2011	17.374.631	10.014.982	9.274.682	1.73	1.87
30/5/2012	18.257.027	10.201.808	9.439.661	1.79	1.93

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı , a.g.e., s. 241.

Aktif pasif oranı, 1980'lerin başında 3,47 düzeyinde bulunuyordu. 1990'ların başında 2,39'a gerileyen söz konusu bu oran bundan önceki sosyal güvenlik "reformunun" yapıldığı 1999 yılında ise 2.02 düzeyinde seyrediyordu. 2'nin altına ise ilk defa 2000 yılında düşmüştü. Ocak 2012 itibariyle, aktif yani çalışan sigortalı (SSK'lı, Bağ-Kur'lu ve memur vs.) sayısı 17 milyon 357 bin, (bunun 11 milyonu SSK'lı, 3 milyonu Bağ-Kur'lu, 2,6 milyonu memur, kalanı diğerleri) pasif yani aylık alan sigortalı sayısı ise 9 milyon 308 bindir. Buna göre aktif/pasif oranı 1,86. Başka bir anlatımla, çalışan 186 sigortalıya 100 emekli düşmektedir. Bu oran 2002'de 2.04, 2006'da 1,95, 2009'da 1.78, 2011'de 1,86 idi. İdeali çalışan 4 kişiye ya da 3 kişiye bir emekli düşmesidir. Aktif-pasif oranının 1.86 olmasında; yüzde 38 civarındaki kayıtdışı istihdamın büyük payı bulunmaktadır. 1,86'lık oran, sosyal güvenlikteki açığın da önemli nedeni durumundadır.

Aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve *bağımlı* sayısındaki artışın önemli bir nedeni, 20 Şubat 1992 tarihli ve 3774 sayılı Kanunla yaş sınırına bakılmaksızın kadınların 20, erkeklerin 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra istekleri halinde emekli olmaları olanağının getirilmesidir. Aslında bu yasanın çıkarılmasının temel amacı devlet kesiminde çalışanların sayısının azaltılması ve işsizlik sorununun bu yolla hafifletilmesi idi. Fakat sistem içinde örneğin işsizlik sigortası ve/veya geliri

düşenlere gelir desteği sağlamaya yönelik sosyal yardım programları olmadığı için, bunun yükü de sosyal güvenlik fonlarına yüklenmiştir¹³¹.

Nüfusun yaşlanmasının getireceği diğer bir sonuç ise sağlık harcamalarındaki artıştır. İnsan yaşlandıkça daha çabuk hastalanır. Özellikle yaşlılarda görülen astım, diyabet, hipertansiyon ve romatizma gibi kronik hastalıklar kamu sağlık harcamaları üzerinde ciddi bir baskı oluşturmaktadır.

B – Erken Emeklilik

Sosyal güvenlik sisteminin demografik boyutunu genel olarak emeklilik sistemi oluşturmaktadır. Ülkelerin değişen ortalama yaşam beklentileri, yaşlı bağımlılık oranlarındaki değişimler ülkelerin emeklilik sisteminin finansmanında uzun dönemli projeksiyonlar yapmasını mecbur bırakmaktadır¹³². Bu anlamda emeklilik yaşının artırılması sosyal güvenlikte bozulan finansal dengeleri yeniden düzeltmenin iyi bir yoludur.

Sosyal güvenlikle ilgili olarak gelişmiş ülkelerle Türkiye arasındaki en önemli uygulama farklılıklardan biri emeklilik yaşlarına ilişkindir. Erken emeklilik aynı zamanda ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunlarını artıran unsurlardan biridir. Erken yaşta emeklilik bu kurumların giderlerini artırıcı, gelirlerini ise azaltıcı bir etki yaratmaktadır. Böylece ilgili kurumlar diğer ülkelere göre daha kısa süre prim gelirleri elde ederken, daha uzun bir süre emekli aylığı, sağlık yardımı gibi ödemeler yapmaktadırlar. Bu durumda, sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapıları giderek bozulmakta ve mali açıklar giderek artmaktadır. Erken emekliliğin amacı, genç nüfusa iş olanaklarının yaratılarak istihdam koşullarının iyileştirilmesidir. Ancak genç yaşta emekli olan kişilerin bir kısmı çalışmaya devam edebilmektedir. Vergi, sigorta primi gibi yükümlülüklerden kurtularak ya da daha az oranda ödeyerek çalışmak, gerek çalışan gerekse işveren açısından daha caziptir¹³³.

¹³¹ ARIN, a.g.e., s.330.

¹³² İbrahim Atilla ACAR, İsmail KİTAPCI, “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, **Maliye Dergisi**, S:154, Ocak-Temmuz 2008, s.80.

¹³³ EGELİ, a.g.e., s.96.

Tablo-12:OECD ve G-20 Ülkelerinde Erkekler İçin Emeklilik Yaşı

Ülke	1949	1958	1971	1983	1989	1993	1999	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Avusturalya	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	66	67	67
Avusturya	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Belçika	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Kanada	70	69	68	67	66	65	65	65	65	65	65	65	65
Çek Cumh.		60	60	60	60	60	60	60.5	61	62.2	63.5	65	65
Danimarka	65	65	67	67	67	67	67	67	65	65	67	67	67
Finlandiya		65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Fransa		65	65	65	60	60	60	60	60.5	61	61	61	61
Almanya	63	63	63	63	63	63	63	63.5	65	65	65	65	65
Yunanistan	55	57	57	57	57	57	57	57	57	60	60	60	60
Macaristan	60	60	60	60	60	60	60	60	60	64.5	65	65	65
İzlanda		67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
İrlanda	70	70	70	70	65	65	65	65	65	65	65	65	65
İtalya	60	60	60	55	55	55	55	57	59	61	65	65	65
Japonya		60	60	60	60	60	60	61	64	65	65	65	65
Kore						60	60	60	60	60	62	64	65
Lüksemburg	65	65	65	65	65	60	60	60	60	60	60	60	60
Meksika		65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Hollanda	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Yeni Zelanda	65	60	60	60	60	60	61.1	64.1	65	65	65	65	65
Norveç	70	70	70	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Polonya	60	60	60	60	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Portekiz	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Slovakya		60	60	60	60	60	60	60	62	62	62	62	62
İspanya	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
İsveç	67	67	67	67	65	65	65	65	65	65	65	65	65
İsviçre		65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Türkiye			60	45	45	45	45	44	44.9	48.6	53.1	57.7	62.3
İngiltere	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	66	67	68
A.B.D	65	65	65	65	65	65	65	65	66	66	67	67	67
Ortalama	64.3	63.9	63.8	62.9	62.7	62.4	62.4	62.6	62.9	63.5	64.1	64.4	64.6

Kaynak: OECD, **Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems In OECD and G20 Countries**, s.25, <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/8111011e.pdf?expires=1343129153&id=id&accname=guest&checksum=BD4EC90DBD437D0CA54A5C88ACA9D57B>>, (Erişim Tarihi: 23.07.2012).

Tablo-13:OECD ve G-20 Ülkelerinde Bayanlar İçin Emeklilik Yaşı

	1949	1958	1971	1983	1989	1993	1999	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Avusturalya	60	60	60	60	60	60	60	61	62	64	66	67	67
Avusturya	65	60	60	60	60	60	60	60	60	60	63	65	65
Belçika	55	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Kanada	70	69	68	67	66	65	65	65	65	65	65	65	65
Çek Cumh.		60	55	57	57	57	57	58	58.7	60.7	63.3	65	65
Danimarka	65	60	62	62	62	67	67	67	65	65	67	67	67
Finlandiya		65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Fransa		65	65	65	60	60	60	60	60.5	61	61	61	61
Almanya	60	60	60	60	60	60	60	60.5	65	65	65	65	65
Yunanistan	55	57	57	57	57	57	57	57	57	60	60	60	60
Macaristan	55	55	55	55	55	55	55	55	59	64.5	65	65	65
İzlanda		67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
İrlanda	70	70	70	70	65	65	65	65	65	65	65	65	65
İtalya	55	55	55	55	55	55	55	57	59	61	65	65	65
Japonya		55	55	55	56	58	60	60	62	65	65	65	65
Kore						60	60	60	60	60	62	64	65
Lüksemburg	65	65	65	65	65	60	60	60	60	60	60	60	60
Meksika		65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Hollanda	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Yeni Zelanda	65	60	60	60	60	60	61.1	64.1	65	65	65	65	65
Norveç	70	70	70	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Polonya	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Portekiz	65	65	65	65	62	62	62	65	65	65	65	65	65
Slovakya		60	55	57	57	57	57	57	57	62	62	62	62
İspanya	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
İsveç	67	67	67	67	65	65	65	65	65	65	65	65	65
İsviçre		60	60	60	62	62	62	62	63	64	64	64	64
Türkiye			60	45	45	45	45	40	41	45.2	50.4	55.6	60.8
İngiltere	60	60	60	60	60	60	60	60	60	65	66	67	68
A.B.D	65	65	65	65	65	65	65	65	66	66	67	67	67
Ortalama	62.9	62.3	61.9	61.3	61	61	61.1	61.3	61.8	62.9	63.7	64.1	64.4

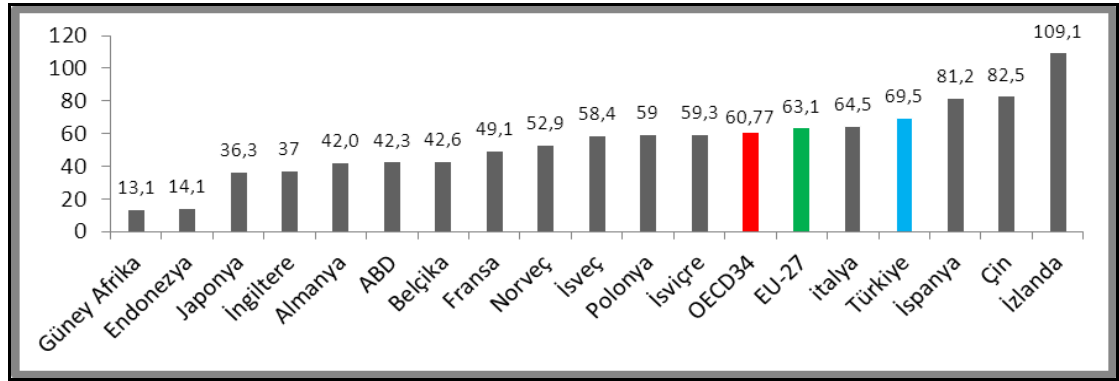
Kaynak: OECD, **Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems In OECD and G20 Countries**, s.26, <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/8111011e.pdf?expires=1343129153&id=id&accname=guest&checksum=BD4EC90DBD437D0CA54A5C88ACA9D57B>>, (Erişim Tarihi: 23.07.2012).

Tablo-12 ve Tablo-13 incelendiğinde OECD ve G-20 ülkeleri arasında gerek erkekler gerekse bayanlar için emeklilik yaşının en düşük olduğu ülke Türkiye'dir.

AB üyesi ülkelerde yüksek kamu açıkları sosyal refah devletinin zayıflamasının ana nedenlerinden birisidir. Yaşanan mali ve bütçe krizleri sosyal koruma politikalarının tamamen değişmesine neden olmamıştır ama reform gerekçesini güçlendirmiştir. Nitekim emeklilik yaşının artırılması sosyal koruma ile ilgili tasarruf tedbirlerinin odağı olmuştur¹³⁴.

5510 sayılı Kanunun 29'uncu maddesine göre aylık hesaplanırken aylık ortalama kazanç ile aylık bağlama oranı çarpılmaktadır. Aynı madde hükmüne göre aylık bağlama oranı % 90 ile sınırlandırılmıştır. Ancak OECD ülkeleri ile karşılaştırma yaptığımızda Türkiye'de kazançlara uygulanan aylık bağlama oranı yüksektir (Grafik-3).

Grafik-3: Bazı OECD Ülkeleri, AB-27 ve Türkiye'deki Ortalama Aylık Bağlama Oranları-2011, (%)



Kaynak: OECD, “Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries”, 2011, s.119'daki veriler kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Ülkemizde emeklilik yaşının değiştirilmesi ve emekliliğe hak kazanma şartlarının hafifletilmesi konusunda genellikle genel seçimler öncesi düzenlemeler yapılmış ve Demirel hükümetleri bu konuda hep öncü olmuştur. Özellikle 1991 seçimleri sonrasında iktidara gelen Demirel-İnönü hükümetinin 3774 sayılı Kanun ile asgari emeklilik yaşını kaldırması genç emekliler yığınları oluşturarak sistemin finansman dengesindeki bozulmanın en temel nedeni olmuştur¹³⁵. Bu Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, erkeklerde 43, kadınlarda 38 yaşında emekli olabilmek olanağı getirilmiştir. Toplam 14 yılı bulmayan (13 yıl, 10 ay, 20 gün) prim ödeme sonunda ömür boyu emekli aylığı, ömür bittikten sonra da hak sahiplerine ölüm aylığı olarak devam eden bir ödeme düzenine kaynak dayanmayacağı aşıkardır.

¹³⁴ Sabine HORSTMANN, **Synthesis Report**, ASISP, 2011, s.3.

¹³⁵ Erdal GÜMÜŞ, “Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, **Seta Analiz**, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı: 24, Ağustos 2010, s.12.

Sigortacılık, kendi içinde dengeleri olan bir hesaplar mantığıdır. Diğer bir anlatımla, sigortacılık, kişilerin bu günkü ödentilerini biriktirerek, sigortacılık mantığı içinde geleceklerini güvence altına alma sanatıdır. Bu nedenledir ki, emeklilik yaşı hemen hemen hiçbir ülkede popülizmin malzemesi olamaz¹³⁶.

C –Devlet Politikasındaki Tutarsızlık

Sosyal güvenlik sisteminin, toplumdaki bireylere insan onuruna yaraşır yaşam kalitesi sunabilmesi olan temel amacına ulaşması, bu alanda görev ve sorumluluğu üstlenmiş olan “sosyal devlet” in, etkin ve etkili yapılanmasına ve işleyişine bağlıdır. Bu çerçevede her ülkede sosyal güvenliğe ilişkin tutarlı bir devlet politikası var olmalıdır. Devletin kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması, ayrıca sosyal tarafların sisteme sahip çıkmamaları ve bunun en etkin aracı olarak özerk bir yönetim yapısının oluşturulmaması, sosyal güvenlik kurumlarının siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasının yolunu açmaktadır¹³⁷.

Özellikle seçim yıllarında oportünist siyasetçiler, genişletici iktisat politikaları uygularlar ve bu politikaların ödülünü de alırlar. Seçmen “miyop” olduğu için ise seçim sonrası durgunluğu önceden görememektedir. Seçmenler umdukları faydaya gereğinden fazla değer verirken politikacılar seçmenin miyopluğundan faydalanır¹³⁸.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunların siyasi müdahalelerle artmasına neden olan unsur, politikacıların dar ufuklu bakış açılarıdır. Politikacılar, genellikle, uzun dönemli maliyetleri dikkate almadan kısa dönemli hedeflere yönelmektedirler. Politikacıların bu özellikleri, sosyal güvenlik sistemlerinde, belli dönemlerde emeklilik yaşının ve emeklilik aylıklarının arttırılması şeklinde ortaya çıkmakta ve sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan kaynak sorunu derinlik kazanmaktadır¹³⁹. Sonuç olarak ülkemizde dönem dönem seçmenin miyopluğundan faydalanılarak popülist uygulamalar sonucunda sosyal güvenlik sistemindeki gelir-gider dengesi bozulmuştur.

¹³⁶ Çetin ALCEYLAN, “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 26, s.78.

¹³⁷ Tekin AKGEYİK, Binhan Elif YILMAZ, Murat ŞEKER, **En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları**, Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, Yayın No:26, Ceyma Matbaacılık, İstanbul, 2007, s.58.

¹³⁸ Besim Bülent BALI, Mustafa ÇELEN, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s.32.

¹³⁹ Ercan UŞUN, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik Ve Sistemik Reformlar**, Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004, s.49.

Ayrıca “özellikle seçim öncesi dönemlerde” işverenlerin önemli bir kısmı, prim ödeme yükümlülüklerini “prim affi beklentisi” içinde aksatma eğilimindedirler. Çünkü zaman zaman çıkarılan prim affi uygulamalarıyla prim ödememenin bir cezasının olmadığı görülmesi, katılımcıların davranış biçimlerini de etkilemektedir. Prim tahsilatını artıracığı yönünde bir gerekçeye sahip olan bu aflar, aslında primlerini zamanında ödeyen işverenleri cezalandırıp ödemeyenleri ödüllendirmekte, ayrıca prim ödeme isteğini kırmaktadır ve adeta prim ödeme ahlakını bozmaktadır. Kamu ekonomisi ve sigorta literatüründe ahlaki tehlike (moral hazard) olarak adlandırılan bu problemin ortaya çıkmasıyla prim ödemeleri gecikmektedir¹⁴⁰.

D – Ekonomik Nedenler

Sosyal güvenlik sistemimizi etkileyen ekonomik faktörleri kendi içinde ikiye ayırmak mümkündür.

1-Enflasyon

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin temel sorunu, yüksek enflasyon ve kaynakların sınırlı olması nedeniyle, koruma ve yardım düzeyinin yetersiz kalmasıdır. Enflasyon, sosyal güvenlik primleri ve harcamalarını etkiler. Enflasyonist ortamda prim gelirlerinin reel değerinde bir düşüş yaşanır. Öte yandan enflasyonist süreçte paranın reel değerinin düşmesi nedeniyle, prim ödeyenler kazançlı; buna karşın alacaklı kurumlar zararlı çıkar¹⁴¹. Bunun yanı sıra, emeklilere yapılan ödemelerin reel değerini korumaya yönelik, enflasyona endeksleme gibi yöntemler, gelirleri reel olarak değer kaybeden bu kurumların harcamalarının, gelirlerin üzerinde bir artış göstermesine yol açacaktır. Enflasyonun, aynı zamanda, özellikle sağlık harcamaları artan yaşlıların, artan sağlık hizmet maliyetleri ile birlikte, sosyal güvenlik sistemlerine olan maliyetlerinin artması gibi bir sonucundan da söz edilebilir¹⁴². Ülkemizde emekli aylıkları enflasyona endeksli olarak artırılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak enflasyon oranının yükselmesi ile birlikte emeklilere ödenen aylıklar da otomatik olarak artmaktadır.

2-İşsizlik

Sosyal güvende prim ödemeleri sayesinde biriktirilen fonların, yatırımların finansmanında kullanılması ve bu şekilde işsizliğin azaltılması gerekir. Türkiye'nin

¹⁴⁰ AKGEYİK vd., a.g.e., s.73-74.

¹⁴¹ AKGEYİK vd., a.g.e., s.65.

¹⁴² UŞUN, a.g.e., s.50.

nüfus ve işgücü ile ilgili yapısal özellikleri, sürekli ve istikrarlı bir istihdamın varlığına bağlı olan primli sosyal güvenlik sisteminin kuruluşunu ve gelişimini olumsuz yönde etkileyen bir faktördür. İşsizliğin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan kaynak sorunu açısından özellikle iki yönü önem taşımaktadır. Bunlardan biri işsizliğin yaygınlaşması ile birlikte artan işsizlik sigortası ödemeleri, diğeri de işsizlik nedeniyle prim ödemelerindeki azalıştır¹⁴³.

Tablo-14: Türkiye’deki İşsizlik Oranları ve Sosyal Güvenlik Açıkları

Yıllar	Gelirler (bin TL)	Artış Oranı	Giderler (bin TL)	Artış Oranı	Açık (bin TL)	İşsizlik Oranları (%)
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	6,5
2001	13.360.579	55,8%	17.830.745	62,3%	-4.470.166	8,4
2002	20.018.189	49,8%	27.982.464	56,9%	-7.964.275	10,3
2003	27.916.539	39,5%	41.336.077	47,7%	-13.419.538	10,5
2004	34.689.248	24,3%	50.621.622	22,5%	-15.932.374	10,8
2005	41.249.438	18,9%	59.941.373	18,4%	-18.691.935	10,6
2006	53.830.886	30,5%	71.867.475	19,9%	-18.036.589	10,2
2007	56.874.830	5,7%	81.915.401	14,0%	-25.040.571	10,3
2008	67.257.484	18,3%	93.159.462	13,7%	-25.901.978	11
2009	78.072.788	16,1%	106.775.443	14,6%	-28.702.655	14
2010	95.273.183	22,0%	121.997.301	14,3%	-26.724.118	11,9
2011	124.479.836	30,7%	140.714.602	15,3%	-16.234.766	9,8
2012	142.928.505	14,8%	160.223.453	13,9%	-17.294.948	9,2

Kaynak: SGK istatistikleri ve TÜİK verilerine göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablo-14’de Türkiye’deki işsizlik oranları ve sosyal güvenlik açıkları karşılaştırılmıştır. Tablodan da anlaşılacağı üzere Türkiye’deki sosyal güvenlik açıkları ile işsizlik oranı arasında genel olarak doğru orantı vardır. İşsizlik oranı arttıkça sosyal güvenliği açığı da artmıştır.

E – Devlet Katkısının Yetersizliği

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının en önemli nedenlerinden birini, modern devlet anlayışı ile paralel olarak genişleyen haklara, sosyal ve siyasal hakların da eklenmesiyle, anayasalarda sosyal devlet ilkesine yer verilmesi şeklinde açıklamak mümkündür. Devlet sosyal güvenliğin finansmanına, sosyal güvenlik, modern toplumlarda devletin üstlenmek zorunda kaldığı bir kamu

¹⁴³ AKGEYİK vd., a.g.e., s.66.

hizmeti niteliği taşıması ve devletin görevlerinden biri haline geldiği için, katılmaktadır. Bu bakımdan sosyal güvenlik sisteminin işçi ve işverenlerin katkısından oluşan mali kaynakları yetersiz kaldıkça, devletin bunu desteklemesi gerekir¹⁴⁴.

Tablo-15: Çeşitli Ülkelerde Sosyal Güvenlikte Katkı Payları (2003)

Ülkeler	İşverenin Katkısı (%)	İşçinin Katkısı (%)	Devlet Katkısı (%)	Diğer (%)	Toplam (%)
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
Danimarka	11.36	04.38	77.52	6.74	100.00
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100.00
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100.00
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
Lüksemburg	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00

Kaynak: AKBULAK, a.g.e., s.151.

Türkiye’ de sosyal güvenlik sistemine ilişkin yapılan tespitlerin başında, başka ülkelerde devletin işçi ve işverenlerden kesilen primlerin yanı sıra kendisinin de sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına katkıda bulunduğu, buna karşın ülkemizde işsizlik sigortası dışında devletin sisteme katkı sağlamadığı gelmektedir¹⁴⁵.

Türkiye’ de zaman zaman yatırımları ve istihdamı teşvik etmek için prim ödeme veya muafiyetler bir yana bırakılırsa devletin doğrudan prim ödeyerek sosyal sigortaların finansmanına katıldığı ilk örnek işsizlik sigortasıdır ve devlet üçüncü taraf olarak prim ödemeye başlamıştır. 5510 sayılı Kanun’da, uzun vadeli sigorta kolları ve Genel Sağlık Sigortası (GSS) için %5 ve %3 oranında prim ödemesi öngörülürken, son şeklinde bu katılım tahsil edilen gelirlerin dörtte biri olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 5510 sayılı Kanunun 4/a kapsamındaki sigortalılar için işveren

¹⁴⁴ AKGEYİK vd., a.g.e., s.77.

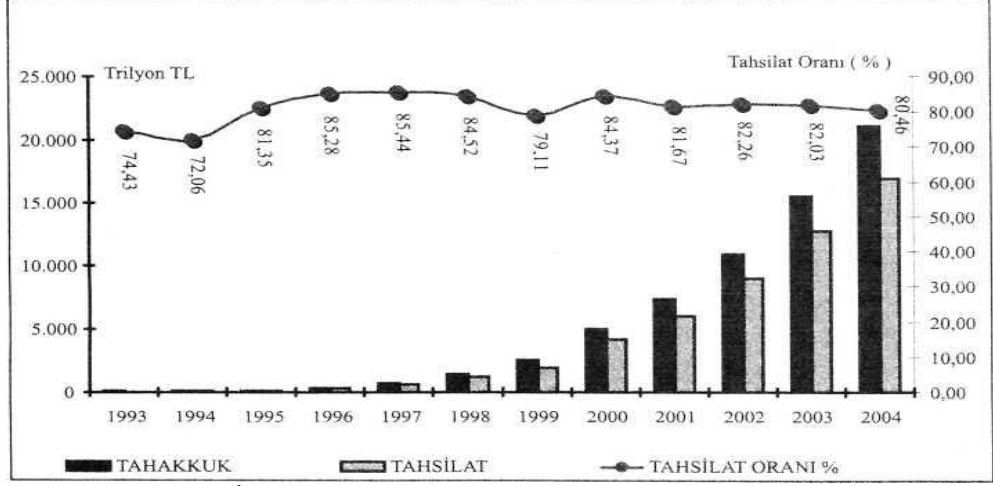
¹⁴⁵ Sevinç AKBULAK, Yavuz AKBULAK, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar Alınması Gereken Önlemler”, Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004, s.151.

hissenin 5 puanlık kısmı devlet tarafından ödenmektedir. Prim adı altında olmasa da devlet doğrudan prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmaya başlamıştır¹⁴⁶.

F – Prim Tahsilatının Düşük Olması

Prim gelirlerinin tahsil edilememesi ve biriken prim alacakları, dolayısıyla prim tahakkukunun prim tahsilatına olan oranındaki düşüş (Grafik-4) ülkemizdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin bozulmasına yol açarak, sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemiştir.

Grafik-4: SSK Prim Tahakkuk, Tahsilatı ve Tahakkuk/Tahsilat Oranı



Kaynak: AKGEYİK vd., a.g.e., s.70.

Grafik 4’de görüldüğü üzere 1993-2004 yılları arasında SSK’ da prim tahsilat oranı %70-85 arasında gerçekleşirken, Bağ-Kur için bu oran %20’lere kadar düşmüştür¹⁴⁷. Kapsamındaki kişilerin tamamının iştirakçi olarak kayıtlı olduğu, dolayısıyla prim kaybının olmadığı tek sosyal sigorta kuruluşu ise Emekli Sandığıdır.

¹⁴⁶ Yusuf ALPER, “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:1, S:1, 2011, s.35.

¹⁴⁷ ALPER, a.g.m., s.32.

Tablo-16: Prim Gelirlerinin Giderleri Karşılama Oranı

Yıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri	Emekli Aylığı Ödemeleri	Sağlık Ödemeleri	Toplam Ödeme	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemeleri Karşılama Oranı	
2000	6.575.348	6.756.700	2.633.552	9.390.252	70,0%	
2001	9.739.521	10.696.600	4.575.995	15.272.595	63,8%	
2002	14.821.913	16.687.400	7.629.027	24.316.427	61,0%	
2003	21.178.426	25.174.200	10.661.718	35.835.918	59,1%	
2004	27.423.790	30.660.700	13.150.129	43.810.829	62,6%	
2005	30.882.405	38.537.100	13.607.884	52.144.984	59,2%	
2006	41.619.875	45.075.855	17.666.674	62.742.529	66,3%	
2007	44.051.677	52.311.728	19.983.613	72.295.341	60,9%	
2008	54.546.453	59.136.539	25.345.913	84.482.452	64,6%	
2009	38.911.985	50.111.987	21.656.645	71.768.633	54,2%	
2009	Ocak	4.308.666	5.710.992	2.301.512	8.012.504	53,8%
	Şubat	3.849.658	5.263.072	2.227.177	7.490.249	51,4%
	Mart	4.734.263	5.377.100	2.386.422	7.763.522	61,0%
	Nisan	4.054.503	5.880.996	2.398.590	8.279.586	49,0%
	Mayıs	4.434.188	5.238.161	2.358.891	7.597.053	58,4%
	Haziran	4.316.687	5.435.237	2.491.119	7.926.357	54,5%
	Temmuz	4.675.806	6.131.056	2.516.200	8.647.256	54,1%
	Ağustos	4.379.068	5.433.132	2.451.394	7.884.526	55,5%
	Eylül	4.159.146	5.642.241	2.525.340	8.167.581	50,9%
	Ekim					
	Kasım					
	Aralık					
Toplam	38.911.985	50.111.987	21.656.645	71.768.633	54,2%	

Kaynak: Ali TEZEL; “Yakında Zamanda Yeni Bir Prim Affı Daha Gelir Mi?-Kısa Soru Kısa Cevap”, 19.11.2009, <<http://www.aliteznel.com/index.php?sid=yazi&id=3260>>, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).

SGK'nın sadece prim gelirlerinin en büyük ödeme kalemleri olan emeklilik gideri ile sağlık hizmetleri finansman giderlerini karşılama oranı ise 2000 yılında yüzde 70 iken, 2009 yılı için yüzde 54'e kadar düşmüştür. Ancak, tablodan görüleceği üzere sağlık giderlerinin müthiş artışının bunda katkısı çok büyüktür. Tabloya bakıldığında 2000 yılında 2,6 milyar lira olan toplam sağlık giderlerinin 2008 yılında 25 milyar liraya ulaştığı ve 2009 yılında da 30 milyar liraya ulaşacağı

tahmin edilmektedir. Sadece 8 yıllık bir sürede SGK sağlık harcamalarının 15 kat artması gerçekten düşündürücüdür¹⁴⁸.

Prim oranlarının yükseltilmesi, sosyal güvenlik gelirlerini artırmanın ilk akla gelen yöntemlerinden biridir ve Türkiye zaman zaman bu yönetime başvurmuştur. Ancak, içinde bulunan dönemde, prim oranlarının artırılması değil, kayıtdışı çalışmayı yaygınlaştırdığı gerekçesiyle azaltılması yönünde bir gelişme vardır. Türkiye %33.5-39 arasında değişen, hatta işsizlik sigortası ile %42'ye ulaşan toplam prim oranları ile üst sınıra gelmiştir; prim oranlarını yükselterek gelirleri artırma imkanı kalmamıştır¹⁴⁹.

G – Prim Karşılığı Olmayan Ödemeler

Sosyal sigortacılıkta aktüeryal denge için verilen aylıklarla alman primler arasında etkin korelasyonun kurulabilmesine bağlıdır¹⁵⁰. Türkiye’ de sosyal güvenlik sisteminin temelinde yatan aktüerya kavramı göz ardı edilerek sosyal yardım zammı adı altında bazı uygulamalara gidilmiştir.

Sosyal yardım zammı emekli, dul ve yetim aylığı almakta olanların aylıklarının yetersiz kalması sonucunda söz konusu aylıkların artırılmasında kullanılmak üzere geliştirilmiş bir sosyal yardım yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal yardım zammı sosyal güvenlik sistemimize ilk olarak 27.02.1977 tarih ve 7/13987 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile malullük, yaşlılık ve ölüm aylığı alanlara avans ödemesi biçiminde girmiş ve daha sonra yakacak yardımı olarak adlandırılmış, son olarak sosyal yardım zammına dönüştürülmüştür¹⁵¹. Vergilerle karşılanması gereken ve ilk kez 1977 yılında siyasi bir kararla uygulanan sosyal yardım zammına, yakacak yardımı adı altında, emeklilerin daha sonra emeklilik aylıklarından kesilmek üzere başlanmış, ancak daha sonra vazgeçilerek, zammın SSK’ nın kaynaklarından ödenmesi kararı alınmıştır. Sosyal yardım zammı, maaşları tamamen karşılıksız olarak siyasi kararlarla artıran bir uygulamadır. Ancak kamunun bu ödemenin karşılığını sisteme ödemesi gerekmektedir. Dolayısıyla sosyal yardım zammı ile sosyal güvenlik kuruluşlarınca emekli, dul ve yetimlere ödenen bu ödeneğin esasen devletin genel bütçeden üstlenmesi gereken sosyal yardım

¹⁴⁸ Ali Tezel; “Yakında Zamanda Yeni Bir Prim Affi Daha Gelir Mi?-Kısa Soru Kısa Cevap”, 19.11.2009, <http://www.alitezcel.com/index.php?sid=yazi&id=3260>, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).

¹⁴⁹ ALPER, **a.g.m.**, s.33.

¹⁵⁰ AKGEDİK vd., **a.g.e.**, s.79.

¹⁵¹ Fatma BAŞTERZİ, **Yaşlılık Sigortası**, TİSK Yayınları, Yayın No:275, Eylül 2006, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2257>>, (Erişim Tarihi:26.07.2012).

transferlerinden olması, bir başka deyişle prim karşılığı olmayan ödemelerin külfetinin genel bütçeden karşılanması gereklidir¹⁵².

İlk uygulandığı 1977 yılında maaşın % 6'sını aşmayan sosyal yardım zammı ödemesi, dönemin Çalışma Bakanı Mehmet MOĞULTAY' ın TBMM' de yapmış olduğu 18.11.1993 tarihli meclis konuşmasına göre maaşın % 60'ına kadar ulaşmıştır¹⁵³. Bu uygulamanın Sosyal Sigortalar Kurumuna getirdiği yük karşılığında hiç prim alınmamıştır. Oysa sigortacılık, “kişiyeye, ileride karşılaşılabileceği zararları gidermek için önceden belli primler alarak hizmet vermektir.” Sosyal Sigortalar Kurumunun, prim almadan, hizmet vermesi doğal olarak sigortacılığın temel ilkelerine ve mantığına aykırıdır. Böylesine aykırı bir uygulamanın yıllardır sürdürülmesi ise başlıbaşına bir olaydır. Böyle bir yükü değil Sosyal Sigortalar Kurumu, dünyanın hiçbir sosyal güvenlik kurumu üstlenemez. Sosyal Sigortalar Kurumunu “**kara delik**” durumuna getiren uygulamanın özü işte bu olaydır¹⁵⁴.

Uygulamada prim karşılığı olmayan tek ödeme sosyal yardım zamları değildir. Örneğin 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca, Emekli Sandığı tarafından, 2005 yılı itibarıyla 933.044 kişiye yaşlılık aylığı; 83.201 kişiye malullük aylığı ve 240.734 kişiye sakatlık aylığı olmak üzere toplam 1.256.979 kişiye aylık ödenmiştir¹⁵⁵. Sonuç olarak liberal sosyal güvenlik sistemine sosyal demokratik rejimin bir parçası olan ve bütçeden karşılanan sosyal yardım öğeleri Türk sosyal güvenlik sistemine aşırı yükler getirmiştir¹⁵⁶.

5510 sayılı Kanun ile sosyal yardım zammı uygulaması kalkmıştır. Ancak geçmişteki uygulamaların neden olduğu mali yük halen devam etmektedir.

H – Sağlık Harcamalarındaki Artış

Sağlık harcaması; sağlığın bozulması durumunda sağlığı yeniden elde etmek için yapılan harcamalardır. Gerek Anayasamızda (56'ncı madde), gerekse uluslararası bildirgelerde yer alan ve insanların temel haklarından biri olan sağlık hakkı veya sağlıklı yaşama hakkının elde edilebilmesi için harcamalar yapılmaktadır.

¹⁵² AKGEYİK vd., **a.g.e.**, s.79-80.

¹⁵³ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Cilt:44, 19.Yasama Dönemi, s.38-39, <<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c044/tbmm19044030.pdf>>, (Erişim Tarihi: 26.07.2012).

¹⁵⁴ Kemal KILIÇDAROĞLU, “Ekonomideki Kara Delik: Sosyal Güvenlik”, **Yaklaşım Dergisi**, Ocak 1993, <<http://www.yaklasim.com/>>, (Erişim Tarihi:26.07.2012).

¹⁵⁵ DPT, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007, s.42.

¹⁵⁶ ARIN, **a.g.e.**, s.334.

Bu harcamaları artma ya da azalma eğilimine iten bazı faktörler olmakla birlikte, genellikle sağlık harcamalarında artış görülmektedir ve sağlık harcamalarının ağırlıklı kısmı sosyal devlet anlayışının gereği olarak, devletler tarafından finanse edilmektedir. Kişi başına gelirin değişmesi, eğitim seviyesi ve sağlık bilincinin değişmesi, sosyal değer yargılarının değişmesi, teknolojik gelişmeler, şehirleşme, yaşam süresinin uzaması ve nüfus miktarı gibi faktörler sağlık harcamalarının artmasına neden olan önemli faktörlerdir¹⁵⁷.

Ülkemizde TÜİK verilerine göre toplam sağlık harcaması içindeki kamu sağlık harcaması payı, 1999'dan beri en yüksek düzeyini görerek 2008 yılında % 73 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında özel sektörün payı ise önceki yıllara göre düşmüş olup, % 27 olarak hesaplanmıştır. 1999 yılında % 29,1 olarak gerçekleşen hane halkı tarafından yapılan cepten sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı, 2007 yılında % 21,8'e, 2008 yılında ise % 17,4'e düşmüştür (Tablo-17).

Tablo-17: Sağlık Harcamaları İle İlgili Göstergeler, (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam Sağlık Harcaması									
Milyon TL	8.248	12.396	18.774	24.249	30.021	35.359	44.069	50.904	57.740
Milyon ABD Doları	13.140	10.052	12.389	16.159	20.975	26.205	30.599	38.864	44.364
Kişi Başı Sağlık Harcaması									
Türk Lirası (TL)	128	190	284	363	443	516	635	725	812
ABD Doları	204	154	188	242	310	382	441	553	624
Toplam Sağlık Harc./GSYİH Oranı	4,9	5,2	5,4	5,3	5,4	5,4	5,8	6,0	6,1
Kamu Sağlık Harc./Toplam Sağlık Harc. Oranı	62,9	68,1	70,7	71,9	71,2	67,8	68,3	67,8	73,0

Kaynak: TÜİK, Haber Bülteni, Sağlık Harcama İstatistikleri, 2008, Sayı:34, s.2.

2000-2005 döneminde sosyal güvenlik kurumlarının reel sağlık harcamaları toplam olarak yüzde 370,58, yıllık ortalama olarak da yüzde 16,75 oranında artmıştır. Bu oran, büyüme oranlarının çok üzerindedir. Sosyal sigorta kuruluşlarının sağlık

¹⁵⁷ Fatma YÜKSEKDAĞ, "Sağlık Harcamalarını Etkileyen Faktörler ve Türkiye' de Genel Sağlık Harcamalarının Seyri", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:80, Temmuz-Ağustos 2012, s.26.

harcamalarının GSMH içindeki payı 1995 yılında yüzde 0,9 iken, 2005 yılında aynı oran yüzde 2,89'a yükselmiştir¹⁵⁸.

Tablo-18: 2001-2010 Döneminde Sosyal Güvenlik Kurumunun Sağlık Harcamaları

Yıllar	Toplam Sağlık Giderleri (milyon TL)	Toplam Sağlık Harcaması/ Toplam Gider Oranı (%)
2001	4.576	25,66
2002	7.629	27,26
2003	10.662	25,79
2004	13.150	25,98
2005	13.608	22,70
2006	17.667	24,58
2007	19.984	24,39
2008	25.347	27,21
2009	28.811	26,98
2010	32.509	26,65
2011	36.500	25,94

Kaynak: SGK istatistik verileri kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

“Sağlık hizmetlerine ne kadar harcama yapılması gereklidir?” gibi basit görünen bir sorunun cevaplanması için ilave soruların sorulması ve her bir soruya doğru cevapların verilmesi gereklidir. Mevcut göstergeler, sosyal destek, sağlık girdilerinin tahsis ve teknik verimliliği, fiyat düzeyleri ve sınırlı kaynakların alternatif kullanım alanlarının bulunması gibi faktörlerin hepsi sağlık sektörüne harcanması gereken doğru harcama miktarını etkilemektedir¹⁵⁹. Ülkemizde 2003 yılı başlarında “Sağlıkta Dönüşüm Programı” hazırlanmış ve bu programın 8 ana temasından bir tanesi de herkesi tek çatı altında toplayan Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulaması olmuştur¹⁶⁰. Ancak bugün mali sürdürülebilirlik açısından GSS sistemini tehdit eden bazı unsurlar (primlerin tahsil edilememesi, kayıtdışı istihdam, gelir testinin yapılmaması gibi.) mevcuttur¹⁶¹.

Özellikle sağlık alanındaki yolsuzluklar sağlık harcamalarının artışına neden olan diğer bir nedendir. Türkiye’ de sağlık alanında yaşanan suiistimallerin önüne

¹⁵⁸ DPT, a.g.r., s.18.

¹⁵⁹ Yusuf ÇELİK, “Türkiye Sağlık Harcamalarının Analizi ve Sağlık Harcama Düzeyinin Uygunluğunun Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C:1, S:1, 2011, s.79.

¹⁶⁰ Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu*, Ağustos 2008, Ankara, s.20.

¹⁶¹ Oğuz KARADENİZ, “Türkiye’ de Sağlıkta Dönüşüm Sürecinde Genel Sağlık Sigortası: Kapsam ve Mali Sürdürülebilirlik Açısından Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S:82, Kasım-Aralık 2012, s.16.

geçilmesi amacıyla “e-reçete” ve “avuç içi damar izi kimlik doğrulama sistemi” gibi sistemlerin uygulanması gündeme gelmiştir.

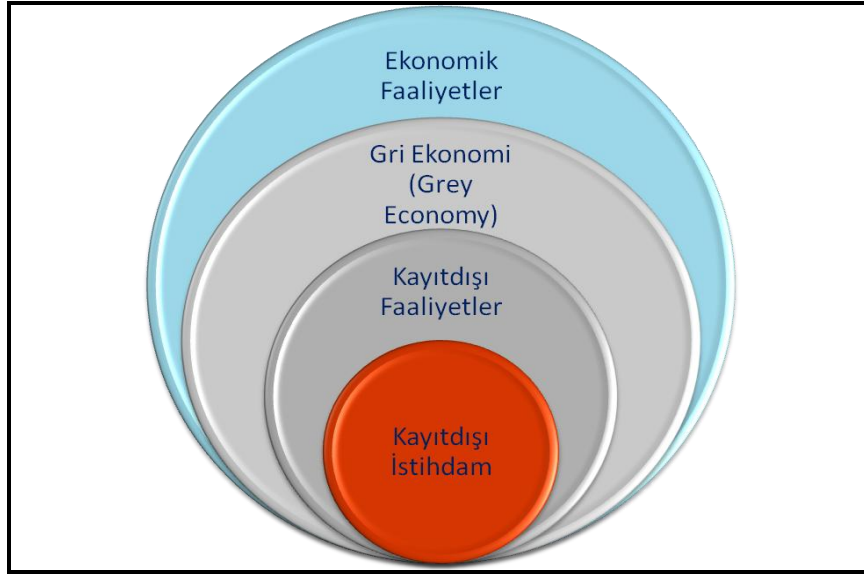
I – Kayıtdışı İstihdam

Kayıtdışı ekonomi resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilmeyen, yetkili kamu organlarınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen ve milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tamamıdır. Genel olarak bir tanım yapmak gerekirse, kayıtdışı ekonomi, gayri safi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan, bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür¹⁶². Kayıtdışı istihdam ise 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 bildirilmemesini ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder¹⁶³. Yapılan tanımlara göre kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonominin işgücü boyutunu ifade etmektedir.

¹⁶² Fatih ACAR, Fazıl AYDIN, **Vergi ve İstihdam Politikaları Açısından Kayıtdışı Ekonomi**, TÜRMOB Yayınları, Ankara, 2011, s.9.

¹⁶³ ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi**, 2006, s.1.

Şekil-3: Kayıtdışılığın Kapsamı



Kaynak: Dünya Bankası, <http://siteresources.worldbank.org/TURKEY/EXTN/Resources/361711-1277211666558/CEM2010_DefinitionsAndConceptualFramework.pdf>, (Erişim Tarihi:15.12.2012).

Kayıtdışılık Türk sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından bir tanesidir. Kayıtdışı çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmalarında finansal gerekçeler öne çıkmaktadır. Sosyal sigorta sistemine yeni girenler, sigorta yardımlarının önemli bir kısmına hak kazanabilmek için uzun bir süre boyunca prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmek durumundadırlar. Dolayısıyla kayıtdışı çalışırken kayıt altına alınan kişiler uzun bir süre sosyal güvenlik sisteminin demografik dengesini iyileştirecek ve dağıtım sistemi üzerindeki yükü azaltacaklardır. Kayıtlı istihdam oranının yükselmesi dolayısıyla sosyal sigorta havuzunun genişlemesi, emeklilik gibi uzun dönemli fonlamayı gerektiren sosyal sigorta dalları açısından olumlu bir gelişmedir. Sosyal sigorta sisteminin kapsamında olmayan kesimlere sağlanan sosyal güvenlik hizmetleri devlet tarafından genel bütçeden karşılandığı için, bu kesimlerin yükü devletin ve aktif çalışan kesimlerin üzerinde bulunmaktadır. Bu açıdan, kayıtdışı çalışanların devletin sağladığı sosyal yardımlardan yararlandırılmaları yerine sosyal sigorta sisteminde yer almaları, devletin ve kayıtlı çalışanların üzerindeki yükü azaltacaktır¹⁶⁴.

¹⁶⁴ DPT, a.g.r., s.63-64.

TÜİK verilerine göre Türkiye’ de 2013 yılı Mart ayı kayıtdışı istihdam oranı %36,8’ dir¹⁶⁵. Bu oran geçmiş yıllara göre çok iyi bir orandır. Nitekim 1990 yılındaki kayıtdışı istihdam oranı %55,6’dır¹⁶⁶. Ancak AB ülkelerindeki oranla kıyaslandığında Türkiye’ deki kayıtdışı istihdam oranı yüksektir.

Tablo-19:AB Ülkelerindeki Kayıtdışı İstihdam Oranı(%)

Sektörler	Kıtasal Avrupa	Doğu-Orta Avrupa	İskandinav Ülkeleri	Güney Avrupa	AB
Ev Hizmetleri	23	7	11	30	19
İnşaat	16	19	27	3	16
Kişisel Hizmetler	11	7	4	10	9
Otel ve Resorantlar	9	2	4	17	8
Onarım Hizmetleri	7	5	4	9	7
Sanayi	1	5	7	13	5
Tarım	2	9	2	3	4
Taşımacılık	2	4	11	2	3
Perakende	2	6	1	1	3
Diğer	17	15	20	7	15
Bilinmeyen	9	22	9	7	12
Toplam	100	100	100	100	100

Kaynak: ILO, **Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking**, Working Document Number 7, Labour Administration and Inspection Programme LAB/ADMIN, Geneva, January 2010, s.38, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2012).

AB üyesi ülkelerde 2007 yılı itibariyle kayıtdışı istihdamın en çok görüldüğü sektörler ev hizmetleri ve inşaat gibi geleneksel ve emeğe dayalı sektörlerde bilhassa yaygındır (Tablo-19).

Ülkemizde kayıtdışı istihdamın değişik türleri vardır. Bunlar; çalışanların hiç bildirilmemesi, ücretlerin eksik bildirilmesi, gün olarak eksik bildirilme, ikinci bir işte çalışılmasına rağmen bildirilmeme ve deneme süresi içerisinde bildirilmemidir.

¹⁶⁵ TÜİK, <<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=58979&metod=IlgiliGosterge>>, (Erişim Tarihi: 31.07.2012).

¹⁶⁶ ACAR, AYDIN, **a.g.e.**, s.247.

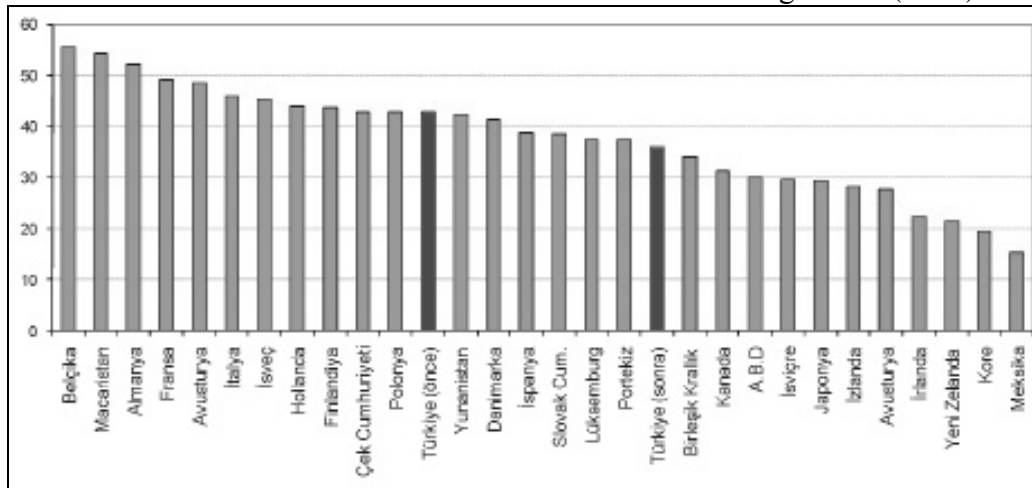
1- Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri

Kayıtdışı istihdamın nedenleri ve bu nedenlerin öncelik sıralaması, yapısal ve konjoktürel olarak değişiklik gösterse de, bu nedenleri sekiz başlık altında toplamak mümkündür.

a- İstihdam Üzerindeki Maliyetler

Türkiye’de toplumun genel vergi yükü dünyaya göre çok düşük, kayıtlı üretimin vergi yükü ise çok yüksektir. İşçi çalıştırma şartları ağırlaşmış, işveren istihdamdan uzaklaştıkça bu kaynak da azalmaktadır¹⁶⁷. Nitekim Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükü kayıtdışı istihdamın ana nedenlerinden biri olmuştur. İşgücü üzerindeki yüksek vergiler kayıtlı sektörde istihdamı azaltabilir. İstihdam üzerindeki vergi yükünün brüt ve net ücretler üzerindeki etkisi işgücü piyasası ve ekonomik koşullara bağlıdır. İşgücü maliyetlerindeki artış veya düşüşe göre işletmelerin işgücü talepleri ve çalışanların emek arzları ayarlanır. İşgücü talebi ve arzı esneklikleri de vergi yansımalarını belirler.

Grafik-5: OECD Ülkelerinde İstihdam Üzerindeki Vergi Yükü (2009)



Kaynak: World Bank, http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/Turkey_Informality_CEM_English_Final.pdf, (Erişim Tarihi: 31.07.2012).

Grafik-5’te OECD ülkelerinde istihdam üzerindeki vergi yükü gösterilmektedir. Ayrıca Türkiye’de reform öncesi ve sonrası oranlar da verilmektedir. Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükü geçmişten beri yüksek seyretmekte olup, gerçekleştirilen reformlar ücret dışı işgücü maliyetlerini önemli oranda azaltmıştır. Örneğin, sosyal güvenlik katkı paylarındaki yüzde 5 puanlık

¹⁶⁷ Halil İbrahim SUGÖZÜ, **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye**, Nobel Yayınları, Ankara, 2010, s.240.

indirim istihdam üzerindeki ortalama vergi yükünü yüzde 2,5 ila 3 oranında indirmektedir¹⁶⁸.

Tablo-20: 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı (TL/Ay) (01.01.2013-30.06.2013 Arası)

Brüt Asgari Ücret	978,60
SSK primi % 14	137,00
İşsizlik sig.fonu % 1	9,79
Gelir vergisi % 15	51,37
Asgari geçim indirimi	73,40
Damga vergisi % 06,6	7,43
Kesintiler toplamı	205,59
Net Asgari Ücret	773,01
İşverene Maliyeti (TL/ay)	
Brüt Asgari Ücret	978,60
SSK primi % 14.5 (işveren payı)	141,90
İşveren işsizlik sigorta fonu % 2	19,57
İşverene toplam maliyet	1.140,07

Kaynak: ÇSGB.

Yukarıdaki Tablo-20' ye göre Türkiye'de işverenin işçisine ödediği net asgari ücretin toplam iş gücü maliyetine oranı (asgari geçim indirimi hariç) %61,4 olmaktadır. Bir başka ifadeyle asgari geçim indirimi uygulanmadan önce işverenin bir asgari ücretli işçisi için kasasından çıkan paranın ancak %61,4'ü işçinin eline geçmekteydi. 2008 yılından itibaren asgari geçim indirim sistemine geçilmesiyle birlikte işçinin eline geçen net ücret artmıştır.

AB ortalamasına göre çalışanlar brüt ücretin %63,4'ünü almaktadırlar. Aynı oran Avustralya'da %87,1, Danimarka'da %81,1, Kanada'da %74,1 civarındadır. Sonuç olarak Türkiye'de istihdam sağlayan ve kayıtlı işçi çalıştıran işverenler daha fazla bedel ödemektedir¹⁶⁹.

İstihdam üzerindeki vergi yükünde ayrı olarak prim oranlarının yüksek olması kayıtdışılığa iten diğer bir unsurdur. Nitekim prim oranlarının makul bir düzeye

¹⁶⁸ World Bank, **Turkey Country Economic Memorandum, Informality: Causes, Consequence Policies**, 2010, s.40, <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/CEM2010_en.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.07.2012).

¹⁶⁹ Mehmet CANDAN, **Kayıtdışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri, ÇSGB**, Türkiye İŞ-KUR Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007, s.46.

çekilerek çalışanların prim öder hale gelmesini sağlamak gerekir. Çünkü matrahın büyümesi oranın büyümesinden daha önemlidir.

Sigorta primlerinin yüksek olmasının neden olduğu diğer bir olumsuz durum ise işçilerin asgari ücret üzerinde bir ücret almasına rağmen işveren tarafından sigorta bildirimlerinin asgari ücret üzerinden yapılmasıdır¹⁷⁰.

b- Bürokrasi

Türkiye’de işletme faaliyetlerine ayrılan zamanın %20’sinin bürokrasi nedeniyle heba edildiği tespit edilirken bu oran AB ülkelerinde %8’dir. Ayrıca ülkemiz, bir şirketin kuruluşu için gerekli formalite bakımından Avrupa’da birincidir¹⁷¹.

TİSK’in 2001 yılında yaptığı bir araştırmaya göre; bir anonim şirketin kurulması için 24 belge, bir fabrikanın kurulması için 123 belge ve onay, vergi, çalışma ve sosyal güvenlik idarelerine ilişkin olarak 38 belge, odalara zorunlu kayıt için ise 38 belge gerekmektedir. Böylelikle bir fabrika kurabilmek için işverenden toplam 193 belge istenmektedir. Dolayısıyla yapılacak işin niteliğine ve faaliyet konusuna bağlı olarak, Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumları, Çalışma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı gibi birçok kamu kurum ve kuruluşu kendi mevzuatlarının gerektirdiği belgeleri istemektedir. Bu da çok fazla bürokratik işleme yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak da fazla zaman ve emek maliyet ile karşılaşmaktadır. Bürokratik hantallığın bir sonucu olarak işverenler tamamen yatırımdan vazgeçmese de bir dönem kayıtdışı çalışmayı (işlemler bitene kadar) ya da ruhsatsız faaliyet göstermeyi tercih etmekte, bunun doğal sonucu olarak da çalışanların ve yapılan faaliyetin kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesi ortaya çıkmaktadır¹⁷².

c- Cezaların Caydırıcı Olmaması

Türkiye’de kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlere yalnızca idari para cezası uygulanmaktadır. İşverenler kayıtdışı işçi çalıştırmakla elde ettiği kazançta göre çok daha düşük olan para cezasını ödeyerek kayıtdışı çalıştırmaya devam etmektedir.

¹⁷⁰ Özcan ERDOĞAN, “Kayıtlı İşçi Ücretlerinde Vergi Kaçaklarını ve Sosyal Güvenlik Primi Kaçaklarını Önlemek Amacıyla Sendikalarına Üyeliğin Özendirilmesi”, **CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C:9, S:1, 2011, s.46.

¹⁷¹ BULUT, **a.g.e.**, s.188.

¹⁷² Murat GÖKTAŞ, **Kayıtdışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007, s.63.

Gelişmiş ülkelerde ise işverenler idari para cezalarının yanı sıra; işyerinin ruhsat iptali, faaliyetinin durdurulması, hapis cezası, meslekten ihraç ve kamu ihalelerine katılmama gibi çok çeşitli cezalarla karşı karşıya kalmaktadır. Bildirim yapılmamasının yaptırımının olmamasının yanı sıra bağımlı çalışanların yeterince haberdar edilememeleri, eğitimsizlik, bilinç eksildiği gibi mazeretler bu imkânın uygulanamamasına sebep olmuştur. Avrupa ülkelerine bakıldığında ise kayıtdışı işçi çalıştırana olduğu gibi kayıtdışı çalışan işçiye de para cezası verilmektedir¹⁷³.

Para cezaları kayıtdışı çalışmaya karşı caydırıcı bir yol olarak kullanılmaktadır. Caydırıcılığı artırmaya yönelik birçok Avrupa ülkesinde değişik reformların ardından para cezasının yanında hapis cezaları da uygulanmaktadır¹⁷⁴. Ülkemizde ise kayıtdışı işçi çalıştırma suçuna karşı hapis cezası uygulaması bulunmamaktadır.

Türkiye’de işverenler kayıtdışı işçi çalıştırmakla daha çok kazanç elde etmektedir. Çünkü daha düşük idari para cezası ödemektedirler. Tablo-21’de bir işverenin kayıtlı 1 işçiyi ve 7 işçiyi 2012 yılı içerisinde 1 yıl çalıştırması halinde toplam ödeyeceği parasal miktarlar gösterilmiştir.

¹⁷³ Mehmet TUNÇ, **Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s.72.

¹⁷⁴ ILO, **a.g.e.**, (2010), s.17-18.

Tablo-21: Kayıtlı İşçi Çalıştırmannın İşverene Yıllık Maliyeti

KAYITLI						
DÖNEM	ASGARİ ÜCRET	PRİM MALİYETİ (% 19,5)	İŞS.SİG.(%2)	İŞVERENE TOPLAM MALİYET	PRİM TEŞVİK (%5)	%5 PRİM İND. HALİNDE TOPLAM MALİYET (TL)
2012/01	886,50	172,87	17,73	1.077,10	44,33	1.032,77
2012/02	886,50	172,87	17,73	1.077,10	44,33	1.032,77
2012/03	886,50	172,87	17,73	1.077,10	44,33	1.032,77
2012/04	886,50	172,87	17,73	1.077,10	44,33	1.032,77
2012/05	886,50	172,87	17,73	1.077,10	44,33	1.032,77
2012/06	886,50	172,87	17,73	1.077,10	44,33	1.032,77
2012/07	940,50	183,40	18,81	1.142,71	47,03	1.095,68
2012/08	940,50	183,40	18,81	1.142,71	47,03	1.095,68
2012/09	940,50	183,40	18,81	1.142,71	47,03	1.095,68
2012/10	940,50	183,40	18,81	1.142,71	47,03	1.095,68
2012/11	940,50	183,40	18,81	1.142,71	47,03	1.095,68
2012/12	940,50	183,40	18,81	1.142,71	47,03	1.095,68
TOPLAM	1 İşçi					12.770,73
TOPLAM	7 İşçi					89.395,11

Kaynak: 5510 sayılı Kanundaki prim oranları dikkate alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablo-21'den anlaşılacağı üzere 1 işçinin işverene 2012 yılı için toplam maliyeti 12.770,73 TL iken 7 işçinin maliyeti 89.395,11 TL'dir.

Tablo-22: Kayıtdışı İşçi Çalıştırmının İşverene Yıllık Maliyeti

		KAYITSIZ				
		İPC				
DÖNEM	ASGARİ ÜCRET	İŞE GİRİŞ BİLDİRGESİ	AYLIK PRİM VE HİZMET BELGESİ	TOPLAM İPC	PRİM BORCU	TOPLAM MALİYET
2012/01	886,50	1.773,00	1.773,00	3.546,00	344,67	3.890,67
2012/02	886,50		1.773,00	1.773,00	344,67	2.117,67
2012/03	886,50		1.773,00	1.773,00	344,67	2.117,67
2012/04	886,50		1.773,00	1.773,00	344,67	2.117,67
2012/05	886,50		1.773,00	1.773,00	344,67	2.117,67
2012/06	886,50		1.773,00	1.773,00	344,67	2.117,67
2012/07	940,50		1.881,00	1.881,00	365,67	2.246,67
2012/08	940,50		1.881,00	1.881,00	365,67	2.246,67
2012/09	940,50		1.881,00	1.881,00	365,67	2.246,67
2012/10	940,50		1.881,00	1.881,00	365,67	2.246,67
2012/11	940,50		1.881,00	1.881,00	365,67	2.246,67
2012/12	940,50		1.881,00	1.881,00	365,67	2.246,67
TOPLAM	1 İşçi	1.773,00	21.924,00	23.697,00	4.262,03	27.959,03
TOPLAM	7 İşçi	12.411,00	21.924,00	23.697,00	29.834,18	87.866,18

Kaynak: 5510 sayılı Kanundaki prim oranları ve idari para cezaları dikkate alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Bir işverenin kayıtdışı işçi çalıştırdığının denetime istinaden tespit edilmesi durumunda Tablo-22'deki maliyetler ortaya çıkmaktadır. Bu hesaplamalarda gecikme zammı dikkate alınmamış olup ödenmesi gerek prim miktarı ve idari para cezası belirtilmiştir.

Tablo-22'ye göre 1 kayıtdışı işçinin işverene maliyeti 27.959,03 TL'dir. Tablo-21'deki maliyete göre işveren kayıtdışı 1 işçi için 15.188,30 TL fazla para ödeyecektir. Ancak bu durum 6 işçiye kadar geçerlidir. İşveren 7 işçiyi kayıtdışı çalıştırırsa toplam maliyet 87.866,18 TL olmaktadır. Ancak 7 işçiyi kayıtlı çalıştırsaydı toplam maliyet Tablo-21'de belirtildiği üzere 89.395,11 TL olacaktı. Dolayısıyla **7 işçi ve daha fazla kayıtdışı işçi çalıştırmak** bir işveren açısından 1.528,93 TL **daha kârlıdır.**

Yasal düzenlemelerin sıklığı insanların mevcut yasalara uymama eğilimini de güçlendirmektedir¹⁷⁵. Türkiye’ de sosyal güvenlik mevzuatında sürekli değişiklikler yapılmış ve 5510 sayılı Kanuna yeni eklemeler yapılarak Kanun adeta yamalı bir bohçaya dönmüştür.

d- Kurumsal Nedenler

Sosyal güvenlik kuruluşlarında yönetim, örgütlenme ve mevzuata yönelik sorunlar; gerek kurumlar arası norm ve standart farklılığı gerekse yasal düzenlemelere ilişkin sıkıntılar çerçevesinde kendini göstermektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının aynı amaca yönelik olarak hizmet vermeleri için kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmalıdır. Bunun için de farklı bakanlıklara bağlı olmamaları gerekmektedir. Ayrıca sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların amaçlarını gerçekleştirmek üzere rasyonel şekilde kullanılmasını mümkün kılacak iyi bir organizasyon ve yönetime de ihtiyaç bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları özerk yapıya da sahip olmalıdır. Aksi durumda siyasilerin müdahalelerine açık yapıları olur ve mali imkânlarından kolaylıkla yararlanan siyasi iktidarlar da özerklik tanımına konusunda gayret göstermek istemezler. Ayrıca kurumların özerk olmamaları, ağır işleyen bürokratik bir yapı yaratmakta, hizmetlerin hızlı ve etkin bir tarzda verilmesini önlemektedir.

e- Sosyo-Ekonomik Nedenler

Kayıtdışı istihdama neden olan sosyo-ekonomik nedenlerini; ahlaki bilincin olmaması, toplumun eğitim seviyesi, yoksulluk, işsizlik ve enflasyon olarak beş gruba ayırabiliriz. Bu nedenler aşağıda sırasıyla açıklanmıştır.

1-Ahlaki Bilincin Olmaması

Bir ülkedeki yasaları uygularken toplumun sahip olduğu ahlaki bilinç çok önemlidir. Ahlak, insanlar arası ilişkilerde “iyi” ve “kötü” biçiminde nitelenen davranış ve eylemlerdir. Bir yönüyle yaşanan bir şeydir ve en genelde toplumlar ve insanlar için “Doğru Nedir?” sorusuna cevap arar. Doğru nedir? Yanlış nedir? Bu sorular asırlardır sorulan temel sorulardır. İyi insan olmanın özelliklerinin ve bireyin

¹⁷⁵ AKGEYİK vd., a.g.e., s.83.

uygun davranışlarını belirleyen kuralların oluşturulması ahlak konusunun özüdür. Ahlak, bir bilinç meselesidir, iç ve dış ahlak olarak bir bütündür¹⁷⁶.

Sosyal güvenlik ahlakını “işveren veya sigortalı olan kişilerin devlete karşı ödemek zorunda oldukları primlerini gönüllü olarak ödeme istekleri” şeklinde tanımlayabiliriz. Burada önemli olan içsel motivasyonun sağlanarak prim ödeme yükümlülüğünün gönüllülük esasına dayanması ve kişilerin sosyal güvenlik ile ilgili kurallara uyma konusundaki sorumluluk bilincidir.

Sosyal güvenlik bilinci yerleşmiş, sosyal güvenlik kültürüne sahip toplumlarda beklenen öncelikle yüksek prim ödeme oranıdır. Dolayısıyla sosyal güvenlik ahlakı ile prim tahsilatı arasında doğru orantı vardır. Tam tersi bir durumda yani sosyal güvenlik bilincine sahip olmayan ve sosyal güvenlik ahlakına sahip olmayan toplumlarda (örneğin, sigortasız çalışmanın normal görüldüğü toplumlarda) prim geliri oranı düşük olacaktır. Ne kadar mükemmel bir sosyal güvenlik sistemi geliştirilirse geliştirilsin sosyal güvenlik ahlakına sahip olmayan bir toplumda sistemi düzgün işletmek mümkün değildir. Bu nedenle ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve dinsel tüm faktörler kullanılarak sosyal güvenlik ahlakının topluma kazandırılması gerekmektedir.

2-Toplumun Eğitim Seviyesi

Kayıtdışı çalışmada önemli nedenlerden bir tanesi de çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. Kişilerin sosyal güvenlik konusunda yeterli bilgiye ve kayıtdışı çalışma durumunda kaybedecekleri haklar konusunda belli bir bilgi birikimine sahip olmamaları mevcut durumu kabul etmelerine neden olmaktadır. Eğitim seviyesi düşük kişiler kayıtdışı çalıştırılma durumunda şikayetlerini iletecekleri makamları bilemedikleri için haklarını arayamamaktadırlar.

Bununla birlikte eğitilmiş kişiler sosyal güvenlik mevzuatını ve mevzuatta yapılan değişiklikleri daha kolay ve çabuk anlayabilirler. Eğitim düzeyi yüksek olan kişiler, bilinçli tutumları nedeniyle kayıtdışı istihdam konusundaki eğilimlerinin daha düşük olmasına neden olur. Ancak eğitimin artması ile birlikte yasalardaki açıklıkları fark eden işveren bu açıklıklardan yararlanarak kayıtdışı işçi çalıştırma yöntemlerini daha kolaylıkla uygulayabilir.

¹⁷⁶ Sedat MURAT, “İş Ahlakı ve İş Uygulamaları”, **İĞİAD İş Ahlakı Sempozyumu Bildiriler**, İstanbul, 2008, s.69, <http://www.igiad.com/books/is_ahlaki_sempozyumu_bildiriler.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.07.2012).

3-Yoksulluk

Kayıtdışı istihdama yol açan bir diğer faktör de gelir dağılımındaki adaletsizlik ve bunun neticesinde ortaya çıkan yoksulluktur. Yoksulluk sınırının altında yaşayan kişiler ihtiyaçlar hiyerarşisinin de bir gereği olarak sosyal güvenlik ihtiyaçlarından daha önce, karnını doyurmak gibi en temel gereksinim olan fizyolojik ihtiyaçlarını karşılama telaşındadırlar. Bu nedenle, iş bulabilmek veya daha fazla ücret alabilmek için kayıtdışı çalışmayı gönüllü olarak kabul etmektedir¹⁷⁷.

4- İşsizlik

Ankara Ticaret Odası (ATO)'nın hazırladığı “İşsizliğin Acı İlacı: Kayıt Dışı İstihdam” raporuna göre 1989-2000 yılları arasında tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı 4 milyon 229 bin kişi artmıştır. Bu dönemde tarım dışı sektörlerde kayıtdışı çalışan sayısındaki artış da 1 milyon 314 bin kişi olmuştur. Diğer bir ifade ile 1989-2000 yılları arasında tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın %31'i kayıt dışına çıkmıştır. 2002-2006 döneminde ise tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı 2 milyon 346 bin kişi artarken, bu dönemde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakını kayıtdışı çalışanlar oluşturdu. 2002 yılında 4 milyon 409 bin kişi tarım dışı sektörlerde kayıtsız çalışırken, 2006 yılında bu sayı 1 milyon 99 bin kişi artarak 5 milyon 508 bin kişiye ulaştı. Diğer bir ifade ile 2002-2006 döneminde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakını (% 47), kayıtdışı istihdam oluşturmuştur¹⁷⁸. 2006-2012 yıllarında ise eskiye göre bu oran azalmış ve %37'lere kadar düşmüştür.

İşsizliğin yüksek olduğu bir toplumda işverenler daha üstün durumdadır. Bu nedenle işverenler işsizliğin çok olduğu bir ortamda sigortasız çalışmaya razı olan kişileri işe alarak vergi ve sigorta maliyetinden kurtulmak isterler.

5- Enflasyon

Enflasyon nedeniyle gelirlerinde aşınma meydana gelen düşük ve sabit gelirli tüketiciler bu kayıplarını gidermek, enflasyon nedeni ile maliyetlerinde artışlar meydana gelen üreticiler de, maliyetlerini azaltmak amacıyla kayıtdışı ekonominin

¹⁷⁷ GÖKTAŞ, a.g.t., s.44.

¹⁷⁸ Ankara Ticaret Odası(ATO), “İşsizliğin Acı İlacı: Kayıtdışı İstihdam Raporu”, <<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1370>>, (Erişim Tarihi: 01.07.2012).

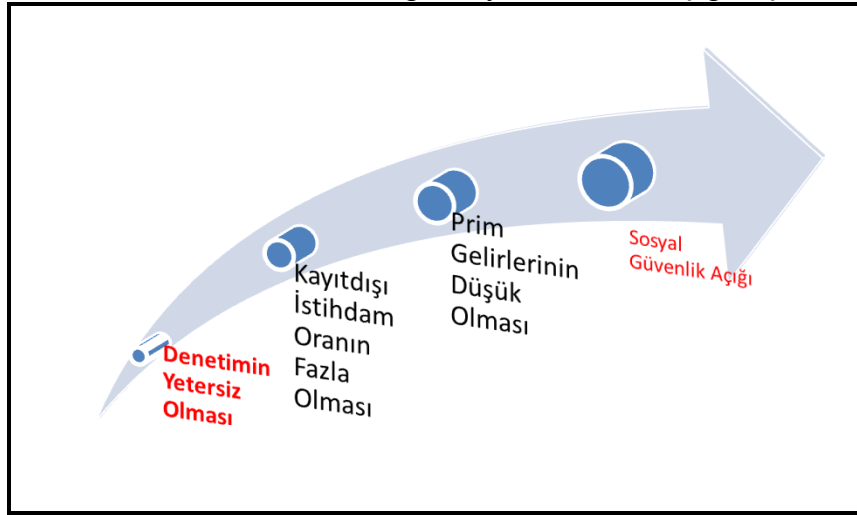
değişik unsurlarına özellikle, kayıtdışı istihdama yönelmektedirler. Bu nedenle enflasyon rakamlarının yüksek olduğu ülkelerde kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin arttığı gözlemlenmektedir¹⁷⁹. Gerçekten de gelirleri reel olarak azalan kişiler ikinci bir işte sigortasız olarak çalışmayı tercih etmektedirler.

f-Denetim Eksikliği

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemimizde “beyan ilkesi” esas alınmaktadır. Yani, işçi çalıştığı veya faaliyete başladığı tarih itibariyle sigortalı olur. Ancak, işçilerin SGK’ya bildiriminde belli süreler söz konusudur. Hizmet akdine tabi olarak çalışanlar da işverenin işçiyi SGK’ya bildirmesi, kendi nam ve hesabına faaliyet gösterenler de kişinin kendisini SGK’ya bildirmesi gerekmektedir. Kural olarak, kişilerin bu bildirimleri aksi ispatlanıncaya kadar geçerlidir¹⁸⁰. Ancak SGK’ya yapılan beyanların doğruluğunun denetlenmemesi sonucunda kayıtdışı istihdam ortaya çıkmakta dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarının artmasına neden olmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi oluşturulurken denetim sistemi etkin bir şekilde yapılandırılmamıştır.

Denetim yetkisine haiz teftiş kurullarının etkin denetim süreçlerine kavuşturulamamasından dolayı kayıtdışı istihdam sorunu her geçen gün artış göstermiştir¹⁸¹.

Şekil-4: Denetim Yetersizliği-Sosyal Güvenlik Açığı İlişkisi



Kaynak: Tarafımızdan oluşturulmuştur.

¹⁷⁹ <http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=k_3_enflasyon>, “Kayıtdışı Ekonominin Sebepleri”, (Erişim Tarihi:02.07.2012).

¹⁸⁰ Yakup SÜNGÜ, “Kayıtdışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler”, **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, TUHİS Yayınları Cilt:21, Sayı:2-3, Ankara, 2007, s.118.

¹⁸¹ TUNÇ, **a.g.t.**, s.57.

Denetimin yeterli olmaması temel olarak kayıtdışı istihdamı artıran bir husustur. Kayıtdışı istihdamın bir sonucu ise prim gelirlerinin düşük olmasıdır. Tüm bunların bir sonucu olarak ise sosyal güvenlik açığı ortaya çıkmaktadır. Türkiye’ de sosyal güvenlik alanı denetlen(e)memiş, denetlen(e)medeği için de düzgün yönetilememiş ve sosyal güvenlik açığı ile karşı karşıya kalınmıştır.

g-Fonların Düzgün Yönetilememesi

Sosyal güvenlik kurumlarının prim toplamaları kadar topladıkları bu primleri etkin değerlendirerek nemalandırmaları ve artan ihtiyaçlara göre kullanılabilir hale getirmeleri önem taşımaktadır. Kimse özellikle SSK fonları iç borçların finansmanında kullanılmıştır. Uzun bir dönem boyunca sosyal sigorta kurumları fonlarının kamu bankalarına ya da devlet tahvillerinin negatif reel faizlerle yatırılması sonucunda hükümetlere gelir transfer yapılmıştır. Özellikle 1980 yılından sonra kurum tarafından uygulanan faiz oranları yükselen enflasyon nedeniyle aşınarak ortalama faiz oranının gerisinde kalmıştır. Zamanla fonlarından gelir elde edemeyen SSK sadece sisteme yeni girecek olan aktif sigortalılar ile mevcut aktif sigortalıların prim gelirlerine bağımlı olma hale gelmiştir. Devlet, Bağ-Kur fonlarını da uzun yıllar piyasa faiz oranının ve enflasyon oranının altında düşük faizle kullanmıştır¹⁸².

h-5510 Sayılı Kanunundaki Düzenlemeler

5510 sayılı Kanunun 6’ncı maddesi sigortalı sayılmayanları sıralarken; “ı) Kamu idareleri 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 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, zorunlu sigorta kapsamı dışında tutmuş ve sigortalı sayılmayacaklar arasında yer verilmiştir. Bu düzenleme incelendiğinde “Çiftçiler” ve “Bağımsız çalışanlar” Kanun’da

¹⁸² AKGEYİK VD., a.g.e, s.63-64.

öngörülen prime esas kazanç alt sınırından az gelir sahibi olduklarını belgeledikleri takdirde zorunlu sigorta kapsamı dışında olacaklarının hükmüne bağlandığı anlaşılmaktadır.

Geleneksel sosyal güvenlik sisteminde geliştirilen bütün sosyal güvenlik tekniklerinin ayırt edici niteliği “**isteğe bağlılık**”tır. Modern sosyal güvenlik sistemleri iki önemli teknik temelinde işlemektedir. Bunlardan birisi sosyal sigorta tekniği diğeri ise kamu sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniğidir. Sosyal sigorta tekniğinin ayırt edici niteliklerinden birisi “**zorunluluk ilkesi**”dir. Düzenleme ile sosyal sigortanın zorunluluk ilkesi ile bağdaşmayan bir adım atılmış olmaktadır. Sigortalı sayılmayanlar kapsamında gelir ile bağlantılı düzenleme ilk bakışta yerinde gibi gözükmemektedir. Ancak ülkemizde kayıtdışılığın bu kadar büyük olduğu bir gerçektir. Kişiler gelirlerini saklama ve az gösterme imkânına sahip olduğu bir ekonomide kişilerin gelirleri nasıl tespit edilecektir? Sonuçta kişiler yalnızca kayıtlı sistem içindeki gelirleri ile değerlendirmeye alınacak; sigortalı olup olmayacakları da kayıt içi gelirleri dikkate alınarak belirlenecektir. Düzenleme zorunluluk ilkesinin devlet eli ile zafiyete uğratılmasına yol açacaktır. Kayıtdışılığa kaçış için kişilere bir yol açılmış olacaktır¹⁸³.

2- Kayıtdışı İstihdamın Neden Olduğu Prim ve Vergi Kaybı

2013 yılına ait rakamlar dikkate alındığında kayıtdışı istihdamın neden olduğu yıllık prim kaybı aşağıdaki gibi hesaplanabilir:

Tablo-23: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu (Ocak 2013)

	2013-Ocak		
	Toplam İstihdam (Bin kişi)	Kayıtdışı İstihdam (Bin kişi)	Kayıtdışı İstihdam (%)
Ücretli ve Yevmiyeli	15.717	3.078	19,6
İşveren	1.172	197	16,8
Kendi hesabına çalışanlar	4.696	2.962	63,1
Ücretsiz aile işçisi	2.847	2.617	91,9
Toplam	24.433	8.854	36,2

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ocak 2013.

¹⁸³ Kadir ARICI, “Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeliliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi (5510 sayılı SSGSSK m.6)”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:1, S:1, 2011, s.55-58.

Aşağıdaki Tablo-24’de 16 yaşını doldurmuş bir asgari ücretlinin brüt ücretinden kesilen prim oranları ve miktarları belirtilmiştir.

Tablo-24: 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı (TL/Ay) (01.01.2013-30.06.2013 Arası)

Brüt Asgari Ücret	978,60
SSK primi % 14 (işçi payı)	137,00
İşsizlik Sig.Fonu % 1	9,79
SSK primi % 14.5 (işveren payı)	141,90
İşveren işsizlik sigorta fonu % 2	19,57
Aylık Primler Toplamı	308,26
Yıllık Primler Toplamı	3.699,12

Kaynak: ÇSGB verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo-23 ve Tablo-24’deki verilerden hareketle kayıtdışı istihdam edilen toplam kişi sayısı ile bir kişiden alınan toplam prim toplamını çarparsak kayıtdışı istihdamın neden olduğu yaklaşık yıllık prim kaybını bulmuş oluruz.

$$\begin{aligned}\text{Toplam Prim Kaybı} &= 8.854.000 \text{ kişi} \times 3.699,12 \text{ TL} \\ &= 32.752.008.480 \text{ TL}\end{aligned}$$

5510 sayılı Kanununun 81’inci maddesinin (1) bendine göre, bentde belirtilen şartları sağlayan işverenlere, SGK primi işveren payında 5 puanlık indirim öngörüldüğünden hesaplamalar buna göre yapılmıştır. Gerekli şartları sağlamayan işverenler için SGK primi işveren payı %19,5’dir.

Tablo-25: 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı (TL/Ay) (01.01.2013-30.06.2013 Arası)

Brüt Asgari Ücret	978,60
Gelir vergisi % 15	51,37
Damga vergisi % 06,6	7,43
Aylık Kesilen Vergi Toplamı	58,80
Yıllık Kesilen Vergi Toplamı	773,01

Tablo-23 ve Tablo-25'deki verilerden hareketle kayıtdışı istihdam edilen toplam kişi sayısı ile bir kişiden alınan toplam vergi toplamını çarparsak kayıtdışı istihdamın neden olduğu yaklaşık yıllık vergi kaybını bulmuş oluruz.

$$\begin{aligned}\text{Toplam Vergi Kaybı} &= 8.854.000 \text{ kişi} \times 773,01\text{TL} \\ &= 6.844.230.540 \text{ TL}\end{aligned}$$

Sonuç olarak kayıtdışı istihdamın neden olduğu prim kaybı yaklaşık 32,7 milyar TL iken toplam vergi kaybı (damga vergisi ve gelir vergisi) yaklaşık 6,8 milyar TL'dir. Bu hesaplama Kuruma hiç bildirim yapılmayan kişiler için yapılmıştır. Bunun yanında eksik gün bildirim ve eksik ücret bildirimlerinin neden olduğu kayıplar da söz konusudur.

III- TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ ETKİLERİ

Herhangi bir ekonomik veya mali bir eylemin (ya da eylem yetersizliğinin) bir sosyal boyutu olduğu gibi herhangi bir sosyal faaliyetin de bir ekonomik ya da mali boyutu vardır¹⁸⁴. Sosyal koruma ekonomi üzerinde sadece maliyet değildir. Aynı zamanda ekonomik bir sayaç ve ekonomi genelinde performansı iyileştiren bir unsurdur¹⁸⁵. Devletin sosyal güvenlik sistemini işletmesi ekonomik bir faaliyettir ve mali yapıya etkisi kaçınılmazdır. Sosyal güvenliğin özellikle makro ekonomik büyüklükler ile ilişkisi vardır. Aşağıda sosyal güvenlik sisteminin makro ekonomik büyüklükler üzerindeki mali etkileri açıklanmıştır.

¹⁸⁴ Werner TEGTMEIER, **Social Security: An Obstacle To Full Employment?**, Employment and Training Papers 41, Employment and Training Department ILO, Geneva, 1999. s. 1, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120370.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.07.2012).

¹⁸⁵ TEGTMEIER, **a.g.m.**, s.10.

A- Gelir Dağılımına Olan Etkisi

Sosyal güvenlik, sosyal siyasetin bir aracı olarak, sosyal yönü ağır basan bir kurum olmakla birlikte; işleyişinin gösterdiği özellikler nedeniyle, gelir-gider işlevinde de bulunan bir iktisadi kurumdur¹⁸⁶. Sosyal güvenlik sistemlerinin, gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisi ve buna bağlı olarak da yoksullukla mücadeledeki etkinliği; kapsama aldıkları nüfus, finansman kaynakları, ödedikleri ivazların seviyesi ve sosyo-ekonomik gruplar arasında sağladığı dayanışma gibi özelliklerine bağlıdır¹⁸⁷.

Bir toplumda yapılan sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir üzerindeki etkilerini gösteren sosyal güvenlik çarpanı, sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir üzerinde meydana getirdiği değişimleri ele alır. Başka bir ifadeyle “bir toplumda herkese, yaşamın tüm risklerine karşı, gelir ve yaşam güvencesi sağlamak amacı ile yapılan yatırımların milli gelir üzerindeki etkilerine” sosyal güvenlik çarpanı denir¹⁸⁸. Sosyal güvenlik yatırımları sayesinde ülkedeki istihdam hacmi dolayısıyla da milli gelir artmaktadır. Milli gelir artışı beraberinde daha fazla tüketim ve daha fazla tasarruf getirmekte, bu da ülkedeki talebi uyarmakta ve artırmaktadır. Böylece karşılıklı bir etkileşim söz konusu olmaktadır¹⁸⁹.

Devlet, kendi kusurları olmaksızın geçimlerini tamamen veya kısmen sağlayamayanların yeterli bir gelire kavuşmalarını mümkün kılacak yeniden dağıtım tedbirlerini almak zorundadır ve çeşitli yollardan sağladığı kaynakları kamu harcamaları şeklinde tekrar topluma döndürmektedir. Devlet bu safhada harcama yoluyla ekonomide üretim sonucu ortaya çıkan gelirin bölüşümünü iyileştirmeye çalışmaktadır. Bu anlamda sosyal güvenlik harcamalarının kişilerin gelirlerinin azalması karşısında, kendilerine yapılan yardımların geliri kısmen yüksek olandan düşük olana doğru bir aktarımı söz konusu olduğundan, gelir dağılımını düşük gelirli lehine düzelttiği söylenebilir¹⁹⁰. Ayrıca sosyal güvenlik, tasarrufun artışına katkıda bulunmakta, ulusal gelirin dağılımını etkileyebilmekte, örneğin toplumun

¹⁸⁶ Mustafa KOÇ, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2000, s.134.

¹⁸⁷ Rabihan YÜKSEL ARABACI, **Gelirin Yeniden Dağılımında Bir Araç Olarak Sosyal Güvenlik**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2007, s.160.

¹⁸⁸ Metin CEYHAN, “Sosyal Güvenliğin Çarpan Özelliği”, **MESS MERCEK Dergisi**, İstanbul, Temmuz 1998, S.90-91.

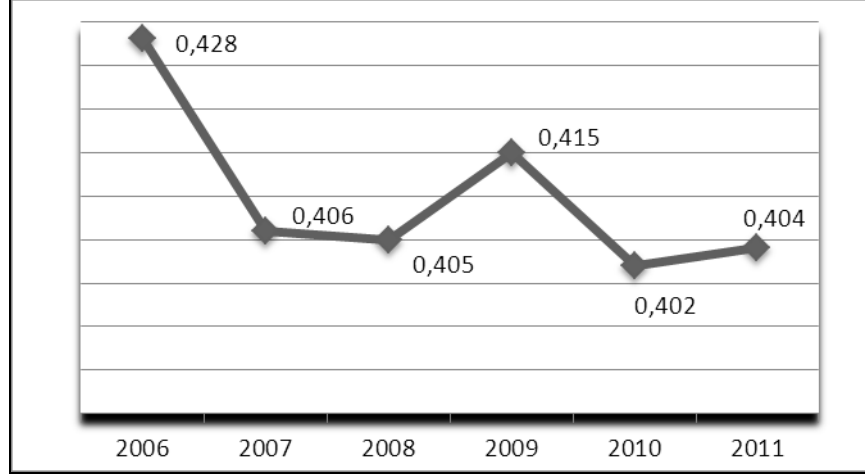
¹⁸⁹ KOÇ, **a.g.t.**, s.147.

¹⁹⁰ Yakup SÜNGÜ, “Sosyal Güvenlik Reformunun Gelir Dağılımı Üzerinde Etkisi”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:20, Sayı:4-5, Kasım 2006/Şubat 2007, s.68.

çeşitli kesimleri arasında gelir transferine sebep olmaktadır¹⁹¹.

Gelir dağılımının adil olup olmadığının ölçülmesi için iktisatçılar çeşitli yöntemler kullanırlar. Bunlar arasında en yaygın kullanılan ve kişisel gelir dağılımını ele alarak sonuca ulaşmaya çalışan Lorenz Eğrisi ve buna dayanılarak oluşturulan Gini Katsayısıdır. Lorenz eğrisi gelir dağılımı bozukluğunun geometrik olarak ifadesi iken gini katsayısı gelir dağılımı bozukluğunun matematiksel olarak ifadesidir. Gini katsayısı sıfıra ne kadar yakınsa gelir dağılımı o kadar adil, 1'e ne kadar yakınsa gelir dağılımı o kadar bozuk demektir¹⁹². Türkiye' deki gini katsayısı verilerini gösteren Grafik-6'ya göre gelir dağılımının adil olmadığı ve yıllara göre değişkenlik gösterdiği anlaşılmaktadır.

Grafik-6: Türkiye' de Gelir Dağılımının Durumu (Gini Katsayısı)



Kaynak: TÜİK verilerine göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

B- Bütçeye Olan Etkisi

Bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecekteki belirli bir zaman aralığındaki (mali yıl) gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına izin veren hukuki bir tasarruftur¹⁹³. Vatandaşların devletten en önemli istekleri kamusal gereksinimlerin karşılanmasıdır. Bütçe, devletin bu gereksinimleri karşılamada kullandığı temel bir araçtır. Kamu bütçeleri, devletin bir mali yıl içinde yapacağı harcama ve gelir tahminlerini gösteren bir belge olmanın ötesinde, tahsis ve bölüşüm gibi bazı temel fonksiyonları da gerçekleştirme aracıdır. Dolayısıyla

¹⁹¹ ALCEYLAN, a.g.m., s.71.

¹⁹² Mahfi EĞİLMEZ, **Makro Ekonomi(Türkiye'den Örneklerle)**, Remzi Kitabevi, 3.Basım, İstanbul, Ekim 2010, s.214-215.

¹⁹³ Kamil TÜĞEN, **Devlet Bütçesi**, Başsaray Matbaası, 6.Baskı, İzmir, 2007, s.3.

bütçenin uygulanması; iktisadi, mali, toplumsal, hukuksal ve hatta kültürel boyutu olan birçok sonucun ortaya çıkmasını sağlamaktadır¹⁹⁴.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları, finansman dengelerinin bozulmasıyla birlikte bütçeden yapılan transferler ile ayakta durabilen kurumlar haline gelmiştir. Nitekim sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler kamu finansman dengesiyle yakından ilişkilidir. Bütçedeki harcama kalemleri arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin giderek önemli paylara ulaşması kamu finansman dengesi açısından beklentilerin gerçekleşmemesi neden olmaktadır¹⁹⁵. 1990-2000 yılları arasındaki transfer harcamalarının yapısına baktığımızda, bu harcamaları oluşturan en önemli kalemlerin, iç-dış borç faiz ödemeleri, KİT'lere transferler ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerdir. Özellikle 1994 yılından itibaren Emekli Sandığı yanında SSK ve Bağ-Kur' a da bütçeden transfer aktarılmaya başlanmasıyla birlikte sosyal güvenlik kurumlarına yapılan yardımların kamu harcamaları içindeki payı artmıştır¹⁹⁶. 2000 yılından sonra ise bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler sürekli olmasa da artış göstermiştir (Tablo-26).

Tablo-26:Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Bütçeden Yapılan Transferler

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları (Gelir-Gider) (Bin TL)	Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri (Bin TL)	Bütçe Transferlerindeki Yıllık Değişim Oranı(%)
2006	-18.036.589	22.892.000	-1,8
2007	-25.040.571	33.060.313	44,4
2008	-25.901.978	35.016.403	5,9
2009	-28.702.655	52.599.691	50,2
2010	-26.724.118	55.244.258	5,0
2011	-16.234.766	52.772.218	-4,5
2012	-17.294.948	58.728.293	11,3

Kaynak: SGK istatistik yıllıkları verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

¹⁹⁴ Tülin CANBAY, “Bütçe Etiği (Kavramsal Bir Yaklaşım)”, *CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C:8, S:2., 2001, s.125.

¹⁹⁵ AKGEYİK vd., *a.g.e.*, s.101.

¹⁹⁶ Nazan SUSAM, *Türkiye’ de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008*, Derin Yayınları, İstanbul, 2009, s.198.

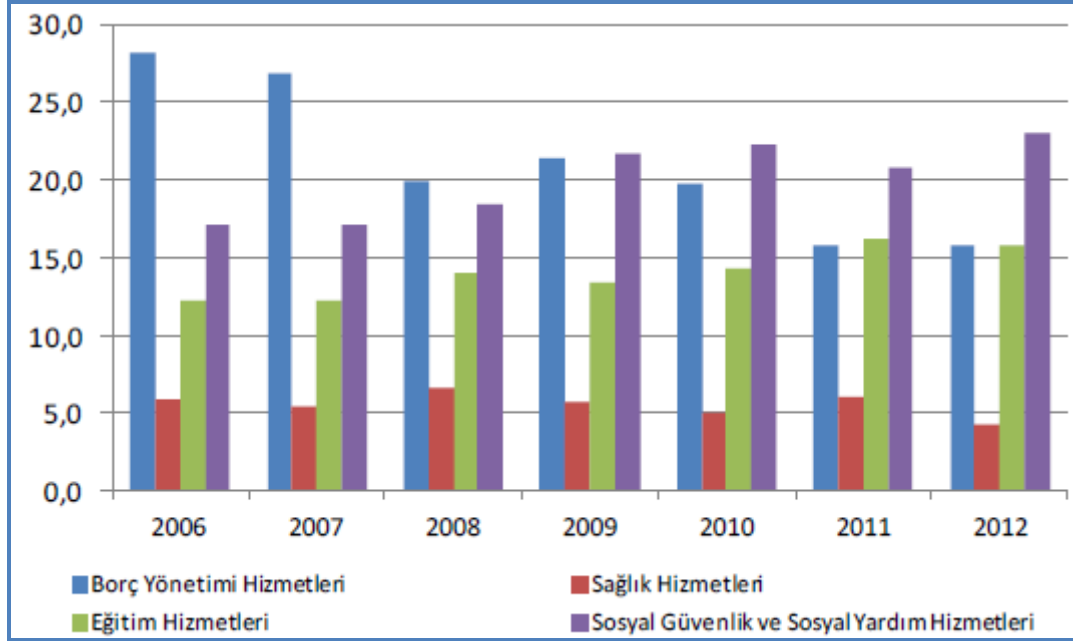
Tablo-27: Merkezi Yönetim Bütçesi 2012 Haziran Sonu Giderleri
(Kümülatif, 2011 Yılı ile Karşılaştırmalı)

(milyon TL)	Haziran Sonu 2011	Haziran Sonu 2012	Artış Oranı (%)
Merkezi Yönetim Bütçe Harc. Top.	143.215	168.881	17,9
Faiz Dışı Giderler	120.781	142.621	18,1
I. Per. Giderleri	36.837	43.824	19,0
II.Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	6.348	7.322	15,3
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.392	12.347	-0,4
Sağlık Harcamaları	2.568	384	-85,0
İlaç Harcamaları	41	36	-13,0
Tedavi ve Sağlık Malzemesi Harc.	72	126	75,1
Yeşil Kart	2.455	222	-90,9
Savunma ve Güvenlik (Sağlık Hariç)	3.471	3.763	8,4
Diğer Mal ve Hizmet Harcamaları	6.353	8.199	29,1
IV. Cari Transferler	54.961	66.655	21,3
Görev Zararları	856	864	1,0
Hazine Yardımları	30.191	37.215	23,3
Sosyal Güv. Kuruluş. Hazine Yard.	844	809	-4,1
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Gid.	27.175	34.387	26,5
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	8.801	13.017	47,9
Kar Amacı Güt. Kur. Yap. Trans.	709	483	-32,0
Hane Halkına Yapılan Transferler	1.111	1.302	17,2
Tarımsal Amaçlı Transferler	5.529	6.256	13,1
Hane Halkına Yapılan Diğ. Trans.	377	1.833	386,8
Sosyal Amaçlı Transferler	1.025	1.371	33,8
Yurtdışına Yapılan Transferler	557	637	14,3
Gelirden Ayrılan Paylar	14.606	16.694	14,3
V. Sermaye Giderleri	6.804	7.220	6,1
VI. Sermaye Transferleri	1.735	1.105	-36,3
Yurtiçi Sermaye Transferi	1.720	1.012	-41,2
Yurtdışı Sermaye Transferi	15	93	520,8
VII. Borç Verme	1.704	4.149	143,5
Yurtiçi Borç Verme	1.437	3.802	164,5
Yurtdışı Borç Verme	266	346	30,1
VIII. Yedek Ödenekler	0	0	0,0
Faiz Giderleri	22.435	26.260	17,0

Kaynak: Türkiye Ekonomi Araştırmaları Vakfı (TEPAV), **Mali İzleme Raporu: Ocak-Haziran 2012 Bütçe Uygulama Sonuçları**, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1348151417-9.Mali_Izleme_Raporu_Ocak_Haziran_2012_Butce_Uygulama_Sonuclari.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.02.2013), s.10.

Merkezi yönetim bütçe harcamalarının fonksiyonel dağılımına baktığımızda SGK'ya yapılan transferler kaynaklı olarak sosyal güvenlik ve yardım için yapılan harcamaların payının arttığı görülmektedir. 2006-2012 döneminde toplam bütçe harcamaları içindeki paylarının bu yıllar arasındaki değişimi açısından sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kalemi ise % 34 oranında artmıştır (Grafik-7).

Grafik-7: Merkezi Yönetim Bütçesi 2006-2012 Haziran Sonu Bütçe Giderlerinin Seçilmiş Fonksiyonel Dağılımı (Kümülatif, %)



Kaynak: TEPAV, a.g.r., s.11.

Türkiye’de 2001 yılı 100 olarak baz alındığında reel olarak prim gelirleri 100’den 2012 yılında 289’a yükselmiştir. Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin giderleri 100’den 243’e yükselmiştir. Sigortalı sayısındaki yükselme ile paralel prim artışına karşın prim teşviki, devlet katkısı gibi ilave kalemlerin de etkisiyle bütçeden SGK’ ya yapılan sosyal transferler 100’den 286’ya yükselmiştir¹⁹⁷.

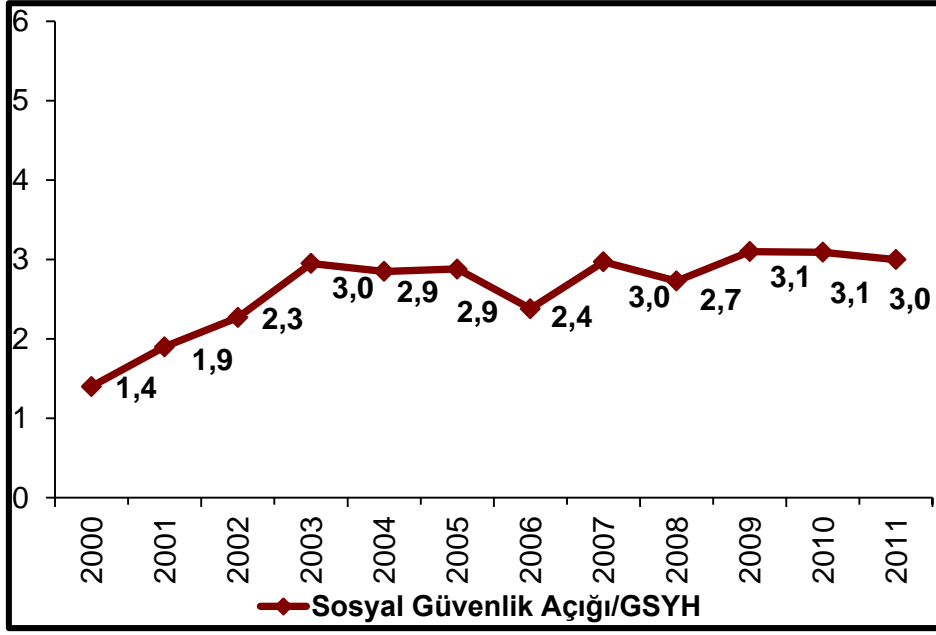
C- Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)’ya Olan Etkisi

Türkiye’deki ve dünyadaki sosyal harcamalar incelendiğinde, sosyal güvenlik harcamaları ile GSMH’deki gelişmeler arasında paralellik olduğu dikkati çekmektedir. GSMH’deki artış ülkenin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak sosyal güvenlik harcamaları da artmaktadır. AB üyesi ülkelerin GSYH’leri ile karşılaştırma yaptığımızda ülkemizdeki sosyal güvenlik harcamalarının, GSYH’nin yaklaşık %4.9’u civarında olduğu, gelişmiş ülkelerde bu oranın GSYH’nin % 20-35’i arasında değiştiği, gelişmekte olan ülkelerde ise % 2-17 oranları arasında olduğu, sonuç olarak Türkiye’nin gelişmekte olan ülkelerin önünde gelişmiş ülkelerin oldukça arkasında yer aldığı görülmektedir¹⁹⁸.

¹⁹⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.r., s.8,

¹⁹⁸ Zafer Haluk İPEK, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Yükü (Reformlar Bağlamında)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s.248.

Grafik-8: Sosyal Güvenlik Açıklarının GSYH' ye Oranı



Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

Yukarıdaki Grafik-8'den de anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik açıklarının GSYH' ye oranı 2000 yılında 1,4 iken 2009 yılında 2 kattan fazla artış göstererek 3,1' e yükselmiştir.

Artan sosyal güvenlik açıklarını kapatmaya yönelik bütçe transferleri, bütçe dengelerini bozmuş ve (artan borç stoğu nedeniyle) faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Faizlerin yükselmesine bağlı olarak da yatırımlar azalmıştır. Dolayısıyla sosyal güvenlik açıkları büyümeyi olumsuz etkilemiştir.

Tablo-28: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yapılan Transferlerin GSYH’ ye Oranı

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları (Gelir-Gider) (Bin TL)	Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri (Bin TL)	Bütçe Transferlerinin GSYH’ ye Oranı(%)
2000	-2.411.206	3.226.460	1,94
2001	-4.470.166	5.523.000	2,30
2002	-7.964.275	9.684.000	2,76
2003	-13.419.538	15.883.617	3,49
2004	-15.932.374	18.830.000	3,37
2005	-18.691.935	23.322.000	3,59
2006	-18.036.589	22.892.000	3,02
2007	-25.040.571	33.060.313	3,92
2008	-25.901.978	35.016.403	3,68
2009	-28.702.655	52.599.691	5,52
2010	-26.724.118	55.244.258	5,00
2011	-16.234.766	52.772.218	4,07
2012	-17.294.948	58.728.293	4,15

Kaynak: SGK istatistik yıllıkları verileri kullanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Yukarıdaki Tablo-28’den ve Grafik-9’dan da anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarını kapatmak için bütçeden yapılan transferlerin GSYİH’ ye oranı yıllar itibariyle genel olarak artış göstermiştir.

Grafik-9: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri



Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Mart 2013, s.62.

1994 yılında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin GSMH' den aldığı pay %1 iken, 2005 yılında bu oran %4,79' a yükselmiştir¹⁹⁹. 2012 yılı itibarıyla bu oran % 4,15 dir. Bütçe açığının GSMH' ye oranını %3 ve borç stokunu %60 olarak sınırlandıran Maastrich Kriterleri²⁰⁰ göz önüne alındığında ülkemizdeki sosyal güvenlik açıklarının GSMH' ye oranının %4'leri geçmesi dikkat çekicidir.

D- Borçlanmaya Olan Etkisi

Kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı kamu kesiminin borçlanma gereği ortaya çıkmaktadır. Kamu borçlanması, vergi gibi zorunlu ve karşılıksız kamu gelirlerinden farklı olarak belirli bir bedelin (faiz) ödenmesi karşılığı yapılır²⁰¹. Özellikle popülist politikaların uygulandığı dönemlerde vergileme zorluğundan kaçınan hükümetler daha kolay bir finansman yolu olan borçlanmaya başvururlar²⁰².

Türkiye' de özellikle 1980'lerden itibaren yükselmeye başlayan kamu kesimi açıkları, kamu kesimi borçlanma gereği üzerinde baskılar yaratarak makro ekonomik değişkenler üzerinde önemli etkilere sahip olmuştur. Kamu kesimi finansman açıklarının ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğinin makro ekonomik değişkenler üzerindeki bu önemli etkisi temelde, finansman yönteminde kullanılan enstrümanlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Söz konusu enstrümanlardan yaygın olarak kullanılan merkez bankası kaynakları ve iç borçlanmanın fiyatlar genel seviyesi ve faiz oranları üzerinde önemli etkilere sahip olduğu bilinmektedir. Yüksek kamu borçlanma gereksiniminin ve dolayısıyla yüksek reel faizler ve enflasyonun büyüme oranları üzerinde de önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir²⁰³.

Borçlanmanın sosyal güvenlik sistemi ve kurumlarıyla olan ilişkisi kurumların finansman açığı vermeleriyle başlamaktadır. Sonrasında bütçeden yapılan transferlerle bütçe açığı artmakta ve böylece kamu kesimi borçlanma gereği de yükselmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler öncelikle konsolide bütçeyi etkilemekte, bütçedeki açığın büyümesine neden olmaktadır.

¹⁹⁹ AKGEYİK vd., **a.g.e.**, s.102.

²⁰⁰ Abuzer PINAR, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2010, sf.124.

²⁰¹ Mahfi EĞİLMEZ, Ercan KUMCU, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi, 15. Basım, İstanbul, Şubat 2011, s.133.

²⁰² PINAR, **a.g.e.**, s.45.

²⁰³ Murat DEMİR, Savaş ÇEVİK, M.Kemal BEŞER, "Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri:Türkiye Üzerine Bir İnceleme", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl:2005, C:XX, S:1, s.264.

Konsolide bütçe açığının artması, kamu kesimi borçlanma gereğini artırmaktadır. Borçlanma gereğinin artması sonucu açıklar, iç ya da dış borçlanmayla finanse edilmeye çalışılmaktadır. Alınan borçların açıklara paralel olarak süreklilik arzemesi, borç faizlerin ödenmesinde sorunların yaşanmasıyla sonuçlanmaktadır²⁰⁴.

Ek-4 ve Ek-5'teki tablolar incelendiğinde KKBG kalemleri içinde sosyal güvenlik kurumu ve genel sağlık sigortası kalemleri de bulunmaktadır. Yani genel bütçe açığı içerisinde sosyal güvenlik açıkları kendini göstermektedir. Sosyal güvenlik kurumuna yapılan transferler KKBG içinde düşünüldüğünde ortaya çıkan oranlar, bu kurumlara yapılan transferlerin bir **“kara delik”** görüntüsü çizdiğini açıkça sergilemektedir²⁰⁵.

E- Enflasyona Olan Etkisi

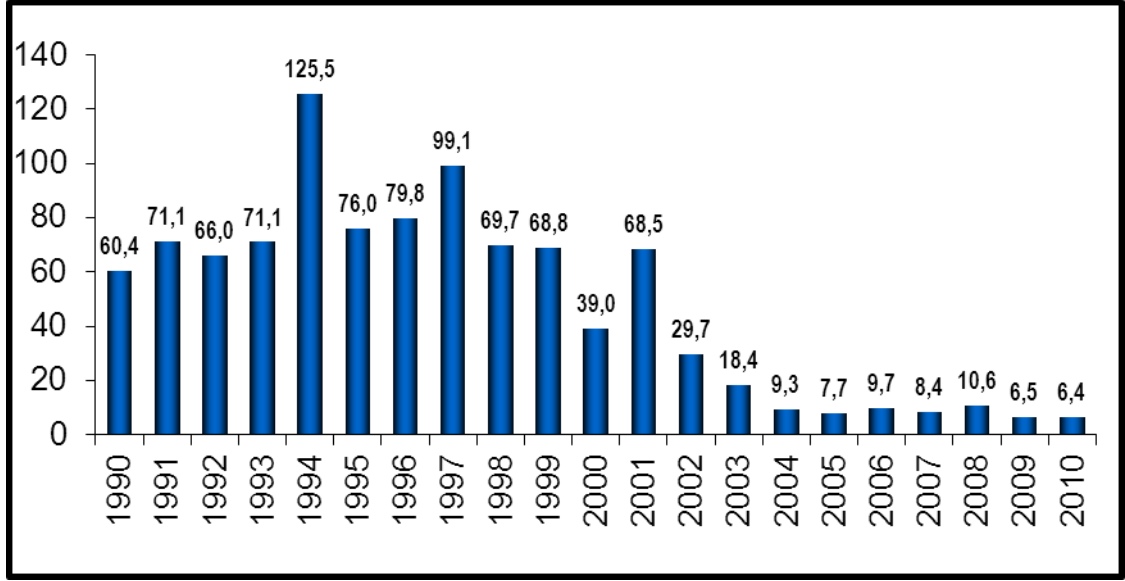
Türkiye'nin enflasyon seyrine bakıldığında (Grafik-10) %125'leri bulan oranlarda enflasyon gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının yaşadığı finansman problemlerinin bir sonucu olarak kamu borç stokundaki artışlar faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktadır. Bu durum geleceğe dönük beklentileri olumsuz etkilediğinden enflasyonist bir ortamın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Geleceğe dönük beklentilerin olumsuz olması yatırım ortamını da olumsuz etkilemiştir. Bu süreç devam ettiği sürece işsizlik artacak, yüksek reel faiz oranlarıyla birleşen kamu maliyesindeki dengesizlikler ekonomide risklere neden olacaktır²⁰⁶.

²⁰⁴ AKGEYİK vd., **a.g.e.**, s.111.

²⁰⁵ AKGEYİK vd., **a.g.e.**, s.113.

²⁰⁶ AKGEYİK vd., **a.g.e.**, s.117.

Grafik-10: Türkiye'deki Enflasyon Oranları(%) (1990-2010)



Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

Özellikler sosyal güvenlik açıkları vermeye başladığımız 90'lı yıllarda enflasyon oranlarının da çok yüksektir. Enflasyon ve sosyal güvenlik ilişkisinin bir boyutu da, kendisini sosyal güvenlik fonlarının enflasyon karşısında erimesiyle gösterir. Zira, yüksek enflasyon biriken fonların erimesine yol açmaktadır. Bu yüzden fonların en azından enflasyon oranı üzerinde getiri getirecek alanlarda değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu da, fonların verimli alanlarda kullanılmasını gündeme getirir²⁰⁷.

²⁰⁷ KOÇ, a.g.t., s.202

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE' DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİ

Teftiş veya kurumsal denetimin kamu yönetimi içindeki konumu, devlet anlayışındaki değişmelere bağlı olarak farklılaşmıştır. Devletin piyasa/ sektör üzerindeki denetimi, bu değişiklikten en fazla etkilenen ve bu değişikliğe en fazla duyarlı olan denetim biçimi olarak ayrılmaktadır. Devletin piyasayı/ sektörü denetlemesi, teftiş tipi denetimden ya da kurumsal denetimden ve iç denetimden iki açıdan farklılaşmaktadır. İlk olarak, piyasa/ sektör denetimi, hukuksal nesnel zeminden meşruluğunu alan, doğrudan doğruya bir hizmet denetimi değildir. Yine, bu denetim, devletin varlık koşuluna dayalı olarak içeriklenen bir denetim de değil, Devletin piyasa üzerinde gözetim hakkına yönelik bir denetleme biçimidir. Gözetim hakkı ise, toplumsal düzen gerekçesine ya da topluma ilişkin düzenleme yetkisinin, devlet yaklaşımlarına göre sınırı değişken olmakla birlikte, yaptırımla araçlandırılmasına dayanmaktadır.

Piyasa/ sektör denetimi iki bakımdan farklı biçimde uygulanabilmektedir. İlk olarak, daha önce sıkça bahsedilen devlet yaklaşımındaki farklılaşmalar ya da devlet- piyasa ilişkisinin düzenlenmesi veya yeniden düzenlenmesidir. Refah devleti döneminde, piyasa/ sektör denetiminin kabaca altın yıllarının yaşandığından söz edilebilir. Çünkü devletin piyasaya etkin müdahalesinin tarihsel ve ideolojik koşulları uygundur. Buna karşılık, küresel dönemde, devlet- piyasa ilişkisi, ulusal piyasaların devletin müdahalesinden görece de olsa arındırılarak, liberal ekonominin kurallarına uyumlu hale getirilmek ve bu uyum kapsamında aynı zamanda küresel düzlemde bütünleşmenin sağlanmasıdır. Bu kapsamda, piyasa/ sektör denetiminde, küresel piyasalarla bütünleşmeye ve rekabetçi bir piyasa oluşturmaya yönelik bir içerik edinilmiştir. Küresel dönemde piyasa/ sektör denetiminin dönüştürülmüş en belirgin örneği, üst kurullardır. Üst kurullarda piyasa/ sektör denetimi, teftiş faaliyetinin tamamlayıcı bir parçası ve ulusal kalkınma politikaları kapsamında ekonominin düzenlenmesinden çok, sektörlerin liberal piyasa ekonomisinin ilkelerine göre düzenlenmesi ve bu kapsamda denetlemenin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla, küresel dönemde üst kurullar aracılığıyla gerçekleştirilen piyasa/ sektör denetiminin niteliksel olarak farklılaştığı ve dönüştüğü görülmektedir.

Piyasa/sektör denetimi en fazla, piyasa yönelik ve yatırım nitelikli hizmet grubu ile refah ve işgücü piyasasına yönelik hizmet grubunda gereklilik olarak ortaya çıkmakta ve yaşama geçirilmektedir. Piyasaya yönelik ve yatırımcı nitelikli hizmetlerde piyasa/sektör denetimi, refah devleti döneminde, devletin piyasaya yönelik doğrudan düzenleme işlevi kapsamında meşruluk kazanmış ve etkin olarak uygulanabilmiştir. Günümüzde ise, bu hizmet grubunda piyasa/sektör denetimi, müdahale aracı olarak değil, tersine küresel piyasalarla bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir biçimde ve üst kurullar kapsamında dönüşmüş olarak varlığını korumaktadır. Dolayısıyla bu hizmet grubu bakımından, piyasa/sektör denetiminin varlık ve meşruluk koşulu ekonomi politikalarına dayanmakta ve konjonktürel olarak içerik kazanmaktadır. Piyasa/sektör denetiminin toplum düzeni ve yararı bakımından meşruluk kaynağını oluşturan ve gözetim hakkını tam olarak karşılayan hizmet grupları, refah nitelikli hizmetler ile işgücü ve işgücü piyasasına yönelik hizmetlerdir. Refah hizmetleri bakımından gözetim hakkının meşruluk kaynağı, bu tür hizmetlerin, yarı-kamusal mal niteliğini taşıması ve piyasa tarafından yerine getirilişlerinin denetlenmesinin toplum düzeni bakımından yararının yüksek oluşudur.

Piyasa/sektör denetiminin meşruiyet bakımından dayandığı hizmet gruplarından bir tanesi de, işgücü ve işgücü piyasasına yönelik hizmetlerdir. Bu hizmet grubunun toplum adına gözetilmesi ve bu kapsamda denetime tabi tutulup gerektiğinde yaptırım uygulanabilir olunması, işveren karşısında işçilerin hem iş güvenliği hem de iş sağlığı bakımından korunması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. İşgücü piyasasının denetimi, devletin işveren-işçi ilişkisinde görece de olsa dengeleyici konumunun aracı olma özelliği taşımaktadır²⁰⁸.

I- DENETİM KAVRAMI

Tezimizin önceki bölümlerinde genişçe yer verildiği üzere ülkemizdeki sosyal güvenlik açıklarının en önemli nedenlerinden bir tanesi de piyasadaki ya da belli sektörlerdeki kayıtdışı istihdamdır. Kayıtdışı ekonominin bir yönünü oluşturan kayıtdışı istihdam ile mücadelede güçlü bir denetim mekanizmasının oluşturulması büyük önem arz etmektedir. Bu bölümünde öncelikle denetim ve teftiş kavramları ele alınmıştır.

²⁰⁸ Örsan Ö. AKBULUT, Hande MİMAROĞLU ÖZGEN, Derya FINDIK, Ömer SEYMENOĞLU, Oğuz ALMIŞ, **Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**, TODAİE, Ankara, 2012, s.11-13.

A- Denetimin Tanımı

Terim olarak denetim, kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir²⁰⁹. Denetim, tecimsel (ticari) kuruluşlara ilişkin sayışmaların (hesap) düzeninde olup olmadığı, yasaları, tüzük ve yönetmeliklerine uygun bir yönde doğru olarak yürütülüp yürütülmediği izlenilmek üzere yapılan inceleme faaliyetleri olarak da tanımlanabilir²¹⁰. Denetim, özü itibariyle denetim ihtiyacını doğuran bir riskin varlığına yani önceden tanımlanmış birtakım normlara aykırılık olasılığına dayanır²¹¹.

1- Denetim Modelleri

Dünyada denetim modellerine ilişkin caydırıcı ve uyumu teşvik olmak üzere iki denetim yaklaşımı bulunmaktadır²¹².

a- Caydırıcı Model

Caydırıcı modelde; sosyal güvenliği düzenleyen yasal düzenlemelere uygunsuzluk; piyasa ekonomileri içerisinde, bir haksız rekabet sorunu olarak değerlendirilmekte; bu noktada da piyasaların etkin işlerliğini bozan bir unsur olarak cezalandırılması gerekmektedir.

b- Uyumu Arttırmaya Yönelik Modeli

Bu modelde kurallara uygunsuzluk; istekten çok; çeşitli nedenlerden kaynaklı (bilgi eksikliği; finansal sıkıntılar gibi) bir sorun olarak algılanmakta ve bu nedenle de, ilk olarak uyuma yönelik kapasiteyi güçlendirici yönde hareket edilmektedir.

Caydırıcı Denetim ile uyumu arttırmaya yönelik denetim yaklaşımları arasındaki temel fark; çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik kurallarının ele alınış biçimleri ile bu kurallara uygunsuzluğun yorumlanması arasındaki felsefe farklılığından kaynaklanmaktadır.

²⁰⁹ Türk Dil Kurumu, “İktisat Terimleri Sözlüğü”, <<http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>>, (Erişim Tarihi: 20.02.2013).

²¹⁰ Türk Dil Kurumu, “Tecim, Maliye, Sayışmanlık ve Güvence Terimleri Sözlüğü”, <<http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>>, (Erişim Tarihi: 20.02.2013).

²¹¹ SGK, “Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları-2013/05 Sayılı Genelge”, s.6.

²¹² Şerife Türcan ÖZŞUCA, Şenay GÖKBAYRAK, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:2, S:2, 2012, s.72.

2- Niteliğine Göre Denetim Türleri

Denetim modelinin etkinliği artıracak bir diğer unsur ise, benimsenen denetim yaklaşımına uygun olarak denetimin niteliğinin belirlenmesidir. Denetimler, denetimin niteliğine göre, tepkisel (reaktif) ve önleyici (proaktif) denetim olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır²¹³.

a- Tepkisel (Reaktif) Denetim

Tepkisel (reaktif) denetim, iş kazaları sonucunda ve gelen şikâyetler üzerine yapılan denetimdir. Tepkisel denetimler birçok ülkede, yapılan denetimlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Tepkisel denetime konu olan şikâyetler, işçilerden, kamu kurumlarından ya da işçi sendikalarından gelebilmektedir. Bu tip şikâyetlere dayalı denetimler, ciddi sorunların kamu otoritelerinin gündemine gelmesi açısından önem taşımakla birlikte; şikâyetlerin ancak kritik olarak kabul edilebilecek olaylar ile ilgili gelmesi, belirli işçilerin karşılaştıkları spesifik sorunlara yönelik olması ve şikâyetlerin ancak görece yüksek iş güvencesi ve yasal statüye sahip işçilerden gelmesi nedeniyle birtakım açmazları da içerisinde barındırmaktadır.

b- Önleyici (Proaktif) Denetim

Sosyal güvenlik yasalarına uygunsuzluğun en yüksek olduğu sektör ve işletmeler, iş güvencesinin hiç olmadığı, kayıt dışı işçi ve yabancı kaçak işçi çalıştırmanın yaygın olduğu sektör ve işletmelerdir. Dolayısıyla, bu tip sektör ve işletmelere yönelik yapılacak denetimlerin, tepkisel olmaktan çok önleyici niteliğinin ön plana çıkması önem taşımaktadır. Önleyici (proaktif) denetimler, sosyal güvenlik denetim örgütünün planladığı programlara göre yapılan denetimlerdir. Bu denetimlerin amacı, yasal mevzuata uygunluğunu sağlayarak, kaza ve sorunların oluşmasını önlemektir. Bu amaç doğrultusunda önleyici denetimler daha çok uyumu artırmaya yönelik denetim yaklaşımının bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

B- Teftiş Kavramı

“Arapça, ‘fets’ kökünden gelen teftiş sözcüğü, bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme anlamında kullanılmaktadır. Resmi bir otoriteyi içeren teftiş, Latince ‘specere’ bakmak, ‘in-specere’ içine bakmak anlamında olmak üzere yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmektedir. Uluslararası standartlara göre teftiş (inspection) kavramının; denetim (audit), soruşturma (investigation), yönetim

²¹³ ÖZŞUCA, GÖKBAYRAK, a.g.m., sf.74-75.

(management) ve danışmanlık (counseling) fonksiyonlarının tamamını kapsayan bütüncül bir kavramdır.

Yine, teftiş ve denetim kavramları arasında, teftişin denetime oranla insan unsuruna daha çok ağırlık vermesi, teftişin esas itibarıyla **kamudan kamuya** yönelen faaliyetler için kullanılan bir kavram olduğu halde denetimin **kamudan özele** yönelen faaliyetler için de kullanılabilen bir kavram olması ve teftişin yerindelik denetimini de içermesi, mesleki alanda ve yaygın tarihsel kullanım itibarıyla “teftiş” kelimesi klasik devlet teşkilatımızda en üst yönetici adına yapılan bir görevi çağrıştırırken, denetim kelimesinin aynı çağrışımı yaygın olarak yapmaması, bunun yerine her kademedeki yöneticiyle rahatlıkla ilişkilendirilebilmesi ve “teftiş” kelimesi esas itibarıyla denetim görevini meslek olarak icra edenlerin faaliyetlerini tanımlamakta kullanılırken, kural olarak, asıl işi yöneticilik olan hiyerarşik amirlerin yaptıkları denetimler için bu kelimenin kullanıldığının pek görülmemesi hususlarında kavramsal düzeyde farklılıklar olduğu ifade edilebilir²¹⁴. Kısaca teftiş, hiyerarşik yapı içerisinde kamudan kamuya yapılan (iç denetim) faaliyetlerini ifade ederken, denetim, kamudan özele yapılan alan/saha faaliyetlerini (dış denetim) ifade etmektedir.

Teftiş faaliyeti, Türk kamu yönetimi uygulaması bakımından dört temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar, denetim, soruşturma, inceleme ve araştırmadır. Teftiş sadece bu unsurlardan denetime eş bir kavram/olgu değildir. Teftiş faaliyetindeki denetim tek başına bir anlam ifade etmez. Soruşturma ve inceleme denetimin ayrılmaz parçalarıdır. Soruşturma ve inceleme ile birlikte bir denetim faaliyeti ancak teftiş başlığı altında toplanabilir. Buradaki denetim daha önce de vurgulandığı gibi, yönetimde bulunan yönetici makamlar tarafından doğal olarak sahip olunan işlev olarak denetim değildir. Teftiş faaliyetinin içerdiği denetim, yürütülen hizmetin denetlenmesini kapsamaktadır. Dolayısıyla bu denetim, işlev olarak denetimde olduğu gibi, örgütsel olarak yapılan işin denetimini tek başına kapsamaz. İşlev olarak denetim, doğrudan doğruya iş ve işle ilgili olarak personel ve süreçlerin denetimini içeren ve bunlarla birlikte bir bütünlük oluşturan bir faaliyettir. Teftiş ise, örgütsel bazda işin denetiminden çok, parlamento karşısında yürütülen hizmetten dolayı siyasi olarak sorumlu olan bakanın bu sorumluluğunun bir gereği olarak, hizmetin

²¹⁴ Yaşar OKUR, “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, S:158, Ocak-Haziran 2010, s.574.

denetiminin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla teftiş kapsamında yapılan denetim, öncelikli olarak bir hizmet denetimidir²¹⁵.

II- TÜRKİYE’ DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM YÖNTEMLERİ

Sosyal güvende denetim sorunu ve üyeleri olan çalışan ve işverenlerin uyum sorunu ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılaşsa da tüm ülkelerde ortaya çıkan temel bir sorundur. Değişen koşullar karşısında yaşanan uyum sorununun aşılması, sosyal güvenlik sistemlerinin ötesinde yapısal nitelikli bir takım ekonomik ve sosyal önlemleri gerekli kılmakla birlikte; sosyal güvenlik sistemlerinin kısa ve orta vadede sürdürülebilirliğinin sağlanmasında sisteme yönelik denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması öncelikli çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanları görevlerini yerine getirirken bazı yöntemleri kullanmaktadır. Bunlar fiili denetim, kaydi denetim ve kamu kurum ve kuruluşlarından alınan bilgilere dayalı denetimdir. Nitekim 5510 sayılı Kanunun 86’ncı maddesinde; “Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca, **fiilen yapılan denetimler** sonucunda veya **işyeri kayıtlarından yapılan tespitlerden** ya da **kamu idarelerinin denetim elemanlarınca** kendi mevzuatı gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler neticesinde veya kamu kurum ve kuruluşları ile bankalar tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı anlaşılan sigortalılara ait olup, bu Kanun uyarınca Kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca re’sen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde, kurumların iç işleyişi ve finansman dengesinin kontrolüne yönelik olarak gerçekleştirilen iç denetim ve sistem üyelerinin (çalışan ve işverenlerin) sistem kurallarına uyumunun denetiminden sorumlu saha denetimi olmak üzere iki farklı denetim vardır. Bununla birlikte sistemin amaçları kapsamında birbirini bütünleyen denetim birimleri bulunmaktadır²¹⁶.

²¹⁵ AKBULUT vd., **a.g.e.**, s.5.

²¹⁶ ÖZŞUCA, GÖKBAYRAK, **a.g.m.**, s.50-51.

A- İç Denetim

İç denetim, sosyal güvenlik kurumlarının içerisinde muhasebe, finansman ve diğer işlevlerin uygunluğuna ilişkin bağımsız olarak gerçekleştirilen denetimdir. Sosyal güvenlik kurumlarının genellikle doğrudan en üst düzey yöneticisine bağlı olarak çalışan iç denetimden sorumlu birimlerin, kurumların faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde önemli rolü bulunmakta ve kurumların işleyişine birçok açıdan yardımcı olmaktadır. Kurumların yönetimi açısından değerlendirildiğinde, finansman ve muhasebe gibi oldukça teknik alanlarda uzman görüşü sunarak sistemlerin finansal sürdürülebilirliğini sağlamada önemli bir işlev yüklenmektedirler²¹⁷. Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde doğrudan Kurum Başkanlığı’na bağlı olarak İç Denetim Birimi Başkanlığı faaliyet göstermektedir. İç Denetim Birimi Başkanlığının kurulma amacı; SGK birimlerinin her türlü işlem ve faaliyetlerini, risk esaslı plan ve programlar kapsamında sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak değerlendirme yapmak suretiyle nesnel danışmanlık faaliyeti sunmaktır.

B- Dış Denetim (Saha/Alan Denetimi)

Sistem üyeleri olan çalışan ve işverenlerin sistem kurallarına uygunluğunun denetimden sorumlu olan denetim birimleri ise, sosyal güvenlik kurumları ile sistem üyeleri arasında bir köprü görevi görmekte ve bu anlamda kurumların dışa açılan pencereleri olmaktadır. Saha denetimleri gerçekleştirilen bu denetim birimleri, sisteme uyumun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadırlar.

Türkiye’de sosyal güvenliğin denetimi uluslararası standartlara uygun olarak, SGK Başkanına doğrudan bağlı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu döneminde 2000 yılına kadar kurum içi denetim ve saha denetimleri ayrı ayrı yürütülürken, bu tarihten sonra kurum içi idari denetim ile saha denetimleri tek bir denetim biriminin bünyesinde toplanmıştır. 2008 tarihli 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu da aynı anlayışı sürdürmüştür²¹⁸.

²¹⁷ ÖZŞUCA, GÖKBAYRAK, **a.g.m.**, sf.51-52.

²¹⁸ ÖZŞUCA, GÖKBAYRAK, **a.g.m.**, sf.52-53.

C- Risk Odaklı Denetim Modeli

Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminde son dönemlerde önleyici denetime doğru bir eğilim bulunmaktadır. Sosyal güvenlik denetimi kapsamında, müfettişlerin önleyici denetim olarak değerlendirdikleri kayıtdışı istihdamın denetimine ilişkin olarak ortalama bildirilen sigortalı sayısı, ortalama günlük kazanç, ortalama sigortalılık süresi, prim tahsilat oranı, kadın sigortalı oranı, genç sigortalı oranı ve iş kazası tehlike sınıfı ölçütleri dikkate alınarak yapılan risk değerlendirmeye dayalı sektörel asgari işçilik tespitlerine yönelmeleri, başta kayıtdışı istihdamın denetimi olmak üzere olumlu ve sonuç veren bir gelişmedir²¹⁹.

Risk odaklı denetim modeli sosyal güvenlik denetimi açısından yeni bir modeldir. Bununla ilgili olarak 11.10.2012 tarihinde Risk Analizi ve Sürekli Denetim Yönergesi çıkartılmıştır. Bu yönergenin amacı, SGK’nın icra ettiği bütün faaliyetlerine yönelik risk analizi ve sürekli denetim ile ilgili çalışmaların yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Yine bu yönerge ile birlikte Merkezi Risk Analizi ve Değerlendirme Kurulu ve Risk Analizi ve Sürekli Denetim Grup Başkanlığı kurulmuştur. Bu iki yeni yapılanmanın kuruluş amaçları SGK’ nın gelirlerini artırmak ve giderlerini en aza indirmektir. Geniş bir veri ambarına sahip olan SGK, mevcut verilerden yola çıkarak risk analizleri yapmakta ve riskli sektörleri tespit etmektedir.

III-TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİNİN YAPISI

Ülkemizde sosyal güvenlik denetim sisteminin yapısı 16.05 2006 yılında kabul edilen ve 2008 yılında uygulamasına geçilen 5502 sayılı SGK Kanunu ile köklü bir değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle denetim sisteminin yapısı reform niteliğinde olan bu Kanun öncesi ve sonrasındaki değişiklikleri kapsayacak şekilde bu kesimde açıklanmaktadır.

A- Sosyal Güvenlik Reformu Öncesindeki Denetim Sisteminin Yapısı

Ülkemizde sosyal güvenlik reformu yapılmadan önce üç farklı sosyal güvenlik kurumu (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) bulunmakta idi. Reform öncesinde var olan üç Kuruma ait denetim sistemi aşağıda açıklanmıştır.

²¹⁹ ÖZŞUCA, GÖKBAYRAK, **a.g.m.**, sf.75.

1- Sosyal Sigortalar Kurumu Müfettişleri

SGK Başkanlığına doğrudan bağlı olarak SSK i (idari) denetimini yapan, yani tüm merkez ve taşra birimlerinin işlemleri ve personeli hakkında soruşturma yapma yetkisine haiz diğer bir birim de Teftiş Kurulu Başkanlığıdır. SSK Başkanlığı bünyesinde kurulu olarak alışan Teftiş Kurulu Başkanlığı, SSK i (idari) denetimini yapmakla görevlidir. Teftiş Kurulu Başkanlığı müfettişleri, SSK merkez ve taşra teşkilatları ile Kuruma bağlı diğer hizmet birimlerinin işlemlerini ve personelini ve hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için Kurum ile sözleşme yapan gerçek ve tüzel kişileri de denetlemektedir.

09.08.1948 tarihli ve 391 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen Işçi Sigortaları Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği kabul edilmiş, kurul yirmi dört yıl boyunca ‘‘Teftiş Kurulu Müdürlüğü’’ nvanı ile görev yapmış daha sonra 15.2.1974 tarih ve 1/1951 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile Teftiş Kurulu Müdürlüğü unvanı ‘‘Teftiş Kurulu Başkanlığı’’ ünvanına dönüştürülmüştür. 1974 tarihli yönetmelik, Sosyal Güvenlik Bakanlığının 29.8.1983 tarih ve SGK-530-20/1 5489 sayılı onayı ile Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nin yayınlanması ile yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Genel Müdür adına görev yapan bir birim haline dönüşmüştür. Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 113. maddesinde, ‘‘Bu yönetmelik 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 11. maddesinin (D) bendine istinaden düzenlenmiştir.’’ denilerek yönetmeliğin yasal dayanağı belirtilmiştir. En son 616 sayılı KHK’ nin 14. maddesinde Kurum Başkanına doğrudan bağlı denetim birimi olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı düzenlenmiş ve 14. maddeye dayalı olarak Teftiş Kurulu ngrlmştr.

2- Bağ-Kur Denetim Elemanları

4956 sayılı Kanuna göre Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı danışma ve denetim birimleri içerisinde yer almaktaydı. 1479 sayılı Kanun uyarınca esnaf ve bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü bünyesindeki müfettişler ve denetmenlerin görevleri; hem Kurum işlem ve memurlarını denetlemek hem de meslek kuruluşlarında, vergi dairelerinde, belediyelerde, özel idarelerde, ilgili diğer kurum ve kuruluşlarda, muhtarlıklarda, iş

yerlerinde; Kuruma tescili gerekenleri, sigortalılığı sona erenleri ve adres değişikliklerini tespit etmek, Kurumun protokol yaptığı sağlık kurum ve kuruluşları ile eczanelerde sağlık sigortası uygulamasını kontrol etmek, meslek kuruluşlarında, vergi dairelerinde, belediyelerde, özel idarelerde, ilgili diğer kurum ve kuruluşlarda, muhtarlıklarda, işyerlerinde, Kurumun yaptığı protokol veya sözleşme hükümleri uyarınca, sağlık kurum ve kuruluşları ile eczanelerde kontrol ve inceleme yapmak idi.

3- Emekli Sandığı Denetim Elemanları

5434 sayılı Kanun uyarınca devlet memurlarının sosyal güvenliğini sağlayan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nde denetimle görevlendirilmiş birim, Teftiş Kurulu Başkanlığı'dır. Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 10. maddesi hükmünce müfettişler Sandığın bütün birimlerinde yapılan işlerin, ilgili kanun, tüzük ve yönetmelikler ile yürürlükteki mevzuata göre yürütülüp yürütülmediğinin soruşturulmasını, incelenmesini ve teftişini yapmaktaydılar. Ayrıca müfettişler tediye merkezi ve kurumların Sandığın gelirlerini doğru olarak tahakkuk ettirip ettirmediğini ve bu gelirleri kanunda öngörülen süreleri içinde ve noksansız olarak Sandığa gönderip göndermediklerini denetlemekle ve sorumlular hakkında 5434 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde işlemde bulunmakla görevliyidiler²²⁰.

B- Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Denetim Sisteminin Yapısı

Sosyal güvenlik sisteminin birer üyesi olan çalışanların ve işverenlerin sistem kurallarına uygunluğunun denetiminden sorumlu olan denetim birimleri, sosyal güvenlik kurumları ile sistem üyeleri arasında bir köprü görevi görmekte ve bu anlamda kurumların dışa açılan pencereleri olmaktadır. Saha denetimleri gerçekleştirilen bu denetim birimleri, sisteme uyumun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadırlar. Saha denetimlerinden sorumlu denetim elemanlarının temel sorumluluğu ve görevi kanunlara uygunluğun sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Saha denetimlerini gerçekleştirecek olan denetim elemanlarının kurum ile sistem üyeleri arasında ana iletişim noktası olmaları ve sisteme uyumun sağlanmasında temel aktör konumunda bulunmaları, bu denetim elemanlarının çok dikkatli seçilerek iyi eğitilmelerini gerekli kılmaktadır²²¹. Ülkemizde sosyal güvenlik denetim

²²⁰ Ekrem TAŞBAŞI, **Sosyal Güvenlikte Denetim Ve Teftiş**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009, s.12-15.

²²¹ ÖZŞUCA, GÖKBAYRAK, **a.g.m.**, s.52.

elemanları Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılan sınavlar sonucunda işe alınmakta ve adaylık sürecinin sonunda mesleğe kabul edilmektedirler.

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda belirtilen Kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleridir.

1-Sosyal Güvenlik Müfettişleri

08.12.1993 tarihine kadar şube müdürlüklerine bağlı olarak çalışan Sigorta Müfettişleri, bu tarihte yürürlüğe giren 3917 sayılı yasa gereğince, S.S.K. Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde toplanmışlardır. S.S.K. Genel Müdürlüğü Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının yayımladığı 17 sayılı Genelge ile Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının kurulması ve uyulacak esaslar belirlenmiştir. Son olarak 16/5/2006 tarihinde kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Teftiş Kurulları tek çatı altına toplanmıştır. SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev merkezi Ankara’dır²²². SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, Türkiye’de “rehberlik” ad ve fonksiyonuyla kurulmuş ilk denetim birimidir²²³.

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 13’üncü maddesinde müfettişin görevleri şu şekilde sıralanmıştır²²⁴:

- “i. Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkaran bir anlayışla denetlemek,*
- ii. Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında kanun, tüzük, yönetmelik, çalışma plan ve programı ve Başkanlık talimatları çerçevesinde, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak, bu görevlerini yürütürken, gerek gördüğünde hakkında yeterli kanaat edinilen personel ile ilgili, personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,*

²²² Sigorta Müfettişleri Derneği, “Sigorta Müfettişliği-Tarihçe”, <<http://www.sgmder.org.tr/tr/SGK-Mufettisligi/Tarihce.html>>, (Erişim Tarihi:23.02.2013).

²²³ Sosyal Güvenlik Kurumu, Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, <www.sgg.gov.tr>, (Erişim Tarihi:23.02.2013).

²²⁴ Resmi Gazete, 10.08.2007 Tarih 26609 Sayı.

- iii. Sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak, Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, yürütülen inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde, ilgili kişi, kurum veya kuruluşlardan her türlü bilgi, belge ve kayıtları istemek,
- iv. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili suçların soruşturulmasında bu Kanunun hükümleri ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket etmek, görev verilmesi halinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında ön inceleme yapmak,
- v. Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma görevlerinin gerektirdiği hallerde, Kurumun merkez ve taşra ünitelerindeki görevlilerin muhafazasına verilmiş olan aynı, nakdi, menkul ve gayrimenkul her türlü varlıklara ilişkin sayım yapmak, bunlara ait gizli olsun veya olmasın her türlü evrak, dosya, vesika ve elektronik, manyetik ve benzeri bilgi işlem ortamındaki verileri tetkik etmek veya almak, gerektiğinde tasdikli örnek veya fotokopilerini bırakmak suretiyle belgelerin asıllarını almak,
- vi. Bu Yönetmeliğin 84 üncü maddesi hükmü çerçevesinde ilgili personeli görevden uzaklaştırmak,
- vii. Kayıtdışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,
- viii. Görevleriyle ilgili tüm resmi ve özel gerçek ve tüzel kişiler ile tüm kurum ve kuruluşlara ait her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak, mevzuat gereği tutulması zorunlu bulunan her türlü kayıt ve belgeleri işyerinde veya teftişe elverişli gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere istemek, bunlara ilişkin gerektiğinde tutanak düzenlemek,
- ix. İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptaması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak tespit etmek,

- x. Görevleri sırasında gerekli gördükleri kimselerin, yazılı ifadelerine başvurmak,
- xi. Görevlerinin yürütülmesi sırasında, sigortalıların hayatına, iş sağlığı ve güvenliğine, dinlenmesine ve çalışmasına uygun olup olmadığının tespitine yönelik olarak, işyerleri ve tüm eklentilerini her zaman görmek, araştırmak ve incelemek, işyerlerindeki iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları saptamak,
- xii. İş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemek,
- xiii. Programda yer almamakla birlikte çeşitli nedenlerle denetime alınan işyerlerinde, gerekli görülmesi halinde, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının belirlenmesine yönelik önerisini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,
- xiv. Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları neticesinde raporlar düzenleyerek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,
- xv. Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluk veya soruşturma açılmasını gerektiren konularda, gecikmeden hadiseye el koyabilmek üzere durumu Rehberlik ve Teftiş Başkanına bildirmek, gecikmesinde zarar umulan veya delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,
- xvi. Kurum faaliyetleriyle ilgili olarak görevlendirildikleri konularda yurtiçinde ve yurtdışında araştırmalar yapmak, eğitim, komisyon, kurs, seminer ve toplantılara görevli veya gözlemci olarak katılmak, görevlendirildikleri konularda kurs, seminer ve eğitim vermek, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında denetim ile ilgili konularda, kendisinin kabulü ve Başkanın izni ile uzman veya bilirkişi olarak hizmet vermek,
- xvii. Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülecek yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırmak ve işlerin istenilen seviyede yürütülmesini sağlamak için alınması gereken tedbirleri ve düşüncelerini inceleme raporu veya yazıyla Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,
- xviii. Refakatlerine verilecek müfettiş yardımcılarının meslekte yetiştirilmelerini sağlamak, liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları

hakkında düzenleyecekleri gizli yazıyı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,

xix. Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuatla ilgili çalışmalar yapmak,

xx. Kanun, tüzük ve yönetmelikler çerçevesinde teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma ile ilgili Başkan veya Rehberlik ve Teftiş Başkanı tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.”

Müfettişler kendi yönetmelikleri gereği teftiş hizmetlerinin gerekleri ile bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, kendi istekleri dışında diğer idari görevlere atanamazlar. Dolayısıyla müfettişler, “müfettişlik güvencesi” altında görev yapmaktadırlar.

2-Sosyal Güvenlik Denetmenleri

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu öncesinde o zamanki adıyla Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından ilk defa, “Kontrol Memuru” unvanı oluşturulmuş ve 22.05.1975 tarih, 15243 sayılı Resmi Gazetede Kontrol Memurlarının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hükümler yayınlanmıştır. Tarihsel süreç içinde mesleğin görev ve yetkilerinin durumu kıyaslandığında, o dönemde bile geniş bir alanda sorumluluk üstlenilmiş olduğu ve bugüne kıyasla bile oldukça ileri bir safhada olduğu söylenebilir. Zira o tarihte yayınlanan Resmi Gazetede “Kontrol Memurları”nın “işyerlerine serbestçe girmek, ilgilileri çağırmak, bilgi istemek ve ifade almak, işyeri kayıtlarını incelemek” gibi yetkilere sahip olduğu görülmektedir. İşçi ve işveren ilişkisinde kayıt dışılığın en büyük göstergesi olan sigortasız çalıştırma ve sigortasız çalışma ile oluşan gelir kaybını en aza indirmek için 1998 yılından itibaren hız kazanan devlet politikası ve Kurumca belirlenen yöntemler doğrultusunda sigorta müfettişlerinin sayısının, artan işyeri 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 görülmüştür²²⁵.

Tarihsel süreç içerisinde 21.01.2000 tarih ve 23940 sayı ile yayınlanan Sosyal

²²⁵ Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, “Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Tarihsel Süreci”, <<http://www.sgd.org.tr/SGD-Tarihcesi.html>>, (Erişim Tarihi:23.02.2013).

Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelikte yoklama memurluğu ünvanı Kurum denetim elemanları arasındaki yerini almıştır²²⁶.

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliğinin²²⁷ 24'üncü maddesinde Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

“a) Yapılacak inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;

- 1) İşyerinin mevcut durumunun, gerektiğinde ruhsatsız yapılmış olanlar da dâhil olmak üzere özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubunun belirlenmesi için inşaatın niteliğinin ve yüzölçümünün, yarım kalan inşaatların yapılmış olan kısımlarının seviyelerinin, başlama ve bitiş tarihlerinin,*
- 2) İşyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunun,*
- 3) İşyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığının,*
- 4) Kanununun 89 uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen prim borçlarına halef olma şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin,*
- 5) Sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğinin,*
- 6) Kanunda sigortalılık başlangıç ve bitişi ilgili kurum ve kuruluşlardaki vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin,*
- 7) Sigortalıların kimlik bilgilerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının,*
- 8) İşten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi ile aylık prim ve hizmet belgesi ve sigortalı hesap fişi bilgilerinin farklı olduğunun tespit edilmesi halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihinin,*
- 9) Sigortalıların/iştirakçilerin fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının, tespit edilmesi,*

²²⁶ Özlem ZEYBEK, **Sosyal Sigortalarda Mevcut Denetim Sistemi, Sorunları ve Bu Denetim Mekanizmasının Etkinleştirilmesine Yönelik Model Önerisi (Kurgulaması)**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s.13.

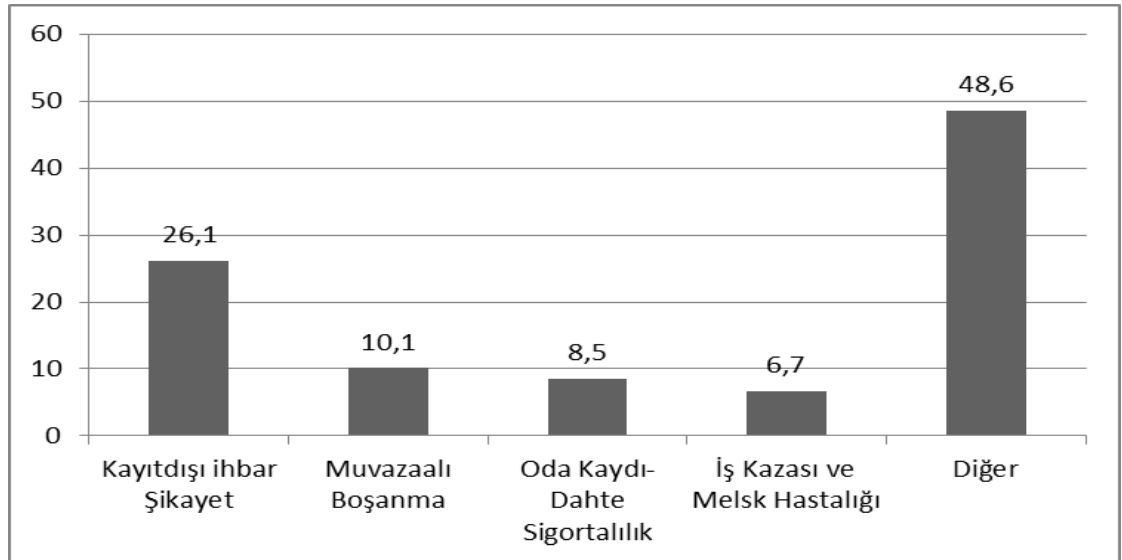
²²⁷ Resmi Gazete, 26.05.2011 Tarih 27945 Sayı.

- b) İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi,
- c) Kurumun ilgili birimlerince yapılan yazışmalar sonucu işverenlerin, aracılardan, sigortalıyı devir alan işverenlerin, sigortalıların ve diğer şahıs veya kuruluşların adreslerinin tespit edilememesi halinde gerekli araştırmaların yapılması,
- ç) Kurum alacağının tahsili amacıyla ilgililerin hacze kabil mal varlığının olup olmadığının araştırılması,
- d) Sigortalı işe giriş tarihinde, sigortalının bildirim ile işverenin/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirim arasında farklılık olması halinde, farklılık nedeninin tespit edilmesi,
- e) Sicilsiz tahakkuklara ilişkin bildirimlerin hak iddia eden kişiye ait olup olmadığının tespitinde denetim sonucuna göre karar verilebilme ihtimalinin bulunması halinde, ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelerin neler olduğunun açıkça belirtilerek araştırılması,
- f) 6/8/2003 tarihinden önce ölen sigortalının ana ve babasının geçimlerinin, sağlığında sigortalı tarafından sağlanıp sağlanmadığı hususunda gerektiğinde araştırma işleminin yapılması,
- g) Sigortalılar ile Kurumdan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü buldukları kimselerinin olup olmadıkları ile bunların sağlık yardımlarına müstehak bulunup bulunmadıklarının araştırılması,
- ğ) Sigortalı veya diğer hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıkları veya bu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespitinin yapılması,
- h) Başkan veya yetki devrettiği genel müdür tarafından uygun görülmesi halinde ölüm ve malullükle sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalığının soruşturulması, ölüm ve malullükle sonuçlananlar dışındaki iş kazası ve meslek hastalığı hallerinin incelenmesi ve/veya soruşturulması ve hastalık iddiası olaylarının incelenmesi,
- ı) İl müdürü tarafından denetimi uygun görülen eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri, optisyenlik gibi müesseseler gibi sağlık hizmet sunucularının, sigortalıların sosyal güvenlik mevzuatı kapsamındaki iş ve işlemlerinin mevzuata, Kurumla yapılan sözleşme ve protokollere uygunluğu konusunda inceleme, tespit, denetim ve tarama yapılması,

- i) Sağlık hizmet sunucularının vermiş olduğu sağlık hizmetlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin ödeme belgeleri ile eklerinin, ilgili mevzuat ve Kurum ile sağlık hizmet sunucuları arasında akdedilen sözleşme hükümleri çerçevesinde düzenlenip düzenlenmediğinin kontrol edilmesi ve incelenmesi,
- j) Sağlık hizmet sunucularının denetiminde, denetim konusu ile ilgili olarak her türlü bilgi, belge ve kayıtların ibrazının istenmesi, bunların incelenmesi, gerektiğinde tasdikli örnek ve fotokopilerinin alınması,
- k) Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi,
- l) Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasıyla ilgili olarak işverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirme yapılması,
- m) İl müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından verilecek benzeri inceleme, araştırma, tespit, denetim ve tarama yapılması.”

Sosyal güvenlik denetmenleri, taşra teşkilatında birbirinden kopuk biçimde istihdam edilmektedir. Denetim her il müdürünün inisiyatifi çerçevesinde gerçekleşmekte ve denetim konusunda bir strateji bulunmamaktadır. Ayrıca denetim elemanları, yerelleşme nedeniyle denetimi etkin yerine getirememesi riski ile karşı karşıya kalabilmektedir²²⁸.

Grafik-11: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinde Mevcut İşlerin Dağılımı, (%)
(Şubat,2012)



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı; a.g.r., s.32

²²⁸ T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.r., s.32.

Kanun koyucu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı denetimin devamlılığının önemi açısından yeniden yapılanma çalışmaları içinde Sigorta Yoklama Memurlarının yeniden değerlendirilmesi yoluna gitmemiş, altyapısı oluşturulmuş birimin devamı ve hizmetlerin kesintisiz yapılabilmesi için geçici madde ile Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğuna doğrudan atama yapmıştır. 20.07.2007 tarihinde yayınlanan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği ile tek çatı altında birleştirilen ve Türkiye'nin geneline hitap eden Sosyal Güvenlik Kurum Başkanlığı çatısı altında bulunan Bağ-Kur Genel Müdürlüğünün denetim kadrosu olan Bağ-Kur Denetmenlerinin yönetmeliği yürürlükten kaldırılarak, işlevi yürürlüğe konulan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları yönetmeliğine dahil edilmiştir. 6111 sayılı Kanununun 164'üncü maddesi ile 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda değişiklik yapılmış ve Kurumca yapılacak yeterlik sınavında başarılı olan Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrolarına atanmıştır²²⁹.

Sosyal güvenlik denetimini etkin bir şekilde yerine getirmek için Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları yayımlanmıştır. Buna göre Sosyal Güvenlik Denetmenleri görevlerini yerine getirirken bazı ilkeler doğrultusunda hareket etmelidir. Bu ilkeler; dürüstlük, objektiflik (nesnellik), tarafsızlık, mesleki yeterlilik ve gerekli özen, sır saklama (gizlilik), mesleki davranış, bağımsızlık, yetkinlik ve ehil olmadır²³⁰.

C- Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetim Elemanları Dışındaki Denetim Elemanları

Sosyal Güvenlik sistemimizde Kurumun kendi denetim elemanları dışında da denetim fonksiyonuna yardımcı olan elemanlar bulunmaktadır. Bunlar Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşaviler, İş Müfettişleri, Kamu İdarelerinin kendi denetim elemanları ile yargısal denetim yapanlar olup, aşağıdaki kısımda bunların denetim görevleri hakkında bilgi verilecektir.

²²⁹ Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, "Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Tarihsel Süreci", <<http://www.sgd.org.tr/SGD-Tarihcesi.html>>, (Erişim Tarihi:23.02.2013).

²³⁰ SGK, 29.01.2013 Tarih 2013/05 Sayılı Genelge.

1- Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler

Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ile Yeminli Malî Müşavirlere (meslek mensuplarına) ilk olarak 1994 yılında, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından çıkarılan 02/07/1994 tarih ve 21978 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5 seri nolu Tebliğ ile özel bina inşaatı ve ihale konusu işlerden dolayı asgari işçilik inceleme yetkisi verilmiştir. Bu yetki idari bir tasarruf olun bu yetkinin kullanılmasına ilişkin yasal dayanak bulunmamakta idi. Daha sonra uygulamadaki tereddütleri gidermek amacıyla “10 seri nolu tebliğ” 30/09/1994 tarih ve 22067 sayılı, “12 seri nolu tebliğ” ise 26/2/1995 tarih ve 22214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Meslek mensuplarına inceleme yetkisinin iptali için yargı yoluna gidildiğinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 19/04/2002 tarihli, Esas:2000/2787 ve Karar: 2001/1185 sayılı kararı ile meslek mensuplarının kayıt ve belge inceleme yetkisi ellerinden alınmıştır. Gerekçe olarak da, 506 sayılı Kanunun 130’ uncu maddesine göre 506 sayılı Kanunun uygulanması bakımından teftiş, kontrol ve denetleme yetkisinin sigorta müfettişlerine ait olması gösterilmiştir. Ancak daha sonra, meslek mensuplarının kayıt ve belge inceleme yetkisi 4958 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanunun 130 uncu maddesine eklenen fıkralar ile tekrar verilmiştir. Meslek mensuplarının, özel bina inşaatı ve ihale konusu işlerden dolayı yeterli işçilik inceleme yetkisi, 5510 sayılı Kanunun 59’ uncu maddesiyle aynen korunmuştur²³¹.

Sosyal sigortalar mevzuatının uygulanmasının denetiminde kurum denetim elemanlarının sayısal olarak yetersiz kalmaları, işlerin yoğunluğu nedenleri ile özel bina inşaatı ve ihale konusu işlerle sınırlı kalmak şartıyla meslek mensuplarına işveren ve taşeron kayıtlarının incelemesi yetkisi verilmiş, böylece bir anlamda Kurum denetim elemanlarının üzerindeki yük hafifletilmeye çalışılmıştır²³². Uygulamada düzenlenen rapor sayılarına bakıldığında meslek mensuplarına tanınan bu yasal yetkinin tam olarak kullanılmadığı anlaşılmaktadır²³³.

Meslek mensuplarının yaptığı denetim işyeri resmi kayıtlarları üzerinden olup Sosyal Güvenlik Denetmeninin veya Sosyal Güvenlik Müfettişinin yaptığı denetimlere göre oldukça kısıtlıdır.

²³¹ Naci ŞAHİN, “Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirler Tarafından Yeterli İşçiliğin Tespitinin Usul Ve Esasları”, <<http://www.bilgidenetim.com/serbest-muhasebeci-mali-musavirler-ile-yeminli-mali-musavirler-terafindan-yeterli-isciligin-tespitinin-usul-ve-esaslari.html>>, (Erişim Tarihi:24.02.2013).

²³² ZEYBEK, **a.g.t.**, s.14.

²³³ TAŞBAŞI, **a.g.t.**, s.62.

2- İş Müfettişleri

Sosyal güvenlik denetimi konusunda yetki verilenlerden, kurum mevzuatına ve uygulamalarına, yaptıkları iş ve denetimler yönünden en yakın olan denetim elemanları iş müfettişleridir. İş müfettişlerinin kendi denetim alanları işyeri denetimi olup, sosyal güvenlik denetimlerinin büyük çoğunluğu da işyeri üzerinden yapılan denetimlerinden oluşmaktadır. İş müfettişleri ile sosyal güvenlik denetim elemanlarının görevleri arasında çakışma bulunmaktadır²³⁴. Bu çakışma özellikle iş kazası olaylarında yaşanmaktadır. Nitekim işyerinin iş sağlığı ve güvenliği önlemleri yönünden denetimini iş müfettişleri, kaza sonucu ölüm meydana gelmişse SGK müfettişleri, yaralanma ile sonuçlanmışsa SGK denetmenleri, hem ölüm hem yaralanma söz konusu ise sayılan tüm denetim elemanları konuyu incelemektedir.

3- Kamu İdarelerinin Kendi Denetim Elemanları

Türkiye’ de pek çok kurumun kendi denetim elemanları bulunmaktadır. Bu denetim elemanlarına 5510 sayılı yasanın 59’uncu maddesi ile kendi mevzuatları gereği yapacakları denetimlerde, çalışanların sigortalı olup olmadıklarını tespit etme yetkisi verilmiş olup aynı maddeye dayanılarak hazırlanan “Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik” 27.09.2008 tarihli resmi gazetede yayınlanmıştır. Bu yönetmeliğe göre; Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler dikkate alınarak, işyerinde fiilen veya kayden çalıştırıldığı tespit edilen sigortalılar ile sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesine ilişkin fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağı, ilgili ünite tarafından Kurum mevzuatına uygun olarak işleme alınır. Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan soruşturma, denetim ve incelemelerden; kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalıştığı belirlendiği halde, prime esas gün sayıları veya prime esas kazançları Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı Kurumca yapılacak değerlendirmeden sonra dikkate alınmaktadır.

²³⁴ S.Mehmet KELEŞ, **Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Önerisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bilecik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bilecik, 2012, s.68.

Reform ile birlikte kayıtdışı istihdamla mücadele konusunda başarının sadece SGK' nın yapacağı çalışmalarla değil; kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, bankalar ve toplumun diğer kesimleri ile işbirliği yapılarak yakalanabileceği hususu benimsendi²³⁵. Ayrıca kayıtdışı ile mücadele anlamında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı yaklaşık 60 kamu kurumu ile protokol imzalamış ve imzalanan protokoller çerçevesinde veriler toplanmaktadır. SGK dışındaki diğer kamu kurumlarınca düzenlenen portör muayeneleri, kimlik bildirim formları ve maliye yoklama fişleri gibi belgelerden elde edilen veriler sayesinde birçok kayıtdışı işyeri ve kişi tescil edilmiştir (Tablo-29).

Tablo-29: Kamu Kurumlarından Alınan Veriler Sonucunda Tescil Edilen Kişi ve İşyeri Sayısı

Gelen Bilgi	İş Yeri	Sigortalı
	Tescilsiz İş Yeri Sayısı	Tescilsiz Sigortalı Sayısı
Portör Muayene Listeleri	1.685	15.249
Kimlik Bildirme Formları	1.133	16.138
Kurumlardan Gelen Belgeler	7.007	83.487
Yoklama Fişleri	1.520	5.910
TOPLAM	11.345	120.784

Kaynak: SGK, 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Haziran-2012, Ankara, s.38.

2013 yılı içerisinde Maliye Bakanlığı ile ÇSGB arasında yapılan ortak protokol gereği maliye yoklama memurları da işyerlerinde SGK'ya ilişkin sorgulamalar yapabilmektedir.

4-Yargısal Denetim

Kurum, sigortalı ve işverenin birbirleri ile ve kendi dışındaki taraflarla olan ilişkilerinde ortaya çıkan ve kurumun idari kararlarıyla çözülemeyen uyuşmazlıklar yargı organları tarafından çözüme kavuşturulmaktadır²³⁶.

Sosyal güvenlik denetmenlerince işyerlerinde yapılan fiili tespitlerde çalıştıkları belirlendiği halde, işyeri kayıt ve belgelerinde bu çalışmalara yer verilmeyen veya prime esas kazançlarının Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik prime esas gün sayılarının

²³⁵ SGK, KADİM Daire Başkanlığı, **Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Çalışmaları**, Yayın No:67, Ankara, Şubat 2013, s.37.

²³⁶ KELEŞ, a.g.t., s.78.

veya prime esas kazançlarının, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı dikkate alınmaktadır.

Uygulamada birçok kişi “hizmet tespit davası” yoluyla kayıtdışı çalıştığı veya çalıştırıldığı süreleri (süre sınır olmaksızın) hizmetlerine saydırmaktadır. Nitekim 5510 sayılı Kanununun 86’ncı maddesinde, aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları kurumca tespit edilemeyen sigortalılar, çalıştıklarını, hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak 5 yıl içerisinde iş mahkemesine başvurarak, alacakları ilâm ile ispatlayabilirlerse, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamları ile prim ödeme gün sayıları dikkate alınır hükmüne yer verilmiştir.

Türkiye’ de Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Birinci Dairesinin 20.11.2012 tarih 2783 sayılı kararı ile 15 ilde Sosyal Güvenlik Mahkemeleri kurulmuştur. Bu mahkemeler bir nevi ihtisas mahkemeleri olup Sosyal Güvenlik Hukukundan kaynaklanan davalara bakacaktır.

IV- SOSYAL GÜVENLİK MÜFETTİŞLERİ TARAFINDAN YAPILAN DENETİMLER VE SONUÇLARI

İstanbul, İzmir ve Ankara’ da kurulu bulunan Rehberlik ve Teftiş Başkanlıkları tarafından görevlendirilen Sosyal Güvenlik Müfettişleri Türkiye geneli denetim yapan denetim elemanlarıdır. Aşağıda müfettişler tarafından yapılan Türkiye geneli denetim sayıları ve sonuçları Tablolar halinde belirtilmiştir.

A-Denetim Sayıları

SGK müfettişlerince 2003-2010 yılları arasında piyasada yapılan denetim sayılarının yıllara göre dağılımı Tablo-30’de gösterilmiştir.

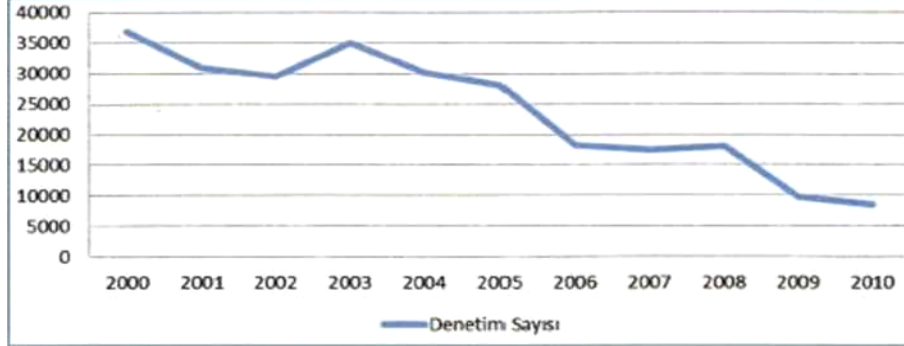
Tablo-30: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa/Sektör Denetim Sayıları

Yıllar	Denetim Sayısı
2010	8.485
2009	9.736
2008	18.120
2007	17.453
2006	18.179
2005	28.055
2004	30.068
2003	34.962
Toplam	165.058

Kaynak: Akbulut vd., a.g.e., s.332.

Kurum müfettişlerince son 2003-2008 yılları arasında piyasa üzerinde 165.058 denetim yapılmıştır. Piyasada en yoğun denetim 34.962 denetim sayısı ile 2003 yılında, en az denetim ise 8.485 denetim ile 2010 yılında yapılmıştır.

Grafik-12: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa/Sektör Denetim Sayıları



Kaynak: Akbulut vd., a.g.e., s.332.

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından piyasada yürütülen denetimlerin yıllara göre seyri Grafik-12’de gösterilmiştir. Grafikte görüldüğü üzere Kurum müfettişlerinin piyasaya yönelik denetim faaliyetleri yıldan yıla azalmıştır.

B- Soruşturma Sayıları

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı müfettişlerince 1989-2010 yılları arasında piyasada yapılan soruşturma sayıları Tablo-31’de verilmiştir.

Tablo-31: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa/Sektör Soruşturma Sayıları

Yıllar	Soruşturma Sayıları
2010	179
2009	85
2008	1.401
2007	7.309
2006	7.816
2005	7.627
2004	13
2003	16
2002	7
2001	9
2000	10
1999	11
1998	10
1997	5
1996	6
1995	6
1994	3
1993	4
1992	6
1991	-
1990	2
1989	1
Toplam	24.526

Kaynak: Akbulut vd., a.g.e., s.333.

1989-2010 yılları arasında piyasaya yönelik olarak Kurum müfettişleri tarafından toplam 24.526 soruşturma yapılmıştır. Özellikle 2004-2008 yılları arasında soruşturma sayısında büyük artış yaşanmıştır.

C- Düzenlenen Denetim Raporu Türleri Ve Getirilen Teklif Sayıları

SGK müfettişlerince 2001-2010 yılları arasında piyasada ve sektörlerde yürütülen denetimler sonucu yazılan rapor türleri ve sayıları Tablo-32’de verilmiştir. Müfettişlerce piyasada yürütülen denetimler sonucunda 9.367 asgari işçilik inceleme raporu, 23.347 inceleme raporu, 39.935 kısmi denetim raporu, 2.170 genel denetim raporu ve 87 etüt inceleme raporu olmak üzere toplam 74.906 rapor hazırlanmıştır.

Tablo-32: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Piyasa Denetimi Sonucu Yazılan Rapor Türleri ve Sayıları

Rapor Yılı	Asgari işçilik İnceleme Raporu	İnceleme Raporu	Kısmi Denetim Raporu	Genel Denetim Raporu	Etüt İnceleme Raporu	Toplam
2010	4.288	4.197	-	-	-	8.485
2009	4.255	5.481	-	-	-	9.736
2008	824	13.638	2.268	71	-	16.801
2007	-	-	9.292	873	32	10.197
2006	-	-	9.719	640	20	10.379
2005	-	31	18.656	586	35	19.308
2004	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	-	-
Toplam	9.367	23.347	39.935	2.170	87	74.906

Kaynak: Akbulut vd., a.g.e., s.334.

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından piyasa/sektör denetim, inceleme ve soruşturma sonucu getirilen teklifler ve sayıları Tablo-33’de verilmiştir. 2000-2010 yılları arasında piyasada faaliyet gösteren kuruluşlar kapsamında yapılan denetim, inceleme ve soruşturmalar sonucunda en çok idari işlemlere ilişki teklifler yapılmıştır.

Tablo-33: Sosyal Güvenlik Kurumu Piyasa/Sektör Denetim, İnceleme ve Soruşturma Sonucu Getirilen Teklifler ve Sayıları

Yıllar	Disiplin	Adli	Mali	İdari
2010	10	3.708	933	13.850
2009	8	5.578	869	10.697
2008	41	5.788	358	24.953
2007	19	4.019	4.352	27.895
2006	2	385	122	20.803
2005	2	199	54	36.426
2004	20	210	43	31.719
2003	36	318	78	28.546
2002	19	182	22	14.881
2001	12	150	53	19.324
2000	2	172	26	39.904
Toplam	171	20.709	6.910	269.001

Kaynak: Akbulut vd., a.g.e., s.335.

Sosyal Güvenlik Müfettişleri tarafından sosyal sigorta alanında yapılan denetim sonuçlarına baktığımızda (Tablo-34); 2009-2012 yılları arasında toplam 265.136 işyeri denetlenmiştir. Denetlenen işyerlerinden 2.459 tanesinin SGK' ya tescili olmadığı, 23.445 kişinin sigortasız çalıştığı ve 10.660 kişinin de sahte sigortalı olduğu tespit edilmiştir. Tüm bu tespitler sonucunda yaklaşık 460 milyon TL ek prim ve 148 milyon TL ipc tahakkuk etmiştir.

Tablo-34: Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Sosyal Sigorta Alanında Yapılan Denetim Sonuçları

	2009	2010	2011	2012	Toplam
Denetlenen İşyeri Sayısı	9.278	8.150	5.610	242.098	265.136
Tescili Sağlanan Kaçak İşyeri Sayısı	609	646	569	635	2.459
Sigortasız Çalışan Sayısı	6.020	7.294	5.207	4.924	23.445
Tespit Edilen Sahte Sigortalı Sayısı	4.493	2.732	3.178	257	10.660
İncelemelerde Tespit Edilen Ek Matrah Tutarı (TL)	53.125.660	47.484.201	14.530.153	54.698.585	169.838.599
İncelemelerde Tespit Edilen Fark Matrah Tutarı (TL)	39.572.087	64.279.730	123.537.563	68.364.589	295.753.969
Önerilen İdari Para Cezası (TL)	32.540.706	58.014.252	30.580.528	27.499.015	148.634.501

Kaynak: İlgili yıllara ait SGK Faaliyet Raporlarındaki veriler kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Sosyal Güvenlik Müfettişleri tarafından 2010-2012 yılları arasında hastane, eczane ve optiklerde yapılan denetimler sonucunda toplam yaklaşık 135 milyon TL Kurum zararı tespit edilmiş ve 701 milyar TL de idari para cezası öngörülmüştür (Tablo-35).

Tablo-35: Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Sağlık Hizmet Sunucularına (Hastane, Eczane ve Optik) Yönelik Yapılan Denetim Sonuçları

	2010	2011	2012	Toplam
Sağlık Hizmetleri Alanında Tespit Edilen Kurum Zararı Toplamı (TL)	39.365.430	17.500.536	78.400.536	135.266.502
Sağlık Hizmet Sözleşmesi Gereği Önerilen Ceza Tutarı (TL)	64.214.640	92.116.255	545.069.889	701.400.784

Kaynak: İlgili yıllara ait SGK Faaliyet Raporlarındaki veriler kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

V- SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ TARAFINDAN YAPILAN DENETİMLER VE SONUÇLARI (MANİSA İLİ ÖRNEĞİ)

Sosyal Güvenlik Denetmenleri SGK'nın hemen hemen her ilinde görev yapan denetim elemanlarıdır. 2013 yılı Mayıs ayı itibariyle Manisa SGK İl Müdürlüğü'nde görevli 9 adet Sosyal Güvenlik Denetmeni ve 13 adet Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı görev yapmaktadır.

Yoklama Memurluğu ve ardından Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu'nun ihdas edilmesi ile birlikte SGK'daki denetim işi yavaş yavaş ihdas edilen bu iki kadroya devredilmiştir. Bugüne geldiğimizde ise denetimlerin büyük bir çoğunluğu Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu'nun devamı bir kadro olan Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

A- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği'nin 24'üncü maddesinde sosyal güvenlik denetmenlerin görevleri sayılmıştır. Bu görevlerden prim tahakkuk ettiren ve gider azaltıcı en önemli denetimler; ihbar/şikayet denetimleri, muvazaalı boşanma denetimleri ve sahte işyeri denetimleridir.

1- İhbar Ve Şikâyet Denetimleri

Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimlerin gerekçeleri genelde ihbar ve şikâyetlerden kaynaklanmaktadır. Kuruma yapılan ihbar ve şikâyetler Kuruma dilekçe ile müracaat ile olmakla birlikte Alo 170 ihbar hattı ile de olmaktadır.

2- Muvazaalı Boşanma Denetimleri

5510 sayılı Kanunu' nun 56'ncı maddesinde "*Eşinden boşandığı halde, boşandığı eşiyile fiilen birlikte yaşadığı belirlenen eş ve çocukların, bağlanmış olan gelir ve aylıkları kesilir.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm ile ilgili denetimler Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır. Yapılan denetimler sonucunda muvazaalı boşandığı tespit edilen kişilerin aylıkları kesilmektedir. Dolayısıyla SGK tarafından yersiz aylık ödenmesinin önüne geçilmektedir. Bu denetim gelir getirmeye yönelik denetimden ziyade gider azaltıcı bir denetimdir.

3- Sahte İşyeri/Sigortalı Denetimleri

Ülkemizde bazı işverenler gerçekte çalışmayan kişileri işyerinde çalışıyormuş gibi göstermektedir. Örneğin, 3-5 metrekare büro tarzı bir işyerinden yüzlerce kişi sanki çalışıyormuş gibi sigortalı yapılmaktadır. Yapılan bu sahte bildirimlere ait sigorta primleri ise ödenmemektedir. Bununla birlikte fiilen çalışmadığı halde çalışıyormuş gibi gösterilen bu kişiler hem sağlıktan yararlanmakta, hem hastalanınca geçici iş göremezlik ödeneği (rapor parası) almakta hem de emekli olmaktadır. Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler ile bu sahte bildirimlerin önüne geçilmektedir.

B- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimlerin Sonuçları

Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda kayıtdışı çalışan (sigortasız) kişiler ve SGK' ya tescili olmayan işyerleri tespit edilmektedir. Yapılan tespitlere ilişkin denetim raporları düzenlemekte ve ilgililer hakkında idari para cezası uygulanmaktadır.

Aşağıda Manisa ili örneğinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucu Tablolar halinde belirtilmiştir.

1- Kayıtdışı (Tescilsiz) Sigortalı Ve İşyeri Tespiti

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda kayıt içine alınan kişi ve işyeri sayısı Tablo-36'de gösterilmiştir.

Tablo-36: Manisa İli Özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Kayıt İçine Alınan Kişi ve İşyeri Sayısı

Yıllar	Sigortasız Çalıştığı Tespit Edilen Kişi Sayısı	Kuruma Tescili Olmadığı Tespit Edilen İşyeri Sayısı
2008	965	73
2009	711	47
2010	2.886	66
2011	966	48
2012	1.120	127
Toplam	6.648	361

Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda 2008-2012 yılları arasında toplam 6.648 kişi ve 361 işyeri kayıt içine alınmıştır.

2- Tahakkuk Eden Prim Ve İdari Para Cezası Tutarı

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda kayıt içine alınan ve tahakkuk eden prim ve idari para cezası (İPC) miktarları Tablo-37'da gösterilmiştir.

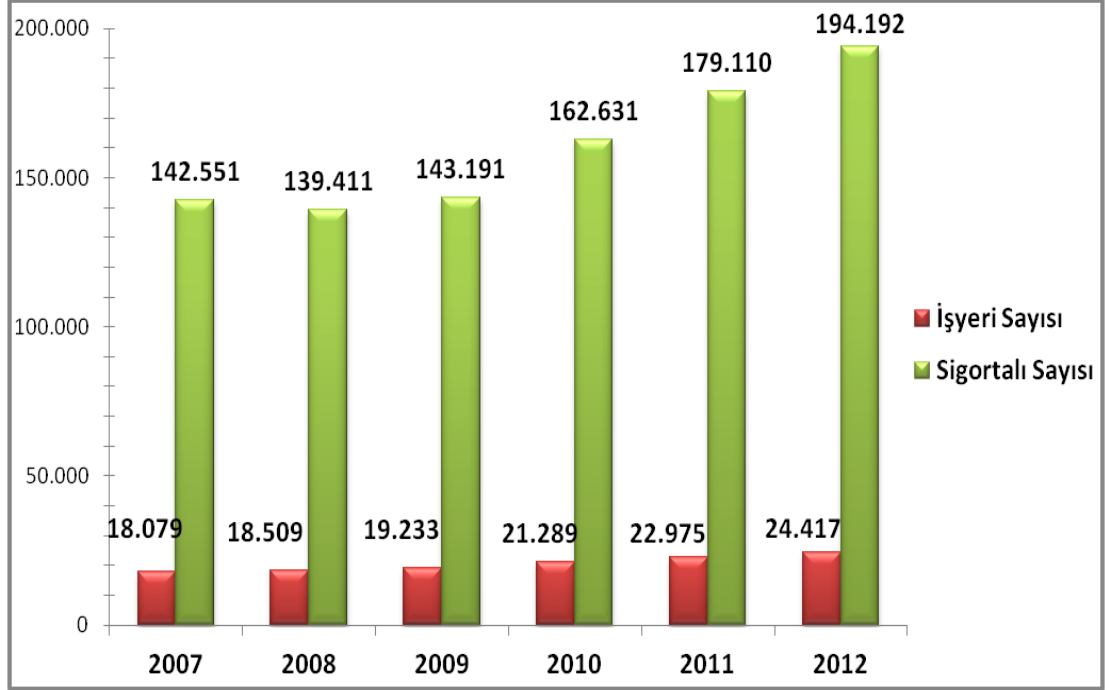
Tablo-37: Manisa İli Özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Kayıt İçine Alınan Kişi Ve İşyeri Sayısı İle Tahakkuk Eden Prim ve İPC Tutarları

Yıllar	Sigortasız Çalıştığı Tespit Edilen Kişi Sayısı	Kuruma Tescili Olmadığı Tespit Edilen İşyeri Sayısı	Tahakkuk Eden Toplam Prim Tutarı	Tahakkuk Eden İPC Tutarı
2008	965	73	386.282 TL	3.357.364 TL
2009	711	47	205.451 TL	2.112.108 TL
2010	2.886	66	1.506.501 TL	5.339.881 TL
2011	966	48	822.174 TL	3.263.793 TL
2012	1.120	127	1.192.062 TL	4.276.195 TL
Toplam	6.648	361	4.112.472 TL	18.349.344 TL

Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda 2008-2012 yılları arasında toplam 4,1 milyon TL prim ve 18,3 milyon TL İPC tahakkuk etmiştir.

Grafik-13: 2007-2012 Yılları Arası Manisa İline Ait Tescilli İşyeri ve Zorunlu Sigortalı (4/a) Sayıları (adet/kişi)



Kaynak: İlgili yıllara ait SGK istatistik yıllıkları verileri kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

2007-2012 yılları arası Manisa iline ait tescilli işyeri ve 5510 sayılı Kanununun 4/a bendine tabi (bir işveren bağımlı olarak çalışan işçiler) zorunlu sigortalı sayılarına ilişkin Grafik-13 incelendiğinde SGK'ya tescilli bildirge veren işyeri sayısı sürekli artış göstermiştir. 2007 yılında bildirge veren işyeri sayısı 18.079 adet iken 2012 yılında bu sayı 24.417 adet olmuştur. SGK'ya tescilli zorunlu sigortalı sayısı ise 2008 yılı hariç diğer yıllarda sürekli artış göstermiştir. 2007 yılında 142.551 kişi olan zorunlu sigortalı sayısı 2012 yılında 194.192 kişi olmuştur. Gerek işyeri sayısının artışında gerekse zorunlu sigortalı sayısı artışında denetimlerin fonksiyonu bir gerçektir.

Grafik-14: 2008-2012 Yılları Arası Manisa İline Ait Aktif Esnaf ve Tarım Sigortalı Sayıları (kişi)



Kaynak: İlgili yıllara ait SGK istatistik yıllıkleri verileri kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

2008-2012 yılları arası Manisa iline ait SGK'ya tescilli ve aktif 1479 sayılı Kanuna tabi esnaf sigortalı (Esnaf Bağ-Kuru) sayısı ile 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalı (Tarım Bağ-Kuru) sayısı incelendiğinde (Grafik-14) düzgün bir artış veya azalış yoktur. 2009 ve 2011 yıllarında toplam sigortalı sayısı azalırken 2010 ve 2012 yıllarında toplam sigortalı sayısı artmıştır.

3- Muvazaalı Boşanma Denetim Sonuçları

5510 sayılı Kanunun 56'ncı maddesine göre; eşinden boşandığı halde, boşandığı eşile fiilen birlikte yaşadığı belirlenen eş ve çocukların, bağlanmış olan gelir ve aylıkları kesilir. Bu kişilere ödenmiş olan tutarlar, 96'ncı madde hükümlerine göre geri alınır.

Türkiye'de birçok bayan vefat eden babası üzerinden ölüm (yetim) aylığı alabilmek için eşinden boşanmakta ancak boşandıktan sonra beraber aynı çatı altında yaşamaya devam etmektedirler. Kanun gereği bu durumdaki bayanların aylıkları kesilmektedir. SGK'ya muvazaalı boşanma ile ilgili çok sayıda ihbar başvurusu olmakta olup denetimler ve tespitler Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır.

Tablo-38: Manisa İline Ait Muvazaalı Boşanma İhbar Sayıları ve Denetim Sonuçları

YIL	Muvazaalı Boşanma İhbar Sayısı	Muvazaalı Boşandığı Tespit Edilen Kişi Sayısı
2010	267	141
2011	215	96
2012	228	80
2013(Mayıs)	29	37
Toplam	739	354

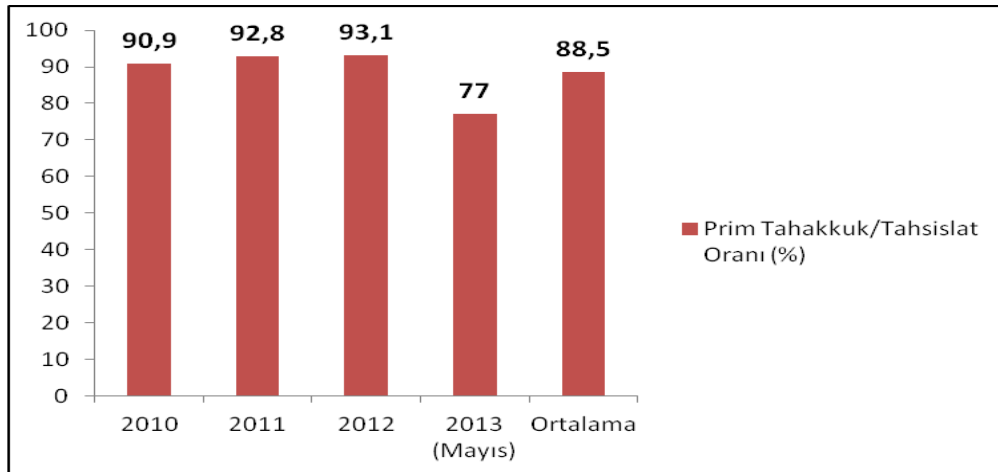
Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Manisa ili özelinde 2010 yılının Ocak ayından 2013 yılının Mayıs ayına kadar toplam 354 muvazaalı boşanma tespiti yapılmıştır(Tablo-38). Yapılan bu tespitler doğrultusunda kişilerin yersiz olarak aldıkları aylıkları kesilmektedir. Ayrıca yine bu kişiler ile ilgili olarak geriye dönük bir tespit yapılması halinde geçmiş dönemlere ait aylıklar yasal faizi ile birlikte SGK tarafından tahsil edilmektedir.

4- Manisa İline Ait Tahakkuk/Tahsilat Oranı

Sosyal sigortaların başlıca finansman kaynağını, sigortalı ve işverenlerin ödedikleri primler oluşturmaktadır. Bu nedenle anılan primlerin zamanında tahsil edilmesi çok önemlidir. SGK verilerine göre Manisa iline ait tahakkuk ve tahsilat oranları aşağıda belirtilmiştir.

Grafik-15: Manisa İline Ait Tahakkuk/Tahsilat Oranı



Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir

Grafik-15 incelendiğinde Manisa iline ait tahakkuk/tahsilat oranının yüksek olduğu görülmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK DENETİM ELEMANLARINA YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI

I- GEREÇ VE YÖNTEMLER

A- Çalışmanın Konusu

Araştırmamızda sosyal güvenlik denetim sisteminin algılanmasında etkili olan uygulama, mevzuat, işleyiş, içsel ve dışsal faktörlere yer verilerek sosyal güvenlik denetim sistemini etkileyen faktörler üzerinde durulmuş olup;

- Denetimlerin yeterlilik düzeyi,
- Denetimlerin niteliği,
- Sosyal güvenlik mevzuatının karışıklığının denetim üzerindeki etkisi,
- Cezaların caydırıcılığı,
- Vergi denetimi ile sosyal güvenlik denetiminin karşılaştırılması,
- Af beklentisinin işverenler/mükellefler üzerindeki etkisi,
- Siyasi baskıların denetim üzerindeki etkisi,
- Denetim olasılığı ve sıklığının ne kadar etkili olabileceği
- İşveren/mükellef beklentilerinin denetimi etkileyip etkilemediği,
- Hangi denetim yönteminin ve modelinin etkili olduğu,
- Denetim elemanı sayısının yeterlilik düzeyi gibi konular üzerinde

tartışılmaya çalışılmıştır.

Tüm bu değerlendirmeler sonrasında; elde edilen bulgulara dayanarak algılamalar tespit edilip, buna paralel olarak denetim sisteminin etkinliğine ilişkin çözüm önerileri bu araştırmanın konusuna dahil edilmiştir.

B- Çalışmanın Amacı Ve Önemi

Literatürde, özellikle sosyal güvenlik denetim sistemine yönelik araştırmaların azlığı dikkat çekmektedir. Sosyal güvenlik primlerinin ödenmek istenip istenmemesi, sosyal güvenlik açıkları açısından büyük önem arz etmektedir. Nitekim, sosyal güvenlik giderlerinin büyük bölümü primler ile finansmanı sağlanmaktadır. Prim gelirlerinin düşük olmasının en büyük nedeni ise kayıtdışılıktır. Kayıtdışılığı önlemenin en önemli ve etkili yöntemi ise denetimdir.

Bu çalışmayla, fiilen denetim yapan sosyal güvenlik denetim elemanlarının denetim algılamaları ölçülmeye çalışılmıştır.

Yukarıda sayılan amaçlarla elde edilen bulgular, aynı zamanda Sosyal Güvenlik Kurumu' na da yol gösterecektir.

C- Çalışmanın Kapsamı Ve Sınırları

Sosyal güvenlik denetim sisteminin algılanmasına yönelik olan bu anket uygulamasının araştırma evreni tüm Türkiye genelinde ve sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarıdır. Araştırmaya katılan ve anket uygulamasını tam olarak tamamlayan 470 kişidir. Bunlardan 68'si Müfettiş/Başmüfettiş, 24'ü Müfettiş Yardımcısı, 199'u Denetmen ve 179'u Denetmen Yardımcısıdır.

Türkiye'de sosyal güvenlikle ilgili denetimlerin büyük bir kısmı denetmenlerce yapılmaktadır. Çünkü denetmenler 81 ilde (taşrada) denetim yapan denetim elemanlarıdır ve sayıca daha fazladır. Müfettişler ise üç ilde (İstanbul, Ankara ve İzmir) Grup Başkanlıkları halinde teşkilatlanmış olup Türkiye geneli denetim yapan denetim elemanlarıdır.

D- Araştırmanın Yöntemi

Araştırmaya 21.05.2013-31.05.2013 tarihleri arasında "<http://anket.manisasgk.gov.tr/>" internet sitesi üzerinden uygulanmıştır. Üç bölümden oluşan anketteki soru adedi 25'tir. Sorular tarafımızdan belirlenmiştir. İlk bölümde mesleki bilgiler, meslekte çalışma süresi ve cinsiyet sorulmuştur. İkinci bölümde ise sorular 5'li Likert ölçeğine göre düzenlenmiştir. Katılımcıların verilen önermelere; kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, kararsızım, katılmıyorum, kesinlikle katılmıyorum şeklinde cevap vermeleri istenmiştir. Son bölümde ise 4 adet soru sorulmuş ve değişik seçenekler sunulmuş cevap vermeleri istenmiştir.

506'sı Başmüfettiş/Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı, 1010 Denetmen ve Denetmen Yardımcısı olmak üzere **toplam 1516 kişiye anket linki gönderilmiştir.** Anketi 300 denetim elemanının yanıtlaması hedeflenmiştir. Anket uygulamasına ilişkin Google Analytics verilerine göre; anket sitesi 678 tekil kişi tarafından ziyaret edilmiştir. Anket uygulamasını tam olarak tamamlayan kişi sayısı ise 470'tir.

E- Veri Ölçü Aracı

Anketten elde edilen verilerin analizinde SPSS (Statistical Programme for Social Sciences) 16.00 programı kullanılmıştır. Çalışma kapsamında katılımcıların demografik özellikleri, ifadelerle yöneltilen cevaplar ve katılımcıların denetim

tecrübeleri ile ilgili olarak sıklık analizleri gerçekleştirilmiştir. Meslek gruplarına göre katılımcıların verdikleri yanıt dağılımları ve bu dağılımlardaki farklılığı ölçmek amacıyla Ki-kare analizi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, katılımcıların meslek gruplarına göre denetim tecrübeleri ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların dağılımları ve bu dağılımlardaki farklılığı ölçmek amacıyla da Ki-kare analizi gerçekleştirilmiştir.

F- Araştırmanın Hipotezleri

H1: Katılımcıların mesleklerine göre “Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H2: Katılımcıların mesleklerine göre “Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliği vardır.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H3: Katılımcıların mesleklerine göre “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H4: Katılımcıların mesleklerine göre “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H5: Katılımcıların mesleklerine göre “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye' de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H6: Katılımcıların mesleklerine göre “Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H7: Katılımcıların mesleklerine göre “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H8: Katılımcıların mesleklerine göre “Denetlenme Korkusu" fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H9: Katılımcıların mesleklerine göre “Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H10: Katılımcıların mesleklerine göre “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H11: Katılımcıların mesleklerine göre “Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H12: Katılımcıların mesleklerine göre “İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H13: Katılımcıların mesleklerine göre “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H14: Katılımcıların mesleklerine göre “"Risk Odaklı Denetim Modeli" kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H15: Katılımcıların mesleklerine göre “Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H16: Katılımcıların mesleklerine göre “Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H17: Katılımcıların mesleklerine göre “Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H18: Katılımcıların mesleklerine göre “Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.” ifadesine verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H19: Katılımcıların mesleklerine göre denetim sistemi boyutlarına verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H20: Katılımcıların meslekte çalışma yıllarına göre denetim sistemi boyutlarına verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H21: Katılımcıların cinsiyetlerine göre denetim sistemi boyutlarına verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H22: Katılımcıların mesleklerine göre etkili olduğunu düşündükleri denetim yöntemi arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H23: Katılımcıların mesleklerine göre yoğun olarak denetimin gerçekleştirilmesi gerektiğini düşündükleri sektör arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H24: Katılımcıların mesleklerine göre denetimin gerekçesi arasında anlamlı bir farklılık vardır.

H25: Katılımcıların mesleklerine göre ortalama gerçekleştirdikleri denetim sayısı arasında anlamlı bir farklılık vardır.

II- ARAŞTIRMA BULGULARI

A- Sıklık Analizleri

Türkiye genelinde sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilen anketten elde edilen verilere öncelikle sıklık analizi yapılmıştır. Bu analiz üç kısımda ele alınmıştır. İlk olarak ankete katılanların demografik özelliklerine göre sıklıklar analiz edilmiştir ve grafikler halinde gösterilmiştir. İkinci olarak ankete katılanların denetimle ilgili tecrübeleri ve son olarak, ankette yer alan ifadelere, anket ölçeğine göre katılımcıların verdikleri cevapların sıklık ve yüzde dağılımları ele alınmıştır.

1- Demografik Verilerin Sıklık Analizleri

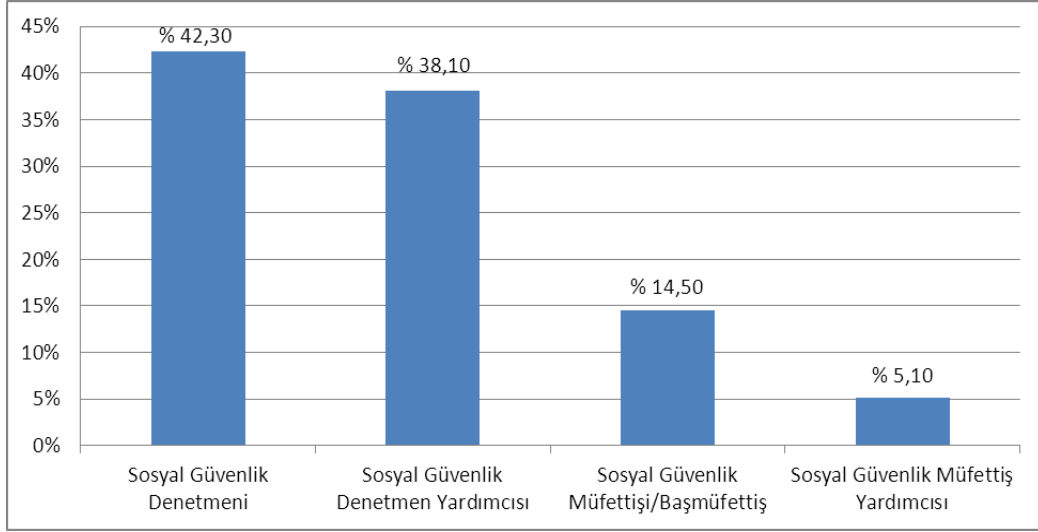
Aşağıda yer alan Tablo-39'da anket çalışmasının uygulandığı katılımcıların demografik bilgilerine yer verilmektedir. Buna göre, ankete katılan kişi sayısı 470'tir. Katılımcıların meslekleri, meslekte çalışma yılları ve cinsiyetlerine ilişkin detaylı veriler grafiklerde ele alınmaktadır.

Tablo-39: Örneklem Profilinin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı Tablosu

Demografik Özellikler	Sayı (n)	Yüzde %
<u>Meslek</u>		
• Sosyal Güvenlik Denetmeni	199	42,3
• Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı	179	38,1
• Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş	68	14,5
• Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı	24	5,1
Toplam	470	100,0
<u>Meslekte Çalışma Yılı</u>		
• 1-3 yıl	210	44,7
• 4-6 yıl	121	25,7
• 7-10 yıl	69	14,7
• 10 yıl ve üzeri	70	14,9
Toplam	470	100,0
<u>Cinsiyet</u>		
• Kadın	74	15,7
• Erkek	396	84,3
Toplam	470	100,0

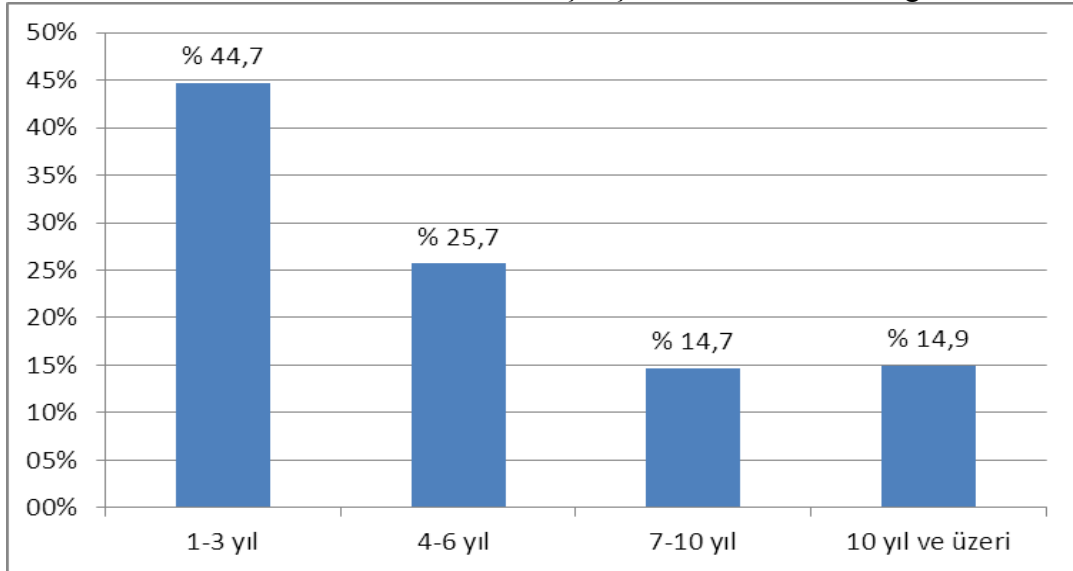
Aşağıda yer alan Grafik-16'da ankete katılanların mesleklerine göre dağılımları yer almaktadır. Anketin uygulandığı 470 kişiden %42,3'ünün sosyal güvenlik denetmeni, 38,1'inin sosyal güvenlik denetmen yardımcısı, %14,5'inin sosyal güvenlik müfettişi/başmüfettiş ve %5,1'inin sosyal güvenlik müfettiş yardımcısı olduğu belirlenmiştir.

Grafik-16: Katılımcıların Mesleklerine Göre Dağılımları



Katılımcıların meslekte çalışma yıllarına göre dağılımları Grafik-17’de ele alınmıştır. Grafik-17 incelendiğinde katılımcıların %44,7’sinin meslekte 1-3 yıl arasında, %25,7’sinin meslekte 4-6 yıl arasında, %14,7’sinin meslekte 7-10 yıl arasında ve %14,9’unun meslekte 10 yıl üzerinde çalıştığı belirlenmiştir.

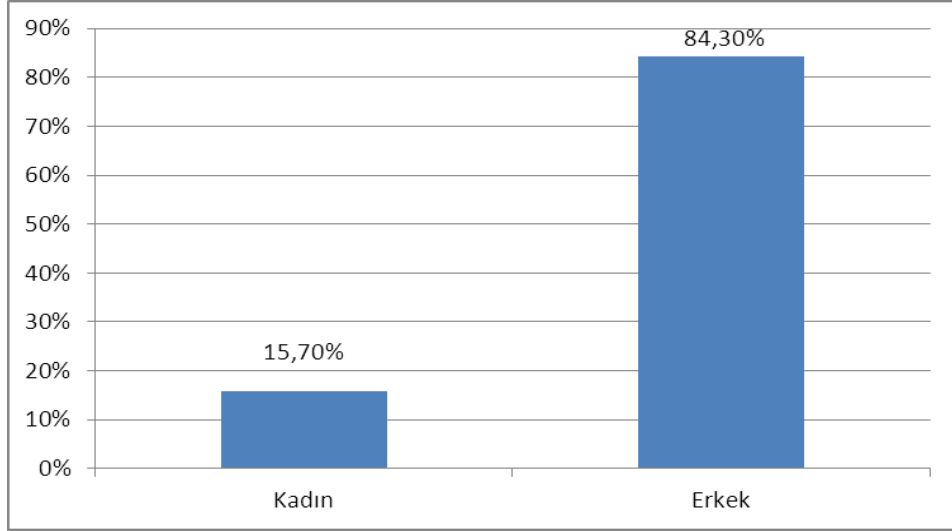
Grafik-17: Katılımcıların Meslekte Çalışma Yıllarına Göre Dağılımları



Ankete katılanların cinsiyetlerine göre dağılım Grafik-18’de ele alınmaktadır. Grafik-18 incelendiğinde katılımcıların %84,3’ü erkek ve %15,7’si kadındır.

Denetim elemanlarının cinsiyet dağılımları incelendiğinde erkeklerin yoğunlukta olduğu görülmektedir.

Grafik-18: Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımları



2- İfadelere Verilen Cevapların Sıklık Analizleri

SORU 1: Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.

Tablo- 40: “Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	4	0,9
Katılıyorum	25	5,3
Kararsızım	36	7,7
Katılmıyorum	277	58,9
Kesinlikle Katılmıyorum	128	27,2
Toplam	470	100,0

Not: Ort=4.06, SS=0.78, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-40’da görülmektedir. Tablo-40’da yer alan bulgulara göre katılımcıların çoğunluğu sosyal güvenlik sisteminde **denetimlerin**

yetersiz olduğunu düşünmektedirler. Ankete katılan 36 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 2: Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliği vardır.

Tablo- 41: “Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliği vardır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	46	9,8
Katılıyorum	222	47,2
Kararsızım	66	14,0
Katılmıyorum	106	22,6
Kesinlikle Katılmıyorum	30	6,4
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,69, SS=1,12, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Anketin 2. sorusunda, Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliği vardır.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-41’de görülmektedir. Tablo-41’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların büyük bir çoğunluğu sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin "rehberlik" niteliğinde olduğunu düşünmektedir; ancak önemli ölçüde bir kısmı da böyle düşünmediğini belirtmektedir. Ankete katılan 66 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 3: Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.

Tablo- 42: “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	11	2,3
Katılıyorum	36	7,7
Kararsızım	32	6,8
Katılmıyorum	213	45,3
Kesinlikle Katılmıyorum	178	37,9
Toplam	470	100,0

Not: Ort=4,09, SS=0.98, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-42’de ele alınmaktadır. Tablo-42’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların büyük bir çoğunluğu ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dilinin açık ve anlaşılır olmadığını düşünmektedir. Ankete katılan 32 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Tablo-42’de yer alan bulgulardan sosyal güvenlik mevzuatının karmaşıklığının işverenleri kayıtdışı işçi çalıştırmaya yönelttiği ve cezaların tam olarak anlaşılmasına engel olduğu değerlendirilmektedir.

SORU 4: Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.

Tablo- 43: “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	51	10,9
Katılıyorum	219	46,6
Kararsızım	67	14,3
Katılmıyorum	104	22,1
Kesinlikle Katılmıyorum	29	6,2
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,66, SS=1.12, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-43’de ele alınmaktadır. Tablo-43’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların çoğu sosyal güvenlik mevzuatındaki **cezaların caydırıcı olduğunu** düşünmektedir (%57,5); ancak **cezaların caydırıcı olmadığını** da düşünen katılımcılar mevcuttur. Ankete katılan 67 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak **kararsız** olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 5: Bazı AB üyesi ülkelerde kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye' de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.

Tablo- 44: “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye' de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	72	15,3
Katılıyorum	113	24,0
Kararsızım	74	15,7
Katılmıyorum	162	34,5
Kesinlikle Katılmıyorum	49	10,4
Toplam	470	100,0

Not: Ort=3,01, SS=1.27, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye' de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır. ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-44’de ele alınmaktadır. Tablo-44’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların verdikleri **yanıtların dağılımı birbirine yakındır.** Bu ifadeye katılanlar(%39,3) olduğu gibi katılmayanlar(%44,9) da bulunmaktadır. Ankete katılan 67 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 6: Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.

Tablo- 45: “Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	77	16,4
Katılıyorum	159	33,8
Kararsızım	57	12,1
Katılmıyorum	144	30,6
Kesinlikle Katılmıyorum	33	7,0
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,78, SS=1.24, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-45’de ele alınmaktadır. Tablo-45’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, bu ifadeye katılanlar (%50,2) olduğu gibi katılmayanlar (%37,6) da bulunmaktadır. Ankete katılan 57 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 7: İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.

Tablo- 46: “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	81	17,2
Katılıyorum	173	36,8
Kararsızım	54	11,5
Katılmıyorum	125	26,6
Kesinlikle Katılmıyorum	37	7,9
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,71, SS=1.25, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-46’da ele alınmaktadır. Tablo-46’da yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların çoğu **işverenlerin sigortasız işçi kaçırmaktan korkmadığını; ancak vergi kaçırmaktan korktuklarını** belirtmektedirler. Bu ifadeye katılanlar olduğu gibi katılmayanlar da bulunmaktadır. Ankete katılan 54 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 8: "Denetlenme Korkusu" fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.

Tablo- 47: “*“Denetlenme Korkusu” fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.*” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	121	25,7
Katılıyorum	277	58,9
Kararsızım	24	5,1
Katılmıyorum	43	9,1
Kesinlikle Katılmıyorum	5	1,1
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,01, SS=0.88, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*“Denetlenme Korkusu” fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.*” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-47’de ele alınmaktadır. Tablo-47’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların çoğu (%71,9) “**Denetlenme Korkusu” fazla olan işverenlerin sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçındıklarını** düşünmektedirler. Bu ifadeye katılanlar olduğu gibi katılmayanlar da bulunmaktadır. Ankete katılan 24 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 9: Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir..

Tablo- 48: *Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni (mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.*” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	79	16,8
Katılıyorum	259	55,1
Kararsızım	42	8,9
Katılmıyorum	82	17,4
Kesinlikle Katılmıyorum	8	1,7
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,32, SS=1.00, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara

“Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-48’de ele alınmaktadır. Tablo-48’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların çoğu(%78,5) **ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmanın normal bir durum olduğunu ve işvereni çok rahatsız etmediğini** düşünmektedirler. Ankete katılan 42 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 10: Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.

Tablo- 49: “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	168	35,7
Katılıyorum	201	42,8
Kararsızım	37	7,9
Katılmıyorum	58	12,3
Kesinlikle Katılmıyorum	6	1,3
Toplam	470	100,0

Not: Ort=1,65, SS=0.89, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-49’da ele alınmaktadır. Tablo-49’da yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların çoğu(%88,3) ülkemizde gündeme gelen **afların sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkilediğini** düşünmektedirler. Ankete katılan 37 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 11: Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.

Tablo- 50: “*Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.*” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	256	54,5
Katılıyorum	159	33,8
Kararsızım	22	4,7
Katılmıyorum	29	6,2
Kesinlikle Katılmıyorum	4	,9
Toplam	470	100,0

Not: Ort=1,68, SS=0.89, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.*” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-50’de ele alınmaktadır. Tablo-50’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcılar **siyasi baskıların sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkilediğini** düşünmektedirler(%88,3). Ankete katılan 22 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 12: İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.

Tablo- 51: “*İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.*” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	238	50,6
Katılıyorum	177	37,7
Kararsızım	23	4,9
Katılmıyorum	27	5,7
Kesinlikle Katılmıyorum	5	1,1
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,53, SS=1.12, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-51’de ele alınmaktadır. Tablo-51’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcılar, işverenlerin gözünde **en iyi muhasebecinin, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebeci olduğunu** düşünmektedirler. Ankete katılan 23 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 13: Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.

Tablo- 52: “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	64	13,6
Katılıyorum	233	49,6
Kararsızım	65	13,8
Katılmıyorum	75	16,0
Kesinlikle Katılmıyorum	33	7,0
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,50, SS=0.96, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-52’de ele alınmaktadır. Tablo-52’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcılar, **Alo 170 ihbar hattının kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktör** olduğunu düşünmektedirler(%63,2). Ankete katılan 65 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 14: "Risk Odaklı Denetim Modeli" kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.

Tablo- 53: “Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	47	10,0
Katılıyorum	227	48,3
Kararsızım	131	27,9
Katılmıyorum	42	8,9
Kesinlikle Katılmıyorum	23	4,9
Toplam	470	100,0

Not: Ort=4,17, SS=1.01, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*“Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.*” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo- 53’de ele alınmaktadır. Tablo- 53’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcılar, **“Risk Odaklı Denetim Modeli”nin kayıtdışılığı önlemede etkili bir model olduğunu düşünmektedirler(%58,3)**. Ankete katılan 131 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 15: Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.

Tablo- 54: Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	14	3,0
Katılıyorum	33	7,0
Kararsızım	23	4,9
Katılmıyorum	187	39,8
Kesinlikle Katılmıyorum	213	45,3
Toplam	470	100,0

Not: Ort=4,17, SS=1.02, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.*” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların

bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-54’de ele alınmaktadır. Tablo-54’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%85,1) **sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısının yeterli olmadığını** düşünmektedirler. Ankete katılan 23 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 16: Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.

Tablo- 55: “Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	9	1,9
Katılıyorum	44	9,4
Kararsızım	24	5,1
Katılmıyorum	170	36,2
Kesinlikle Katılmıyorum	223	47,4
Toplam	470	100,0

Not: Ort=4,58, SS=0.78, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.*” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-55’de ele alınmaktadır. Tablo-55’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcılar, **meslekle ilgili hizmet içi eğitimlerin yeterli olmadığını** düşünmektedirler(%83,6). Ankete katılan 24 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 17: Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.

Tablo- 56: “Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	8	1,7
Katılıyorum	8	1,7
Kararsızım	12	2,6
Katılmıyorum	116	24,7
Kesinlikle Katılmıyorum	326	69,4
Toplam	470	100,0

Not: Ort=2,69, SS=1.12, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.*” ifadesi yöneltişmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-56’da ele alınmaktadır. Tablo-56’da yer alan bulgulardan da anlaşılabilceği gibi, katılımcılar, **denetim elemanlarına sağlanan maddi hakların yeterli olmadığını** düşünmektedirler(%94,1). Ankete katılan 12 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SORU 18: Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.

Tablo- 57: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı

	Sıklık	Yüzde (%)
Kesinlikle Katılıyorum	361	76,8
Katılıyorum	81	17,2
Kararsızım	3	,6
Katılmıyorum	14	3,0
Kesinlikle Katılmıyorum	11	2,3
Toplam	470	100,0

Not: Ort=1,37, SS=0.84, (1) Kesinlikle Katılıyorum, (2) Katılıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılmıyorum.

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik, katılımcılara “*Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.*” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Katılımcıların bu soruya verdikleri cevapların dağılımı Tablo-57’de ele alınmaktadır. Tablo-57’de yer alan bulgulardan da anlaşılacağı gibi, katılımcılar, sosyal güvenlik alanındaki **denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olmasının denetimin etkinliğini artırdığını** düşünmektedirler(%94). Ankete katılan sadece 3 kişi ise bu ifade ile ilgili olarak kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

3-Katılımcıların Denetimle İlgili Tecrübelerine İlişkin Cevapların Sıklık Analizleri

Katılımcıların denetimle ilgili tecrübelerine ilişkin cevapların sıklık analizleri Tablolar halinde incelenmektedir. Denetimde etkili olan yöntem, denetimlerin yoğunlukla gerçekleştirilmesi gereken sektör, denetimlerin gerekçesi yıllık ortalama gerçekleştirilen denetim sayısına ilişkin sayısal ve yüzdesel değerler ele alınmaktadır.

Tablo- 58: Etkili Denetim Yöntemine Verilen Yanıtların Dağılımı

Denetim Yöntemi	Sıklık	Yüzde (%)
Fiili Denetim	363	77,2
Kaydı Denetim	58	12,3
Kamu Kurumlarından alınan bilgi, belge.	49	10,4
Toplam	470	100,0

Katılımcıların düşündüğü etkili denetim yöntemine ilişkin sayısal ve yüzdesel dağılım Tablo-58’de ele alınmaktadır. Katılımcıların %77,2’si fiili denetimin, %12,3’ü kaydi denetim ve %10,4’ü kamu kurumlarından alınan bilgi ve belgenin denetimde etkili yöntem olduğunu belirtmektedirler.

Tablo- 59: Denetimin Yoğun Olması Gereken Sektör

Denetimin Yoğun Olması Gereken Sektör	Sıklık	Yüzde (%)
İnşaat	167	35,5
Tekstil	166	35,3
İmalat Sanayi	79	16,8
Toptan ve Perakende Sanayii	15	3,2
Turizm	20	4,3
Tarım	5	1,1
Ulaştırma	2	0,4
Diğer	16	3,4
Toplam	470	100,0

Katılımcıların denetimin yoğun olması gerektiğini düşündükleri sektöre ilişkin sayısal ve yüzdesel dağılım Tablo-59’da ele alınmaktadır. Katılımcıların %35,5’i inşaat, %35,3’ü tekstil, 16,8’i imalat sanayi, %3,2’si toptan ve perakende sanayiine, %4,3’ü turizm, %1,1’i tarım, %0,4’ü ulaştırma ve %3,4’ü diğer sektörlerde denetimin yoğun olması gerektiğini düşünmektedirler.

Tablo- 60: Denetimlerin Gerekçesine İlişkin Dağılım

Denetim Gerekçesi	Sıklık	Yüzde (%)
Şikayet/ihbar	384	82,1
Programlı Genel Teftiş/Denetim	52	11,1
İş Kazası	14	3,0
Diğer	18	3,8
Toplam	468	100,0

Denetimlerin gerekçesine ilişkin sayısal ve yüzdesel dağılım Tablo-60'da ele alınmaktadır. Katılımcıların %82,1'i denetimin gerekçesinin şikayet/ihbar, %11,1'i programlı genel teftiş/denetim, %3'ü iş kazası ve %3,8'i diğer nedenlerle olduğunu belirtmiştir.

Tablo- 61: Ortalama Denetim Sayısına İlişkin Dağılım

Ortalama Denetim Sayısı	Sıklık	Yüzde (%)
0-10	18	3,9
11-50	62	13,4
51-100	41	8,8
101-200	144	31,0
201-300	146	31,5
301 ve üzeri	53	11,4
Toplam	464	100,0

Katılımcıların yılda ortalama gerçekleştirdikleri denetim sayısına ilişkin dağılım Tablo-61'de ele alınmaktadır. Katılımcıların %3,9'u 0-10 arasında, %13,4'ü 11-50 arasında, %8,8'i 51-100 arasında, %31'i 101-200 arasında, 31,5'i 201-300 arasında ve %11,4'ü 301 ve üzerinde denetim gerçekleştirdiklerini belirtmişlerdir.

B- Çapraz Tablolar Analizi

Sosyal güvenlik alanında denetim yapan denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmek amacıyla oluşturulan ankete katılan denetim elemanlarının meslek durumlarına göre sorulara verdikleri yanıtların sıklıklarını, yüzdelerini ve meslek grupları arasında verilen yanıtlar arasında anlamlı farklılık olup olmadığını tespit etmek amacıyla yapılmıştır.

Tablo- 62: Meslek Grupları ile “*Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.*” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	1	3	0	0	4
	% (a)	,5	1,7	,0	,0	,9
	% T	,2	,6	,0	,0	,9
Katılıyorum	Sıklık	5	10	6	4	25
	% (a)	2,5	5,6	8,8	16,7	5,3
	% T	1,1	2,1	1,3	,9	5,3
Kararsızım	Sıklık	11	15	8	2	36
	% (a)	5,5	8,4	11,8	8,3	7,7
	% T	2,3	3,2	1,7	,4	7,7
Katılmıyorum	Sıklık	120	104	36	17	277
	% (a)	60,3	58,1	52,9	70,8	58,9
	% T	25,5	22,1	7,7	3,6	58,9
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	62	47	18	1	128
	% (a)	31,2	26,3	26,5	4,2	27,2
	% T	13,2	10,0	3,8	,2	27,2
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 22,627 (p=0,031).

“*Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.*” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tablo-62’de, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 22,627$ ve $p = 0,031$). Verilen cevaplara göre denetimlerin yeterli olmadığını en çok düşünen grup denetmenlerdir (%91,5). Müfettişlerde ise bu oran ise %79,4’dür.

Tablo- 63: Meslek Grupları ile “Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin “rehberlik” niteliği vardır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	17	23	6	0	46
	% (a)	8,5	12,8	8,8	,0	9,8
	% T	3,6	4,9	1,3	,0	9,8
Katılıyorum	Sıklık	86	91	30	15	222
	% (a)	43,2	50,8	44,1	62,5	47,2
	% T	18,3	19,4	6,4	3,2	47,2
Kararsızım	Sıklık	27	21	11	7	66
	% (a)	13,6	11,7	16,2	29,2	14,0
	% T	5,7	4,5	2,3	1,5	14,0
Katılmıyorum	Sıklık	51	34	20	1	106
	% (a)	25,6	19,0	29,4	4,2	22,6
	% T	10,9	7,2	4,3	,2	22,6
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	18	10	1	1	30
	% (a)	9,0	5,6	1,5	4,2	6,4
	% T	3,8	2,1	,2	,2	6,4
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 23,780 (p=0,022).

“Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin “rehberlik” niteliği vardır.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tablo-63’de meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 23,780$ ve $p = 0,022$). Verilen cevaplara göre Denetmen Yardımcılarının %63,6’sı, Müfettiş Yardımcılarının %62,5’i Müfettişlerin %51,7’si ve Denetmenlerin %52,9’u denetimlerin rehberlik niteliğinin olduğunu düşünmektedir. Meslekte daha kıdemli ve tecrübeli olanlar denetimlerin rehberlik niteliğinin olmadığını düşünmektedir.

Tablo- 64: Meslek Grupları ile “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	5	3	2	1	11
	% (a)	2,5	1,7	2,9	4,2	2,3
	% T	1,1	,6	,4	,2	2,3
Katılıyorum	Sıklık	20	11	4	1	36
	% (a)	10,1	6,1	5,9	4,2	7,7
	% T	4,3	2,3	,9	,2	7,7
Kararsızım	Sıklık	17	10	5	0	32
	% (a)	8,5	5,6	7,4	,0	6,8
	% T	3,6	2,1	1,1	,0	6,8
Katılmıyorum	Sıklık	87	87	31	8	213
	% (a)	43,7	48,6	45,6	33,3	45,3
	% T	18,5	18,5	6,6	1,7	45,3
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	70	68	26	14	178
	% (a)	35,2	38,0	38,2	58,3	37,9
	% T	14,9	14,5	5,5	3,0	37,9
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 10,767 (p=0,549).

Tablo-64’de “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir ($X^2 = 10,767$ ve $p = 0,549$). Ankete katılan denetim elemanların büyük bir çoğunluğu sosyal güvenlik mevzuatının karmaşık olduğuna inanmaktadır.

Tablo- 65: Meslek Grupları ile “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	13	32	5	1	51
	% (a)	6,5	17,9	7,4	4,2	10,9
	% T	2,8	6,8	1,1	,2	10,9
Katılıyorum	Sıklık	93	96	23	7	219
	% (a)	46,7	53,6	33,8	29,2	46,6
	% T	19,8	20,4	4,9	1,5	46,6
Kararsızım	Sıklık	34	14	12	7	67
	% (a)	17,1	7,8	17,6	29,2	14,3
	% T	7,2	3,0	2,6	1,5	14,3
Katılmıyorum	Sıklık	43	33	20	8	104
	% (a)	21,6	18,4	29,4	33,3	22,1
	% T	9,1	7,0	4,3	1,7	22,1
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	16	4	8	1	29
	% (a)	8,0	2,2	11,8	4,2	6,2
	% T	3,4	,9	1,7	,2	6,2
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 43,120 (p<0,001).

Tablo-65’de “Sosyal güvenlik mevzuatındaki cezalar caydırıcıdır.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 43,120$ ve $p < 0,001$). Verilen cevaplara göre Müfettiş Yardımcılarının %33,2’si cezaların caydırıcı olduğuna düşünürken Denetmen Yardımcıların %71,5’i cezaların caydırıcı olduğunu düşünmektedir. Müfettişlerde bu oran %41,1 iken Denetmenlerdeki oran %53,2’dir.

Tablo- 66: Meslek Grupları ile “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye’ de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	27	28	15	2	72
	% (a)	13,6	15,6	22,1	8,3	15,3
	% T	5,7	6,0	3,2	,4	15,3
Katılıyorum	Sıklık	48	43	16	6	113
	% (a)	24,1	24,0	23,5	25,0	24,0
	% T	10,2	9,1	3,4	1,3	24,0
Kararsızım	Sıklık	37	24	7	6	74
	% (a)	18,6	13,4	10,3	25,0	15,7
	% T	7,9	5,1	1,5	1,3	15,7
Katılmıyorum	Sıklık	62	68	24	8	162
	% (a)	31,2	38,0	35,3	33,3	34,5
	% T	13,2	14,5	5,1	1,7	34,5
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	25	16	6	2	49
	% (a)	12,6	8,9	8,8	8,3	10,4
	% T	5,3	3,4	1,3	,4	10,4
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 10,263 (p=0,593).

Tablo- 66’da “Bazı AB üyesi ülkelerde kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye’ de de sosyal güvenlik mevzuatında "hapis cezası" olmalıdır.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir ($X^2 = 10,263$ ve $p=0,593$). Verilen cevaplara göre Müfettişlerin %45,6’sı, Denetmenlerin %37,7’si, Denetmen Yardımcılarının %39,6’sı ve Müfettiş Yardımcılarının %33,3’ü sosyal güvenlik mevzuatında hapis cezasının olması gerektiğini düşünmektedir. Tüm

denetim elemanları birlikte değerlendirildiğinde kararsızlarla(% 15,74) beraber hapis cezası olmalıdır diyenlerin oranı %55 olmaktadır.

Tablo- 67: Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	33	29	10	5	77
	% (a)	16,6	16,2	14,7	20,8	16,4
	% T	7,0	6,2	2,1	1,1	16,4
Katılıyorum	Sıklık	71	59	20	9	159
	% (a)	35,7	33,0	29,4	37,5	33,8
	% T	15,1	12,6	4,3	1,9	33,8
Kararsızım	Sıklık	24	26	5	2	57
	% (a)	12,1	14,5	7,4	8,3	12,1
	% T	5,1	5,5	1,1	,4	12,1
Katılmıyorum	Sıklık	53	53	30	8	144
	% (a)	26,6	29,6	44,1	33,3	30,6
	% T	11,3	11,3	6,4	1,7	30,6
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	18	12	3	0	33
	% (a)	9,0	6,7	4,4	,0	7,0
	% T	3,8	2,6	,6	,0	7,0
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 12,281 (p=0,423).

Tablo- 67’de “Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir ($X^2 = 12,281$ ve $p = 0,423$). Ankete katılan denetim elemanlarının

%51,1' i vergi denetiminin daha caydırıcı etkisi olduğunu düşünmektedir. Katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum diyenlerin oranı ise %37,6'dır.

Tablo- 68: “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	36	33	10	2	81
	% (a)	18,1	18,4	14,7	8,3	17,2
	% T	7,7	7,0	2,1	,4	17,2
Katılıyorum	Sıklık	79	68	19	7	173
	% (a)	39,7	38,0	27,9	29,2	36,8
	% T	16,8	14,5	4,0	1,5	36,8
Kararsızım	Sıklık	19	19	10	6	54
	% (a)	9,5	10,6	14,7	25,0	11,5
	% T	4,0	4,0	2,1	1,3	11,5
Katılmıyorum	Sıklık	46	47	23	9	125
	% (a)	23,1	26,3	33,8	37,5	26,6
	% T	9,8	10,0	4,9	1,9	26,6
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	19	12	6	0	37
	% (a)	9,5	6,7	8,8	,0	7,9
	% T	4,0	2,6	1,3	,0	7,9
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 15,450 (p=0,218).

Tablo-68'de “İşverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir ($X^2 = 15,450$ ve $p = 0,218$). Ankete katılan denetim elemanlarının %54'ü işverenlerin vergi kaçırmaktan daha çok korktuklarını

düşünmektedir. Katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum diyenlerin toplam oranı ise %34,5'tir.

Tablo- 69: “Denetlenme Korkusu” fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	49	48	18	6	121
	% (a)	24,6	26,8	26,5	25,0	25,7
	% T	10,4	10,2	3,8	1,3	25,7
Katılıyorum	Sıklık	111	113	41	12	277
	% (a)	55,8	63,1	60,3	50,0	58,9
	% T	23,6	24,0	8,7	2,6	58,9
Kararsızım	Sıklık	10	11	0	3	24
	% (a)	5,0	6,1	,0	12,5	5,1
	% T	2,1	2,3	,0	,6	5,1
Katılmıyorum	Sıklık	27	5	9	2	43
	% (a)	13,6	2,8	13,2	8,3	9,1
	% T	5,7	1,1	1,9	,4	9,1
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	2	2	0	1	5
	% (a)	1,0	1,1	,0	4,2	1,1
	% T	,4	,4	,0	,2	1,1
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 24,151 (p=0,019).

Tablo-69’da “Denetlenme Korkusu” fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 24,151$ ve $p = 0,019$). Verilen cevaplara göre Denetmen Yardımcılarının %89,9’u, Denetmenlerin %80,4’ü, Müfettiş Yardımcılarını %86,6’i ve Müfettişlerin %75’i katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum şeklinde cevap vermiştir.

Tablo- 70: “Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	38	28	10	3	79
	% (a)	19,1	15,6	14,7	12,5	16,8
	% T	8,1	6,0	2,1	,6	16,8
Katılıyorum	Sıklık	112	99	37	11	259
	% (a)	56,3	55,3	54,4	45,8	55,1
	% T	23,8	21,1	7,9	2,3	55,1
Kararsızım	Sıklık	16	19	3	4	42
	% (a)	8,0	10,6	4,4	16,7	8,9
	% T	3,4	4,0	,6	,9	8,9
Katılmıyorum	Sıklık	31	27	18	6	82
	% (a)	15,6	15,1	26,5	25,0	17,4
	% T	6,6	5,7	3,8	1,3	17,4
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	2	6	0	0	8
	% (a)	1,0	3,4	,0	,0	1,7
	% T	,4	1,3	,0	,0	1,7
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 15,472 (p=0,217).

Tablo-70’de “Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir ($X^2 = 15,472$ ve $p=0,217$). Ankete katılan denetim elemanlarının çoğu sigortasız işçi çalıştırmanın işvereni (mükellefi) çok rahatsız etmediğini düşünmektedir.

Tablo- 71: “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	74	47	39	8	168
	% (a)	37,2	26,3	57,4	33,3	35,7
	% T	15,7	10,0	8,3	1,7	35,7
Katılıyorum	Sıklık	80	83	24	14	201
	% (a)	40,2	46,4	35,3	58,3	42,8
	% T	17,0	17,7	5,1	3,0	42,8
Kararsızım	Sıklık	14	22	1	0	37
	% (a)	7,0	12,3	1,5	,0	7,9
	% T	3,0	4,7	,2	,0	7,9
Katılmıyorum	Sıklık	28	26	2	2	58
	% (a)	14,1	14,5	2,9	8,3	12,3
	% T	6,0	5,5	,4	,4	12,3
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	3	1	2	0	6
	% (a)	1,5	,6	2,9	,0	1,3
	% T	,6	,2	,4	,0	1,3
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 35,631 (p<0,001).

Tablo-71’de “Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 35,631$ ve $p < 0,001$). Verilen cevaplara göre Müfettişlerin %57,4’ü kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Bu oran Denetmenlerde %37,2, Denetmen Yardımcılarında %26,3, Müfettiş Yardımcılarında ise %33,3’tür. Buna göre aflara en çok karşı olan grup Müfettişlerdir.

Tablo- 72: “Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güvenlik Denetmeni	Sos. Güvenlik Denetmen Yardımcısı	Sos. Güvenlik Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güvenlik Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	110	104	30	12	256
	% (a)	55,3	58,1	44,1	50,0	54,5
	% T	23,4	22,1	6,4	2,6	54,5
Katılıyorum	Sıklık	68	58	23	10	159
	% (a)	34,2	32,4	33,8	41,7	33,8
	% T	14,5	12,3	4,9	2,1	33,8
Kararsızım	Sıklık	6	11	4	1	22
	% (a)	3,0	6,1	5,9	4,2	4,7
	% T	1,3	2,3	,9	,2	4,7
Katılmıyorum	Sıklık	13	4	11	1	29
	% (a)	6,5	2,2	16,2	4,2	6,2
	% T	2,8	,9	2,3	,2	6,2
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	2	2	0	0	4
	% (a)	1,0	1,1	,0	,0	,9
	% T	,4	,4	,0	,0	,9
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 21,370 (p=0,045).

Tablo-72’de “Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 21,370$ ve $p=0,045$). Verilen cevaplara göre Denetmenler, Müfettişlere göre siyasi baskıların denetimi olumsuz etkilediğini daha fazla düşünmektedir. Bu farklılığın sebebinin Denetmenlerin yerel (taşra) denetim elemanı olmaları nedeniyle daha fazla yerel siyasi baskıya maruz kalmaları olarak değerlendirilmektedir.

Tablo- 73: “İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	102	95	31	10	238
	% (a)	51,3	53,1	45,6	41,7	50,6
	% T	21,7	20,2	6,6	2,1	50,6
Katılıyorum	Sıklık	72	63	30	12	177
	% (a)	36,2	35,2	44,1	50,0	37,7
	% T	15,3	13,4	6,4	2,6	37,7
Kararsızım	Sıklık	13	8	2	0	23
	% (a)	6,5	4,5	2,9	,0	4,9
	% T	2,8	1,7	,4	,0	4,9
Katılmıyorum	Sıklık	10	10	5	2	27
	% (a)	5,0	5,6	7,4	8,3	5,7
	% T	2,1	2,1	1,1	,4	5,7
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	2	3	0	0	5
	% (a)	1,0	1,7	,0	,0	1,1
	% T	,4	,6	,0	,0	1,1
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 8,328 (p=0,759).

Tablo- 73’de “İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olmadığı gözlenmektedir ($X^2 = 8,328$ ve $p=0,759$). Verilen cevaplara göre denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğu (%87,3) işverenlerin gözünde en iyi muhasebecinin en az sigorta primi ve vergi çıkartan muhasebeci olduğunu düşünmektedir. Katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum diyen her denetim meslek gruplarının verdikleri cevaba ilişkin oranlar birbirine çok yakındır.

Tablo- 74: “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	22	34	6	2	64
	% (a)	11,1	19,0	8,8	8,3	13,6
	% T	4,7	7,2	1,3	,4	13,6
Katılıyorum	Sıklık	83	97	40	13	233
	% (a)	41,7	54,2	58,8	54,2	49,6
	% T	17,7	20,6	8,5	2,8	49,6
Kararsızım	Sıklık	29	20	11	5	65
	% (a)	14,6	11,2	16,2	20,8	13,8
	% T	6,2	4,3	2,3	1,1	13,8
Katılmıyorum	Sıklık	47	16	9	3	75
	% (a)	23,6	8,9	13,2	12,5	16,0
	% T	10,0	3,4	1,9	,6	16,0
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	18	12	2	1	33
	% (a)	9,0	6,7	2,9	4,2	7,0
	% T	3,8	2,6	,4	,2	7,0
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 29,461 (p=0,003).

Tablo- 74’de “Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktördür.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 29,461$ ve $p = 0,003$). Verilen cevaplara göre Alo 170 ihbar hattının kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktör olduğunu en az düşünen grup %42,8 oranla Denetmenlerdir. En fazla düşünen grup ise %73,2 oran ile Denetmen Yardımcılarıdır. Müfettişlerin ise %67,6’sı Alo-170 ihbar hattının kayıtdışı istidamı önlemede önemli bir faktör olduğunu düşünmektedir.

Tablo- 75: “Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	19	12	13	3	47
	% (a)	9,5	6,7	19,1	12,5	10,0
	% T	4,0	2,6	2,8	,6	10,0
Katılıyorum	Sıklık	87	91	38	11	227
	% (a)	43,7	50,8	55,9	45,8	48,3
	% T	18,5	19,4	8,1	2,3	48,3
Kararsızım	Sıklık	57	60	7	7	131
	% (a)	28,6	33,5	10,3	29,2	27,9
	% T	12,1	12,8	1,5	1,5	27,9
Katılmıyorum	Sıklık	21	12	7	2	42
	% (a)	10,6	6,7	10,3	8,3	8,9
	% T	4,5	2,6	1,5	,4	8,9
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	15	4	3	1	23
	% (a)	7,5	2,2	4,4	4,2	4,9
	% T	3,2	,9	,6	,2	4,9
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 26,592 (p=0,009).

Tablo- 75’de ““Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 26,592$ ve $p=0,009$). Verilen cevaplar göre “Risk Odaklı Denetim Modeli”nin kayıtdışılığı önlemede etkili bir model olduğunu en fazla %75’lik oranla Müfettişler düşünmektedir. Denetmenlerde ise bu oran %53,2’dir. Bu farklılığın sebebi ise Risk Odaklı Denetim Modeli ve Risk Analizleri daha çok Müfettişler tarafından kullanılmaktadır.

Tablo- 76: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	2	6	6	0	14
	% (a)	1,0	3,4	8,8	,0	3,0
	% T	,4	1,3	1,3	,0	3,0
Katılıyorum	Sıklık	4	3	18	8	33
	% (a)	2,0	1,7	26,5	33,3	7,0
	% T	,9	,6	3,8	1,7	7,0
Kararsızım	Sıklık	5	6	8	4	23
	% (a)	2,5	3,4	11,8	16,7	4,9
	% T	1,1	1,3	1,7	,9	4,9
Katılmıyorum	Sıklık	75	74	28	10	187
	% (a)	37,7	41,3	41,2	41,7	39,8
	% T	16,0	15,7	6,0	2,1	39,8
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	113	90	8	2	213
	% (a)	56,8	50,3	11,8	8,3	45,3
	% T	24,0	19,1	1,7	,4	45,3
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 133,699 (p<0,001).

Tablo- 76’da “Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 133,699$ ve $p < 0,001$). Verilen cevaplar göre Denetmenler ve Müfettişler arasında görüş farklılıkları vardır. Denetmenlerin %3’ü denetim elemanı sayısını yeterli ve %94,5’i yetersiz bulurken, Müfettişlerin %35,3’ü denetim elemanı sayısını yeterli ve %53’ü ise yetersiz bulmaktadır. Bu farklılığın mevcut iş dağılımından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim yerel denetimlerin büyük bir kısmı denetmenlerce yapılmaktadır.

Tablo- 77: “Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	2	5	1	1	9
	% (a)	1,0	2,8	1,5	4,2	1,9
	% T	,4	1,1	,2	,2	1,9
Katılıyorum	Sıklık	12	4	21	7	44
	% (a)	6,0	2,2	30,9	29,2	9,4
	% T	2,6	,9	4,5	1,5	9,4
Kararsızım	Sıklık	15	2	5	2	24
	% (a)	7,5	1,1	7,4	8,3	5,1
	% T	3,2	,4	1,1	,4	5,1
Katılmıyorum	Sıklık	89	39	32	10	170
	% (a)	44,7	21,8	47,1	41,7	36,2
	% T	18,9	8,3	6,8	2,1	36,2
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	81	129	9	4	223
	% (a)	40,7	72,1	13,2	16,7	47,4
	% T	17,2	27,4	1,9	,9	47,4
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 130,132 (p<0,001).

Tablo- 77’de “Mesleğimizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.” ifadesine Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 130,132$ ve $p < 0,001$). Verilen cevaplara göre hizmet içi eğitimlerin yeterli olduğunu düşünen Müfettişlerinin oranı %32,4, Müfettiş Yardımcılarının oranı ise %33,4 iken; Denetmenlerde bu oran %7’dir. Denetmen Yardımcılarında bu oran ise %5’tir.

Tablo- 78: “Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	2	2	3	1	8
	% (a)	1,0	1,1	4,4	4,2	1,7
	% T	,4	,4	,6	,2	1,7
Katılıyorum	Sıklık	1	0	4	3	8
	% (a)	,5	,0	5,9	12,5	1,7
	% T	,2	,0	,9	,6	1,7
Kararsızım	Sıklık	5	3	3	1	12
	% (a)	2,5	1,7	4,4	4,2	2,6
	% T	1,1	,6	,6	,2	2,6
Katılmıyorum	Sıklık	41	37	27	11	116
	% (a)	20,6	20,7	39,7	45,8	24,7
	% T	8,7	7,9	5,7	2,3	24,7
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	150	137	31	8	326
	% (a)	75,4	76,5	45,6	33,3	69,4
	% T	31,9	29,1	6,6	1,7	69,4
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 60,050 (p<0,001).

Tablo- 78’de “Katılımcıların verdikleri yanıtlara ilişkin Tabloda, meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 60,050$ ve $p < 0,001$). Verilen cevaplara göre Denetmen ve Denetmen Yardımcıları, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarına göre kendilerine sağlanan maddi hakların (maaş, ek ödenekler vb.) daha fazla oranda yetersiz olduğunu düşünmektedir.

Tablo- 79: “Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.” İfadesine Katılımcıların Verdikleri Yanıtlar Arasındaki İlişki

Meslek(a) Ölçek(b)		Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Sos. Güv.	Toplam
		Denetmeni	Denetmen Yardımcısı	Müfettişi/ Başmüfettiş	Müfettiş Yardımcısı	
Kesinlikle Katılıyorum	Sıklık	161	150	37	13	361
	% (a)	80,9	83,8	54,4	54,2	76,8
	% T	34,3	31,9	7,9	2,8	76,8
Katılıyorum	Sıklık	31	21	21	8	81
	% (a)	15,6	11,7	30,9	33,3	17,2
	% T	6,6	4,5	4,5	1,7	17,2
Kararsızım	Sıklık	2	1	0	0	3
	% (a)	1,0	,6	,0	,0	,6
	% T	,4	,2	,0	,0	,6
Katılmıyorum	Sıklık	2	3	7	2	14
	% (a)	1,0	1,7	10,3	8,3	3,0
	% T	,4	,6	1,5	,4	3,0
Kesinlikle Katılmıyorum	Sıklık	3	4	3	1	11
	% (a)	1,5	2,2	4,4	4,2	2,3
	% T	,6	,9	,6	,2	2,3
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% T	42,3	38,1	14,5	5,1	100,0

Not: Pearson Chi-Square Value: 43,397 (p<0,001).

Tablo- 79’da “meslek grupları ile bu soruya cevap veren katılımcıların düşünceleri arasında anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Bu soruya yanıt veren katılımcıların düşünceleri ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 43,397$ ve $p < 0,001$). Verilen cevaplara göre denetim elemanlarının büyük bir oranı denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artıracakını düşünmektedir. Ancak özellikle “kesinlikle katılıyorum” diyen Denetmen ve Denetmen Yardımcılarının oranları ile Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarının oranları arasında fark vardır.

Katılımcıların C bölümündeki sorulara verdikleri cevaplar ile demografik özellikleri arasındaki ilişkiyi test etmek amacıyla Ki-Kare Bağımsızlık Analizi kullanılmıştır. Bilindiği gibi, Ki-Kare Bağımsızlık Analizi, nominal ölçek

kullanılarak ölçülmüş iki değişken arasındaki ilişkiyi test etmek ve bu değişkenlerin birbirinden bağımsız olup olmadığını incelemek amacıyla kullanılmaktadır. Ki-Kare Analizleri frekans dağılımları üzerinden hesaplanmaktadır²³⁷.

Tablo- 80: Katılımcıların Meslekleri ile Etkili Denetim Yöntemi Arasındaki İlişki

Meslek(a) Yöntem(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Fiili denetim	Sıklık	167	158	26	12	363
	% (a)	46,0%	43,5%	7,2%	3,3%	100,0%
	% (b)	83,9%	88,3%	38,2%	50,0%	77,2%
	% T	35,5%	33,6%	5,5%	2,6%	77,2%
Kaydi Denetim	Sıklık	11	15	24	8	58
	% (a)	19,0%	25,9%	41,4%	13,8%	100,0%
	% (b)	5,5%	8,4%	35,3%	33,3%	12,3%
	% T	2,3%	3,2%	5,1%	1,7%	12,3%
Kamu Kurumlarından alınan bilgi, belge.	Sıklık	21	6	18	4	49
	% (a)	42,9%	12,2%	36,7%	8,2%	100,0%
	% (b)	10,6%	3,4%	26,5%	16,7%	10,4%
	% T	4,5%	1,3%	3,8%	,9%	10,4%
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	42,3%	38,1%	14,5%	5,1%	100,0%
	% (b)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% T	42,3%	38,1%	14,5%	5,1%	100,0%

Not: Pearson Chi-Square Value: 93,314 (p<0,001).

Tablo- 80'de katılımcıların mesleklerine göre etkili oldukları denetim yöntemi arasındaki ilişki incelenmektedir. Katılımcıların mesleklerine göre etkili oldukları denetim yöntemi için anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Etkili oldukları denetim yöntemi ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 93,314$ ve $p < 0,001$). Yani ünvan ile etkili denetim yöntemi tercihi arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki vardır. Etkili denetim yöntemi tercihinin ünvanına göre dağılımına bakıldığında, tüm ünvanlar için fiili denetimin ön plana çıktığı ve özellikle Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları (%88,3) ve Sosyal Güvenlik Denetmeni (%83,9)' nin yüksek oranda etkili denetim yönteminin fiili denetim olarak ifade ettikleri görülmektedir.

²³⁷ Altunışık, R., Coşkun, R., Yıldırım, E. & Bayraktaroğlu, S.,(2012). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. Sakarya Kitabevi: 217-218.

Tablo- 81: Katılımcıların Meslekleri ile Etkili Denetim Yöntemi Arasındaki İlişki

Meslek(a) Sektör(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
İnşaat	Sıklık	80	56	21	10	167
	% (a)	47,9%	33,5%	12,6%	6,0%	100,0%
	% (b)	40,2%	31,3%	30,9%	41,7%	35,5%
	% T	17,0%	11,9%	4,5%	2,1%	35,5%
Tekstil	Sıklık	78	64	18	6	166
	% (a)	47,0%	38,6%	10,8%	3,6%	100,0%
	% (b)	39,2%	35,8%	26,5%	25,0%	35,3%
	% T	16,6%	13,6%	3,8%	1,3%	35,3%
İmalat Sanayi	Sıklık	17	45	11	6	79
	% (a)	21,5%	57,0%	13,9%	7,6%	100,0%
	% (b)	8,5%	25,1%	16,2%	25,0%	16,8%
	% T	3,6%	9,6%	2,3%	1,3%	16,8%
Toptan ve Perakende Sanayii	Sıklık	6	5	4	0	15
	% (a)	40,0%	33,3%	26,7%	,0%	100,0%
	% (b)	3,0%	2,8%	5,9%	,0%	3,2%
	% T	1,3%	1,1%	,9%	,0%	3,2%
Turizm	Sıklık	10	4	5	1	20
	% (a)	50,0%	20,0%	25,0%	5,0%	100,0%
	% (b)	5,0%	2,2%	7,4%	4,2%	4,3%
	% T	2,1%	,9%	1,1%	,2%	4,3%
Tarım	Sıklık	3	1	1	0	5
	% (a)	60,0%	20,0%	20,0%	,0%	100,0%
	% (b)	1,5%	,6%	1,5%	,0%	1,1%
	% T	,6%	,2%	,2%	,0%	1,1%
Ulaştırma	Sıklık	1	0	1	0	2
	% (a)	50,0%	,0%	50,0%	,0%	100,0%
	% (b)	,5%	,0%	1,5%	,0%	,4%
	% T	,2%	,0%	,2%	,0%	,4%
Diğer	Sıklık	4	4	7	1	16
	% (a)	25,0%	25,0%	43,8%	6,3%	100,0%
	% (b)	2,0%	2,2%	10,3%	4,2%	3,4%
	% T	,9%	,9%	1,5%	,2%	3,4%
Toplam	Sıklık	199	179	68	24	470
	% (a)	42,3%	38,1%	14,5%	5,1%	100,0%
	% (b)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% T	42,3%	38,1%	14,5%	5,1%	100,0%

Not: Pearson Chi-Square Value: 43,460 (p=0,003).

Tablo- 81’de katılımcıların mesleklerine göre denetimin yoğun olarak gerçekleştirilmesi gerektiğini düşündükleri sektör arasındaki ilişki incelenmektedir. Katılımcıların mesleklerine göre yoğun olarak gerçekleştirilmesi gerektiğini düşündükleri sektör için anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Katılımcıların yoğun olarak gerçekleştirilmesi gerektiğini düşündükleri sektör ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 43,460$ ve $p=0,003$). Yani ünvan ile denetimin daha yoğun olması gereken sektör seçimi

arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki vardır. Denetimin daha yoğun olması gereken sektör seçiminin unvana göre dağılımına bakıldığında, Sosyal Güvenlik Müfettişleri en çok inşaat(%30,9) ve tekstil(%26,5) sektörlerini ; Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcıları inşaat(%41,7), tekstil(%25), imalat sanayi(%25) sektörlerini; Sosyal Güvenlik Denetmenleri inşaat(%40,2) tekstil(%39,2) sektörlerini; Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları ise tekstil(%35,8) inşaat(%31,3) sektörlerini seçtiklerini ifade etmişlerdir.

Tablo- 82: Katılımcıların Meslekleri ile Denetimin Gerekçesi Arasındaki İlişki

Meslek(a) Gerekçe(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
Şikayet/ihbar	Sıklık	190	171	18	5	384
	% (a)	49,5%	44,5%	4,7%	1,3%	100,0%
	% (b)	96,0%	96,1%	26,5%	20,8%	82,1%
	% T	40,6%	36,5%	3,8%	1,1%	82,1%
Programlı Genel Teftiş/Denetim	Sıklık	2	4	35	11	52
	% (a)	3,8%	7,7%	67,3%	21,2%	100,0%
	% (b)	1,0%	2,2%	51,5%	45,8%	11,1%
	% T	,4%	,9%	7,5%	2,4%	11,1%
İş Kazası	Sıklık	2	0	8	4	14
	% (a)	14,3%	,0%	57,1%	28,6%	100,0%
	% (b)	1,0%	,0%	11,8%	16,7%	3,0%
	% T	,4%	,0%	1,7%	,9%	3,0%
Diğer	Sıklık	4	3	7	4	18
	% (a)	22,2%	16,7%	38,9%	22,2%	100,0%
	% (b)	2,0%	1,7%	10,3%	16,7%	3,8%
	% T	,9%	,6%	1,5%	,9%	3,8%
Toplam	Sıklık	198	178	68	24	468
	% (a)	42,3%	38,0%	14,5%	5,1%	100,0%
	% (b)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% T	42,3%	38,0%	14,5%	5,1%	100,0%

Not: Pearson Chi-Square Value: 263,899 (p<0,001).

Tablo- 82’de katılımcıların mesleklerine göre denetimin gerekçesi arasındaki incelenmektedir. Katılımcıların mesleklerine göre denetimin gerekçesi için anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Denetimin gerekçesi ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 263,899$ ve $p < 0,001$). Yani ünvan ile yapılan denetimlerin gerekçeleri arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki vardır. Yapılan denetimlerin gerekçelerinin unvana göre dağılımına bakıldığında, Sosyal Güvenlik Müfettişleri en çok programlı genel teftiş (%51,5) ve şikayet-ihbar (%26,5) gerekçelerini; Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcıları programlı genel teftiş (%45,8) ve şikayet-ihbar (%20,8) gerekçelerini; Sosyal Güvenlik Denetmenleri şikayet- ihbar (%96) gerekçelerini; Sosyal Güvenlik

Denetmen Yardımcıları ise şikayet-ihbar (%96) gerekçelerini seçtikleri görülmektedir.

Tablo- 83: Katılımcıların Meslekleri ile Ortalama Gerçekleştirdikleri Denetim Sayısı Arasındaki İlişki

Meslek(a) Sayı(b)		Sos. Güv. Denetmeni	Sos. Güv. Denetmen Yardımcısı	Sos. Güv. Müfettişi/ Başmüfettiş	Sos. Güv. Müfettiş Yardımcısı	Toplam
0-10	Sıklık	0	3	8	7	18
	% (a)	,0%	16,7%	44,4%	38,9%	100,0%
	% (b)	,0%	1,7%	12,1%	29,2%	3,9%
	% T	,0%	,6%	1,7%	1,5%	3,9%
11-50	Sıklık	0	8	40	14	62
	% (a)	,0%	12,9%	64,5%	22,6%	100,0%
	% (b)	,0%	4,5%	60,6%	58,3%	13,4%
	% T	,0%	1,7%	8,6%	3,0%	13,4%
51-100	Sıklık	6	21	12	2	41
	% (a)	14,6%	51,2%	29,3%	4,9%	100,0%
	% (b)	3,0%	11,9%	18,2%	8,3%	8,8%
	% T	1,3%	4,5%	2,6%	,4%	8,8%
101-200	Sıklık	75	64	5	0	144
	% (a)	52,1%	44,4%	3,5%	,0%	100,0%
	% (b)	37,9%	36,4%	7,6%	,0%	31,0%
	% T	16,2%	13,8%	1,1%	,0%	31,0%
201-300	Sıklık	92	52	1	1	146
	% (a)	63,0%	35,6%	,7%	,7%	100,0%
	% (b)	46,5%	29,5%	1,5%	4,2%	31,5%
	% T	19,8%	11,2%	,2%	,2%	31,5%
301 ve üzeri	Sıklık	25	28	0	0	53
	% (a)	47,2%	52,8%	,0%	,0%	100,0%
	% (b)	12,6%	15,9%	,0%	,0%	11,4%
	% T	5,4%	6,0%	,0%	,0%	11,4%
Toplam	Sıklık	198	176	66	24	464
	% (a)	42,7%	37,9%	14,2%	5,2%	100,0%
	% (b)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% T	42,7%	37,9%	14,2%	5,2%	100,0%

Not: Pearson Chi-Square Value: 336,450 (p<0,001).

Tablo- 83'de katılımcıların mesleklerine göre ortalama gerçekleştirdikleri denetim sayısı arasındaki ilişki incelenmektedir. Katılımcıların mesleklerine göre ortalama gerçekleştirdikleri denetim sayısı için anlamlı farklılık olup olmadığı sorgulanmaktadır. Katılımcıların ortalama gerçekleştirdikleri denetim sayısı ile meslek grubu arasında anlamlı bir fark olduğu gözlenmektedir ($X^2 = 336,450$ ve $p < 0,001$). Ünvan ile yılda yapılan ortalama denetim sayısı arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki vardır. Yılda yapılan ortalama denetim sayısının unvana göre dağılımına bakıldığında, Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin en çok 11-50 arasında denetim yaparken; Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcılarının de 11-50 arasında

denetim yaptıkları görülmektedir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri en çok 201-300 arasında denetim yaparken; Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları ise 101-200 arasında denetim yaptıklarını ifade etmektedirler. Yani Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları, Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcılarına göre çok daha fazla sayıda denetim yaptıkları görülmektedir.

C- Denetim Elemanlarının Meslek Gruplarına Göre Denetim Sistemi Algıları

Denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılarını ölçmeye yönelik gerçekleştirilen çalışmada denetim elemanlarının meslek gruplarına göre denetim sistemi algıları arasında anlamlı farklılık olup olmadığı tek yönlü ANOVA testi ile analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, elde edilen bulgular Tablo- 84'de ele alınmaktadır.

İlk olarak, ANOVA testinde katılımcıların verdikleri cevapların meslek gruplarına göre farklı olup olmadığı incelenmek istenmiştir. “Denetimin Uygulanması” değişkenine verilen cevaplarla meslek grupları arasında anlamlı bir farklılık olmadığı saptanmıştır. “Mevzuat” değişkenine verilen cevaplarla meslek grupları arasında anlamlı bir farklılık olduğu saptanmıştır. Meslek gruplarına göre “Mevzuat” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir ($F=2,854$ ve $p= 0,037$). Tablo- 84'de görüleceği gibi “Mevzuat” değişkenine sosyal güvenlik denetmenlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,86, sosyal güvenlik denetmen yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 2,70, sosyal güvenlik müfettişleri/başmüfettişlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,94 ve sosyal güvenlik müfettiş yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 2,88'dir. “Vergi Denetimi İle Sosyal Güvenlik Denetimi Kıyaslaması” değişkenine verilen cevaplarla meslek grupları arasında anlamlı bir farklılık olmadığı saptanmıştır.

Tablo- 84: Denetim Elemanlarının Meslek Gruplarına Göre Denetim Sistemi Algıları

	Meslek Grubu	N	Ort.	Std. S.	F	p
DENETİMİN UYGULANMASI	Sos. Güv. Denetmeni	199	3,6717	,65860	1,001	,392
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	3,5680	,70989		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	3,5931	,69789		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	3,5000	,52013		
	Toplam	470	3,6121	,67836		
MEVZUAT	Sos. Güv. Denetmeni	199	2,8626	,72172	2,854	,037
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	2,7058	,62737		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	2,9461	,65818		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	2,8889	,63449		
	Toplam	470	2,8163	,67764		
VERGİ DENETİMİ İLE SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ KİYASLAMASI	Sos. Güv. Denetmeni	199	2,3844	,90688	1,669	,173
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	2,2654	,73303		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	2,4706	,84147		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	2,5417	,48715		
	Toplam	470	2,3596	,81919		
İŞVEREN AÇISINDAN DENETİM ALGILAMASI	Sos. Güv. Denetmeni	199	2,1281	,78490	1,889	,131
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	2,2598	,81823		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	2,0074	,77504		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	2,1875	,74909		
	Toplam	470	2,1638	,79696		
DENETİMİ OLUMSUZ ETKİLEYEN DIŞSAL FAKTÖRLER	Sos. Güv. Denetmeni	199	2,0335	,65648	3,195	,023
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	1,8454	,59781		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	2,0294	,63543		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	1,9583	,52302		
	Toplam	470	1,9574	,62982		
DENETİMİ OLUMLU ETKİLEYEN FAKTÖRLER	Sos. Güv. Denetmeni	199	3,5503	,65133	31,477	,000
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	3,4022	,64712		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	2,7279	,69879		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	2,8542	,63381		
	Toplam	470	3,3394	,71702		
DENETİM SİSTEMİNİN İÇ İŞLEYİŞİ VE YAPISI	Sos. Güv. Denetmeni	199	2,8505	,35968	4,179	,006
	Sos. Güv. Denetmen Yard.	179	2,9288	,34677		
	Sos. Güv. Müf./ Başmüfettiş	68	2,8088	,47927		
	Sos. Güv. Müfettiş Yard.	24	2,6771	,49716		
	Toplam	470	2,8654	,38613		

“İşveren Açısından Denetim Algılaması” değişkenine verilen cevaplarla meslek grupları arasında anlamlı bir farklılık olmadığı saptanmıştır. Meslek gruplarına göre “Denetimi Olumsuz Etkileyen Dışsal Faktörler” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (F=3,195 ve p= 0,023). Tablo- 84’de de görüleceği gibi “Denetimi Olumsuz Etkileyen Dışsal Faktörler” değişkenine sosyal güvenlik denetmenlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,03, sosyal güvenlik denetmen yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 1,85, sosyal güvenlik müfettişleri/başmüfettişlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,03 ve sosyal güvenlik müfettiş yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 1,96’dır.

Meslek gruplarına göre “Denetimi Olumsuz Etkileyen Dışsal Faktörler” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (F=31,477 ve p< 0,001). Tablo- 84’de görüleceği gibi “Denetimi Olumlu Etkileyen Faktörler” değişkenine sosyal güvenlik denetmenlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 3,55, sosyal güvenlik denetmen yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 3,40, sosyal güvenlik müfettişleri/başmüfettişlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,73 ve sosyal güvenlik müfettiş yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 2,85’dir.

Meslek gruplarına göre “Denetim Sisteminin İç İşleyişi ve Yapısı” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (F=4,179 ve p= 0,006). Tablo- 84’de görüleceği gibi “Denetim Sisteminin İç İşleyişi ve Yapısı” değişkenine sosyal güvenlik denetmenlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,85, sosyal güvenlik denetmen yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 2,93, sosyal güvenlik müfettişleri/başmüfettişlerinin verdikleri yanıtların ortalaması 2,81 ve sosyal güvenlik müfettiş yardımcılarının verdikleri yanıtların ortalaması 2,68’dir.

D- Denetim Elemanlarının Meslekte Çalışma Yılına Göre Denetim Sistemi Algıları

Denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yönelik gerçekleştirilen çalışmada denetim elemanlarının meslekte çalışma yılına göre denetim sistemi algıları arasında anlamlı farklılık olup olmadığı tek yönlü ANOVA testi ile analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, elde edilen bulgular Tablo- 85’de ele alınmaktadır.

Tablo- 85: Denetim Elemanlarının Meslekte Çalışma Yılına Göre Denetim Sistemi Algıları

	Çalışma Yılı	N	Ort.	Std. S.	F	p
DENETİMİN UYGULANMASI	1-3 Yıl	210	3,5603	,68384	1,886	,131
	4-6 Yıl	121	3,6749	,62132		
	7-10 Yıl	69	3,7391	,73846		
	10 Yıl Üzeri	70	3,5333	,68195		
	Toplam	470	3,6121	,67836		
MEVZUAT	1-3 Yıl	210	2,7143	,64466	3,075	,027
	4-6 Yıl	121	2,8815	,71603		
	7-10 Yıl	69	2,8792	,62091		
	10 Yıl Üzeri	70	2,9476	,72817		
	Toplam	470	2,8163	,67764		
VERGİ DENETİMİ İLE SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ KIYASLAMASI	1-3 Yıl	210	2,2714	,71394	1,745	,157
	4-6 Yıl	121	2,4215	,81140		
	7-10 Yıl	69	2,3768	1,01607		
	10 Yıl Üzeri	70	2,5000	,89685		
	Toplam	470	2,3596	,81919		
İŞVEREN AÇISINDAN DENETİM ALGILAMASI	1-3 Yıl	210	2,2310	,80236	1,592	,191
	4-6 Yıl	121	2,1612	,76707		
	7-10 Yıl	69	1,9928	,77409		
	10 Yıl Üzeri	70	2,1357	,84236		
	Toplam	470	2,1638	,79696		
DENETİMİ OLUMSUZ ETKİLEYEN DIŞSAL FAKTÖRLER	1-3 Yıl	210	1,8381	,57986	6,007	,001
	4-6 Yıl	121	2,0248	,70470		
	7-10 Yıl	69	1,9807	,52044		
	10 Yıl Üzeri	70	2,1762	,66841		
	Toplam	470	1,9574	,62982		
DENETİMİ OLUMLU ETKİLEYEN FAKTÖRLER	1-3 Yıl	210	3,3333	,66227	5,038	,002
	4-6 Yıl	121	3,5041	,70266		
	7-10 Yıl	69	3,3188	,84004		
	10 Yıl Üzeri	70	3,0929	,70861		
	Toplam	470	3,3394	,71702		
DENETİM SİSTEMİNİN İÇ İŞLEYİŞİ VE YAPISI	1-3 Yıl	210	2,8881	,38120	,632	,595
	4-6 Yıl	121	2,8636	,35502		
	7-10 Yıl	69	2,8188	,33728		
	10 Yıl Üzeri	70	2,8464	,48770		
	Toplam	470	2,8654	,38613		

İlk olarak, ANOVA testinde katılımcıların verdikleri cevapların meslekte çalışma yılına göre farklı olup olmadığı incelenmek istenmiştir. “Denetimin Uygulanması” değişkenine verilen cevaplarla meslekte çalışma yılı arasında anlamlı bir farklılık olmadığı saptanmıştır. Meslekte çalışma yılına göre “Mevzuat” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (F=3,075 ve p= 0,027). Tablo- 85’de görüleceği gibi “Mevzuat” değişkenine 1-3 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 2,71, 4-6 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 2,88, 7-10 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 2,87 ve 10 yıl ve üzerinde çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 9,94’tür. “Vergi Denetimi İle Sosyal Güvenlik Denetimi Kıyaslaması” değişkenine verilen cevaplarla meslekte çalışma yılı arasında anlamlı bir farklılık olmadığı saptanmıştır.

Meslekte çalışma yılına göre “İşveren Açısından Denetim Algılaması” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir. Meslekte çalışma yılına göre “Denetimi Etkileyen Dışsal Faktörler” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir (F=6,007 ve p= 0,001). Tablo- 85’de görüleceği gibi “Denetimi Etkileyen Dışsal Faktörler” değişkenine 1-3 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 1,84, 4-6 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 2,02, 7-10 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 1,98 ve 10 yıl ve üzerinde çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 2,18’dir.

Meslekte çalışma yılına göre “Denetimi Olumlu Etkileyen Faktörler” bağımsız değişkenine ankete katılanların verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (F=5,038 ve p= 0,002). Tablo- 85’de görüleceği gibi “Denetimi Olumlu Etkileyen Faktörler” değişkenine 1-3 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 3,33, 4-6 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 3,50, 7-10 yıl arasında çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 3,32 ve 10 yıl ve üzerinde çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması 3,09’dur. “Denetim Sisteminin İç İşleyişi ve Yapısı” değişkenine verilen cevaplarla meslekte çalışma yılı arasında anlamlı bir farklılık olmadığı saptanmıştır.

E- Denetim Elemanlarının Cinsiyetlerine Göre Denetim Sistemi Algıları

Denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılarını ölçmeye yönelik gerçekleştirilen çalışmada denetim elemanlarının cinsiyetlerine göre denetim sistemi algıları arasında anlamlı farklılık olup olmadığı bağımsız örneklem t testi ile analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, elde edilen bulgular Tablo- 86'da ele alınmaktadır.

Tablo- 86: Denetim Elemanlarının Cinsiyetlerine Göre Denetim Sistemi Algıları

	Cinsiyet	N	Ort.	Std. S.	t	p
DENETİMİN UYGULANMASI	Kadın	74	3,5856	,44418	-,500	,618
	Erkek	396	3,6170	,71398		
MEVZUAT	Kadın	74	2,7973	,63105	-,263	,793
	Erkek	396	2,8199	,68669		
VERGİ DENETİMİ İLE SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ KİYASLAMASI	Kadın	74	2,3378	,73143	-,248	,804
	Erkek	396	2,3636	,83535		
İŞVEREN AÇISINDAN DENETİM ALGILAMASI	Kadın	74	2,3176	,83819	1,812	,071
	Erkek	396	2,1351	,78679		
DENETİMİ OLUMSUZ ETKİLEYEN DIŞSAL FAKTÖRLER	Kadın	74	1,9279	,54972	-,439	,661
	Erkek	396	1,9630	,64416		
DENETİMİ OLUMLU ETKİLEYEN FAKTÖRLER	Kadın	74	3,3919	,59834	,686	,493
	Erkek	396	3,3295	,73733		
DENETİM SİSTEMİN İÇ İŞLEYİŞİNE VE YAPISI	Kadın	74	2,8514	,36527	-,341	,733
	Erkek	396	2,8681	,39029		

Denetim elemanlarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılarını ölçmeye yönelik gerçekleştirilen çalışmada denetim elemanlarının cinsiyetlerine göre denetim sistemi algıları arasında tüm boyutlar için anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir. Denetim elemanlarının kadın veya erkek olmaları bakış açıları arasında fark yaratmamaktadır.

SONUÇ

Sosyal güvenlik; bireylerin iradeleri dışında oluşan risklerin, kendilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler üzerindeki gelir azaltıcı etkilerini en aza indirmek için geliştirilmiş bir sistemdir. Dolayısıyla insanın olduğu her yerde sosyal güvenlikten bahsedilebilir. Bugününden ve geleceğinden emin, huzurlu insanların yaşadığı bir toplumda devlete olan bağlılık da o ölçüde yüksek olacağından sosyal güvenlik bir devlet için önemli bir araçtır. Sosyal güvenliğin yarı kamusal bir mal olma özelliği bireyin devlete olan bağlılığının oluşmasını sağlayan faktörlerden biridir. Sosyal güvenliğin bireylere sağladığı yarardan başka topluma yansıyan sosyal bir faydası yani pozitif bir dışsallığı söz konusudur. Bireylere tek tek yapılan sağlık yardımları toplumun bütününe sağlığı açısından bir fayda sağlayacaktır. Bundan dolayı sosyal güvenliğin yarı kamusal niteliği, sosyal güvenlik hizmetinin optimum düzeyde sunulması için yapılacak devlet müdahalesinin bir nedenidir.

İnsanoğlu çeşitli dönemlerde, sosyo-ekonomik şartlar ve çoğu kez de dini inanç ve görüşlerine göre sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya yollarını aramıştır. Ortaçağın başından sanayi devrimine kadar geçen dönemde Hristiyan Batı Dünyası'nda sosyal güvenlik manastırlar, tarikat teşkilatları ve kardeşlik birlikleri gibi meslek teşekkülleri dışındaki teşekküller aracılığı ile sağlanmıştır. Özellikle madencilerin bir araya gelerek oluşturdukları mesleki birlikler batı dünyasında sosyal güvenliğin sağlanmasında büyük bir öneme sahiptir. Bugünkü sosyal sigortaların bilinen ilk örneklerini madencilerce kurulan yardım sandıklarının oluşturduğu bazı çevrelerce ileri sürülmektedir. Buna karşın madenciler dışındaki esnaf loncalarınca kurulan yardımlaşma sandıklarının sosyal sigortaların ilk öncüleridir.

Sanayi devriminin başlangıcı olan 18'inci yüzyılın ortalarında başlayan ve gittikçe hızlanan teknik buluşlarla yeni siyasi gelişimler Avrupa ülkelerinde büyük sosyo-ekonomik dönüşümlere sebep olmuştur. Buharlı makinelerin icadı yüzlerce işçinin çalıştığı büyük sanayi işletmelerinin kurulmasına imkan sağlamıştır. Modern sanayi ve kapitalizmin ilk doğmaya başladığı İngiltere'den diğer Avrupa ülkelerine de yayılan liberal ekonomi anlayış, emek-sermaye ilişkilerini düzenleyen lonca ve meslek teşekkülleri düzenine son vermiştir. Lonca sisteminin çökmesiyle işçilere

sosyal bakımdan korunma ve güvenlik sağlayan düzenlemeler ve kurumlar (yardımlaşma sandıkları) da ortadan kalkmıştır.

Avrupa’ da modern sosyal güvenlik sisteminin temelleri 19’ uncu yüzyılın sonlarına kadar dayanır ancak kendine özgü özellikleri İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen otuz yılda gelişmiştir. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte liberal iktisatçıların ileri sürdükleri “Her Arz Kendi Talebini Doğurur” düşüncesine duyulan güven yok olmuştur. Tüm bu gelişmelerin etkisiyle devlet 19’ uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren sosyal ve ekonomik hayata müdahalelere başlamıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizi’ ne tepki olarak ortaya çıkan Keynesyen Devrim modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasını sağlamıştır.

Aslında 1929 yılındaki Büyük Buhran, bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmak için bir sebep değildi. Asıl sebep, modern sanayileşmiş bir toplumda “ekonomik güvenliğin” bir problem olmasıydı. Çünkü sosyal güvenlik sistemi, sosyal risklerle karşılaşan bireylerin ekonomik güvencelerini sağlamaya yönelik yeniden dağıtım konusundaki organizasyonun tümüdür. Büyük Buhran, sonunda bir sosyal güvenlik sistemini benimsemeye ikna olan Amerika için tetikleyici bir olaydı. 1930’lardaki kötü ekonomik havanın emeklilik akımlarının artmasına neden olması ile birlikte Amerika’da 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası çıkartılmıştır. Böylece modern toplumların bir kavramı olarak sosyal güvenlik kavramı hukuki alanda ilk kez yer almıştır.

1935 yılında Amerika’da bunlar yaşanırken 1881 yılında sosyal sigortaların kuruluş ve gelişiminin temel ilkelerine yer veren ve sosyal sigortanın bir tür “Magna Charta”sını oluşturan İmparatorluk Fermanı Alman Başbakan Bismarck tarafından hazırlanmış ve ilan edilmiştir. İngiltere’de ise hükümet tarafından görevlendirilen Sir William Beveridge başkanlığındaki komisyon raporu 1942 yılında açıklanmıştır. Modern refah devletinin kuruluşunun temellerini ilk olarak bu belge dile getirdiği için Beveridge, sosyal güvenliğin Keynes’i olarak kabul edilmektedir. Bugün dünyadaki modern sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri Bismarck ve Beveridge tarafından atılmıştır. Beveridge ve Bismarck sistemleri arasındaki en belirgin fark, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılım şeklidir. Bismarck sisteminde

işveren ve işçi katkılarının (prim sistemi), Beveridge sisteminde ise devlet katkısının ön plana çıktığı görülmektedir.

Esas itibariyle, sosyal güvenliğin finansmanında iki yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi, “dağıtım sistemi (pay as you go-PAYG)”, ikinci yöntem ise “kapitalizasyon veya fon biriktirme yöntemi (funded system)”dir. Birinci sistemin esası, her aktif neslin yani çalışanların, kendisinden önceki kuşağı ve toplumun muhtaç bireylerini (yaşlıları) finanse etmesidir. İkinci sistem ise, her neslin kendi sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak üzere tasarruf etmesi esasına dayanmaktadır. 4447 sayılı Kanunla Türkiye tümüyle dağıtım sistemine (pay as you go) geçmiştir.

Başlangıçta, tabandan gelen baskılar nedeniyle Batı ülkelerinde başlayan sosyal güvenlik hakları, önce yasalar ve sonra anayasalarda en önemli insanlık haklarından birisi olarak yer almıştır. Bu haklar, daha sonra uluslararası sözleşmelerle uluslararası ortak normlar haline gelmiştir. Ülkemizde ilk defa 1961 Anayasası ile sosyal güvenlik hakkı anayasal bir güvence altına alınmıştır. 1961 Anayasasınının 48’inci maddesi ile devlete sosyal güvenlik teşkilatını kurma görevi verilmiştir. 1982 Anayasası da sosyal güvenlik konusunda ayrıntılı hükümlere yer vermiştir. 1982 Anayasası’nın 60’inci maddesinde bu hak şu şekilde güvence altına alınmıştır: “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”

Türk sosyal güvenlik tarihi Avrupa’daki kadar eski değildir. Bunun nedeni ise Türk tarihinde Avrupa tarihine oranla sanayileşme hareketinin ve işçi hareketlerinin çok geç başlamasıdır. Nitekim modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemi kurulması Tanzimat’ın ilanından sonra olmuştur. Özellikle Cumhuriyet’in ilanından sonra SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurulmuş, gerek 1961 Anayasası’nın gerekse 1982 Anayasası’nın devlete yüklediği “teşkilat kurma görevi” yerine getirilmiştir. 2006 yılında ise bu üç Kurum 5502 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) adı altında birleştirilmiştir.

5502 sayılı Kanununun temel amacı norm ve standart birliğidir. Norm birliği bütün sigortalıların tek bir sosyal sigorta mevzuatına tabi olmasını, standart birliği ise

aynı norma tabi ve aynı objektif özelliklere sahip sigortalılar arasında aynı hükümlerin uygulanmasıdır. Norm ve standart birliği, sigortalıların hak ve yükümlülükleri bakımından aynı standartlara tabi olmalarını ifade eder. Ancak Türkiye’de tam bir norm ve standart birliği henüz sağlanamamıştır.

Sosyal güvenliğin bir sistem olarak düzgün işlemesi için yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesi gerekir. Özellikle 1980’li yılların başından itibaren emeklilik programlarının olgunlaşması, demografik yapıdaki değişme ve nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerindeki maliyet artışı, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik ve artan sosyal yardımlar; sosyal güvenlik harcamalarının artışıdaki temel sebepler olarak gösterilmiştir ve sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulan mevcut sistemin sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Ülkemizde de tarihsel süreç içerisinde her ne kadar çeşitli finansman yöntemleri uygulansa da zamanla giderler gelirleri aşmış ve sistem açık vermeye başlamıştır.

Yukarıda belirttiğimiz gibi sosyal güvenliğin yarı kamusal niteliği devlet müdahalesini gerektirmektedir. Devletin sosyal güvenlik sistemini işletmesi ise ekonomik bir faaliyettir ve mali yapıya etkisi kaçınılmazdır. Nitekim sosyal güvenliğin finansmanı sorunu yani açıklar, kamu maliyesi üzerindeki yükü dolayısıyla temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir.

Sosyal güvenlik çarpanı etkisi nedeniyle sosyal güvenlik yatırımları ülkedeki istihdam hacmini dolayısıyla da milli geliri artırmaktadır. Milli gelir artışı beraberinde daha fazla tüketim ve daha fazla tasarruf getirmekte, bu da ülkedeki talebi uyarmakta ve artırmaktadır. Böylece karşılıklı bir etkileşim söz konusu olmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları kişilerin gelirlerinin azalması karşısında, kendilerine yapılan yardımların geliri kısmen yüksek olandan düşük olana doğru bir aktarım söz konusu olduğundan, gelir dağılımını düşük gelirli lehine düzeltmektedir. Ancak açıklar söz konusu olduğunda bundan söz etmek mümkün değildir.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları, finansman dengelerinin bozulmasıyla birlikte bütçeden yapılan transferler ile ayakta durabilen kurumlar haline gelmiştir. Nitekim sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler kamu finansman

dengesiyle yakından ilişkilidir. Bütçedeki harcama kalemleri arasında yer alan sosyal güvenlik transferleri giderek önemli bir paya ulaşmıştır.

Kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı kamu kesiminin borçlanma gereği ortaya çıkmaktadır. Kamu borçlanması, vergi gibi zorunlu ve karşılıksız kamu gelirlerinden farklı olarak belirli bir bedelin (faiz) ödenmesi karşılığı yapılmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler öncelikle konsolide bütçeyi etkilemiş ve bütçedeki açığın büyümesine neden olmuştur. Konsolide bütçe açığının artması, kamu kesimi borçlanma gereğini artırmaktadır. Borçlanma gereğinin artması sonucu açıklar, iç ya da dış borçlanmayla finanse edilmeye çalışılmaktadır. Alınan borçların açıklara paralel olarak süreklilik arz etmesi, borç faizlerinin ödenmesinde sorunların yaşanmasıyla sonuçlanmaktadır.

Tüm bunlara ek olarak Türkiye’de artan sosyal güvenlik açıklarını kapatmaya yönelik bütçe transferleri, bütçe dengelerini bozmuş ve (artan borç stoğu nedeniyle) faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Faizlerin yükselmesine bağlı olarak da yatırımlar azalmıştır. Dolayısıyla sosyal güvenlik açıkları büyümeyi olumsuz etkilemiştir.

Sosyal güvenlik açıklarının gelir dağılımı, bütçe, ekonomik büyüme, borçlanma ve enflasyon gibi ekonomik büyüklükler üzerinde olumsuz etkileri kaçınılmazdır. Bu anlamda sosyal güvenlik alanında finansman açıklarına neden olan faktörleri iyi tespit ederek gerekli tedbirleri almak devletin başlıca görevleri arasında yer almaktadır.

Sosyal güvenlik finansman açıklarına neden olan faktörlerin başında demografik dönüşüm gelmektedir. TÜİK verilerine göre Türkiye’ nin ortanca (medyan) yaşı artmaktadır. Yani genç olan nüfusumuz yaşlanmaktadır. Süregelen demografik (olumsuz) değişim sosyal güvenlik sistemi açısından aktif (sigortalı çalışan)/pasif (emekli olan) oranının düşük olmasına ve özellikle sağlık harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

Erken emeklilik ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunlarını artıran diğer önemli unsurlardan biridir. Geçmiş yıllarda çıkarılan Kanunlar sayesinde kişiler 38 yaşında emekli olma imkânına kavuşmuştur. Bu kişi ömür boyu emekli aylığı almakta, ömür bittikten sonra da hak sahiplerine ölüm aylığı ödenmekte olup yapılan yasal düzenlemeler sigortacılık mantığına aykırıdır.

Geçmiş yıllarda Türkiye’ de sosyal güvenlik popülizmin malzemesi olmuştur. Özellikle seçim yıllarında seçmenin miyopluğundan faydalanan oportünist (fırsatçı) siyasetçilerin izlediği politikalar sonucunda çıkarılan prim affı uygulamalarıyla prim ödemesi yapanların davranış biçimleri de etkilenmiştir. Prim tahsilatını artıracığı yönünde bir gerekçeye sahip olan bu aflar, aslında primlerini zamanında ödeyen işverenleri cezalandırıp ödemeyenleri ödüllendirmekte, prim ödeme isteğini kırmakta ve adeta prim ödeme ahlakını bozmaktadır. Kamu ekonomisi ve sigorta literatüründe ahlaki tehlike (moral hazard) olarak adlandırılan bu problemin ortaya çıkmasıyla prim ödemeleri gecikmektedir.

Sosyal güvenlik ihtiyacının devlet eliyle giderilmesi ile birlikte ortaya çıkan maliyetler sosyal güvenlik hizmetlerini sunan sosyal sigorta niteliğindeki kuruluşların tahsil ettikleri parafiskal gelirler ile finanse edilmektedir. Devlet parafiskal gelirleri, kamu kuruluşu niteliğinde ekonomik, sosyal ve mesleki kuruluşun yaptığı hizmetlerden dolayı ya da dolaysız bir şekilde yararlanan kişilerden toplamaktadır. Sosyal güvenliğin başlıca parafiskal geliri ise işçi ve işverenlerden toplanan primlerdir. Primler Sosyal Güvenlik Kurumu’ nun en önemli gelir kaynağıdır. Ücret ve gelirler üzerinden alınmaları nedeniyle, ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat, zorunlu olarak tahsil edildikleri için de bir vergi olarak görülebilen primler, tahsis amaçlı kullanılan vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman aracıdır. Primler sigortalılar ya da bir başka deyişle işçilerden ve işverenlerden alınan paylardan oluşmaktadır. Bağımsız çalışanlar primlerinin bütününe kendileri ödemektedir.

Prim gelirlerinin düşük olması ülkemizdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal (gelir-gider) dengelerinin bozulmasına yol açarak, sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemiştir. Prim gelirlerinin düşük olmasının en büyük nedeni ise kayıtdışı istihdamdır.

Kayıtdışı ekonominin işgücü boyutunu ifade eden kayıtdışı istihdam Türk sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından bir tanesidir. Kayıtdışı çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmalarında finansal gerekçeler öne çıkmaktadır. Sosyal sigorta sistemine yeni girenler, sigorta yardımlarının önemli bir kısmına hak kazanabilmek için uzun bir süre boyunca prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmek durumundadırlar. Dolayısıyla kayıtdışı çalışırken kayıt altına alınan kişiler uzun bir süre sosyal güvenlik sisteminin demografik dengesini iyileştirecek ve dağıtım sistemi üzerindeki yükü azaltacaklardır. Kayıtlı istihdam oranının yükselmesi dolayısıyla sosyal sigorta havuzunun genişlemesi, emeklilik gibi uzun dönemli fonlamayı gerektiren sosyal sigorta dalları açısından olumlu bir gelişmedir. Sosyal sigorta sisteminin kapsamında olmayan kesimlere sağlanan sosyal güvenlik hizmetleri devlet tarafından genel bütçeden karşılandığı için, bu kesimlerin yükü devletin ve aktif çalışan kesimlerin üzerinde bulunmaktadır. TÜİK'in 2013 yılı Mart ayı verilerine göre Türkiye' de kayıtdışı istihdam oranı %36,8' dir. Bu oran geçmiş yıllara göre çok iyi bir orandır. Nitekim 1990 yılındaki kayıtdışı istihdam oranı %55,6'dır. Ancak AB ülkelerindeki ortalama %15'lik oranla kıyaslandığında Türkiye'deki kayıtdışı istihdam oranı yüksektir.

Ülkemizdeki kayıtdışı istihdamın değişik türleri bulunmaktadır. Ancak bunlar arasında en ilginç olanı kayıtlı istihdam içindeki kayıtdışılıktır. Nitekim çıkarılan yasal düzenlemeler gereği işverenler işçilere ait ücretleri banka kanalı ile ödemek zorundadır. Ancak işverenler asgari ücret üzerindeki bir ücret ile (örneğin; 1.500 TL ile) işçi çalıştırdıklarında asgari ücret olan kısmını banka kanalı ile öderken geri kalan kısmını elden ödemektedir. Dolayısıyla aradaki fark yine kayıtdışı olmaktadır. Bu duruma benzer bir durum yine 30 gün fiilen çalıştığı halde 30 günden az sigorta primi ödenen işçilerde bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemimizde “beyan ilkesi” esas alınmaktadır. Yani, işçi çalıştığı veya faaliyete başladığı tarih itibariyle sigortalı olur. Ancak, işçilerin SGK' ya bildiriminde belli süreler söz konusudur. Hizmet akdine tabi olarak çalışanlar (işçiler) işverenler tarafından SGK'ya bildirim yapılırken, kendi nam ve hesabına faaliyet gösterenler kendileri tarafından SGK'ya bildirim yapılmaktadır. Kural olarak, kişilerin bu bildirimleri aksi ispatlanıncaya kadar geçerlidir. Ancak SGK'ya

yapılan beyanların doğruluğunun denetlenmemesi sonucunda kayıtdışı istihdam ortaya çıkmakta dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarının artmasına neden olmaktadır.

TÜİK verilerine göre 2013 yılı için kayıtdışı istihdamın neden olduğu prim kaybı yaklaşık 32,7 milyar TL iken toplam vergi kaybı (gelir vergi ve damga vergisi) yaklaşık 6,8 milyar TL'dir. Bu hesaplama Kuruma hiç bildirim yapılmayan kişiler için yapılmıştır. Bunun yanında eksik gün bildirim ve eksik ücret bildirim neden olduğu kayıplar da söz konusudur.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu yaklaşık 32,7 milyar TL'lik prim kaybı ve yaklaşık 6,8 milyar TL'lik vergi kaybının yanında 2012 yılındaki 17 milyar TL'lik sosyal güvenlik açığı dikkate alındığında durumun ciddiyeti daha iyi anlaşılmaktadır. Rakamlara göre kayıtdışı istihdamın neden olduğu prim kaybı mevcut sosyal güvenlik açığının yaklaşık iki katıdır.

Kayıtdışı istihdamın en önemli nedeni ise denetim eksikliğidir. Etkin bir denetim sistemi ile hem gelirler artırılıp hem de giderler kontrol altına alınabilir. Ayrıca yapılacak etkin bir denetim sistemi ile açıklara sebep olan usulsüzlükler de önlenmektedir. Ancak Türkiye'de sosyal güvenlik alanı denetlen(e)memiş, denetlen(e)mediği için de düzgün yönetilememiş ve sosyal güvenlik açıkları ile karşı karşıya kalınmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin birer üyesi olan çalışanların ve işverenlerin sistem kurallarına uygunluğunun denetiminden sorumlu olan denetim elemanları, sosyal güvenlik kurumları ile sistem üyeleri arasında bir köprü görevi görmektedir ve bu anlamda kurumların dışa açılan pencereleri olmaktadır. Saha denetimleri gerçekleştiren denetim elemanları, sisteme uyumun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Kayıtdışı istihdamın düzenlenmesi ve denetlenmesi konusundaki önemli bir unsur da devletin gücüdür. Bu devlet gücünün temsilcileri ise yine denetim elemanlarıdır.

SGK'nın denetim elemanları ise Sosyal Güvenlik Denetmeleri ve Sosyal Güvenlik Müfettişleri'dir. 2013 yılı SGK Performans Programı verilerine göre

Türkiye’de 343 Sosyal Güvenlik Müfettişi, 239 Müfettiş Yardımcısı, 561 Denetmen ve 662 Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı görev yapmaktadır. Tezde belirttiğimiz üzere Türkiye genelinde teftiş ve denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişlerince 2007-2010 yılları arasında toplamda yaklaşık 962 milyon TL gelir tahakkuk ettirilmiştir.

Tüm Türkiye’de kayıtdışı istihdam ile mücadele yıllarca az sayıdaki Müfettişler aracılığı ile yapılmıştır. Sigortasız çalıştırma ve çalışma sonucunda oluşan gelir kaybını en aza indirmek için taşrada (illerde) Sosyal Güvenlik Denetmeni çalıştırılmaya başlanılmıştır. Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosunun ihdas edilmesiyle birlikte daha önce müfettişlerce yapılan sosyal güvenlik alanındaki saha/alan denetimlerinin büyük bölümü artık denetmenler tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Başta ihbar ve şikayet olmak üzere, muvazaalı boşanma, sahte işyeri ve sahte sigortalı denetimleri yapan Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından Manisa ili özelinde sosyal güvenlik açıklarını azaltmaya yönelik önemli tespitler yapılmıştır. 2008-2012 yılları arasında Manisa ilinde toplam 6648 kişi kayıt altına alınmış ve 361 işyerinin Kuruma tescil edilmeksizin faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Yapılan bu tespitler doğrultusunda toplamda 22,4 milyon TL gelir tahakkuk ettirilmiştir.

Sosyal güvenlik denetim elemanları üzerinde yapılan anket çalışması sonucunda sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili önemli tespitler yapılmıştır. Bu tespitler:

Ankete katılan denetim elemanları öncelikle denetimleri yetersiz bulmaktadır. Bu yetersizliğin en önemli nedeni ise denetim elemanı sayısının yetersiz olmasıdır. Türkiye’ de sosyal güvenlik sistemi kurulmuş ancak sistem içerisinde yer alan kurumlara ait denetim yapıları yeterli düzeyde oluşturulamamıştır. Öteden beri yüksek orandaki ve sayıdaki kayıtdışı istihdama rağmen çok az sayıda denetim elemanı ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda öncelikle denetim elemanı sayısının artırılarak bir “denetim ordusu”nun kurulması gerekmektedir.

Öte yandan sosyal güvenlik mevzuatının karmaşık olması da kayıtdışı istihdamı artırmaktadır. Ankette yer alan “Sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” ifadesine denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğu katılmamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin düzgün işlemesi ve içselleştirilmesi için öncelikle mevzuatın hem uygulayanlar hem de uygulananlar açısından anlaşılır olması gerekmektedir. Denetime bakan yönüyle cezaların iyi ve kolay anlaşılması denetimin etkinliğini artıran bir husustur. Çünkü cezaları anlayan ve içselleştiren bir kişi kayıtdışı faaliyet göstermekten imtina edecektir. Bu anlamda 5510 sayılı Kanununun sadeleştirilmesi ve daha anlaşılır bir hale getirilmesi gerekmektedir.

Denetim elemanlarının bir kısmı kararsız olmakla birlikte yaklaşık % 42’si cezaları caydırıcı bulmamaktadır. Yine denetim elemanlarının yaklaşık %39’u bazı AB üyesi ülkelerde olduğu gibi sosyal güvenlik mevzuatında hapis cezasının olması gerektiğini savunmaktadır. Yaptırımlar ile sistemin etkinliği arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu düşünüldüğünde SGK’ nın ceza sistemini yeniden gözden geçirmesinde fayda olacaktır.

Sosyal güvenlik denetimi ile vergi denetiminin kıyaslanmasına ilişkin verilen cevaplara bakıldığında Türkiye’de vergi denetimi daha caydırıcıdır ve işverenler vergi kaçırmaktan daha çok korkmaktadırlar. Yine verilen cevaplara göre ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak işveren açısından normal bir durum olup denetlenme korkusunun oluşturulması halinde kayıtdışı işçi çalıştırılmasının önüne geçilecektir.

“Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.” sorusuna katılımcıların %88,3’ü katılmaktadır. Prim aflarının rutinleşerek (özellikle seçim dönemlerinde) sürekli çıkarılması, primini ödemeyen işveren ve sigortalılar açısından “nasıl olsa af çıkar/çıkacak” beklentisini doğurmakta ve bu beklenti nedeniyle işveren ve sigortalılar da kanuni yükümlülüklerini yerine getirmeme yoluna gitmektedirler. Prim aflarının sık çıkarılması; aynı zamanda primini düzenli ödeyen işveren ve sigortalılar ile primini ödemeyen işveren ve sigortalılar arasında adaletsizliğe yol açarak, devlete karşı bir güvensizlik oluşturmaktadır. Buna ek olarak

prim afları nedeniyle primini düzenli ödeyen işveren ve sigortalıların bir kısmı da primini ödememe eğilimine girmektedir. Ayrıca işveren ve sigortalılar herhangi bir denetim sonucunda idari para cezası ile karşılaştıklarında af uygulamaları nedeniyle “nasıl olsa cezalar siliniyor” beklentisi içine girdiklerinden dolayı denetimi etkinsiz hale gelmektedir.

Katılımcıların %88,3’ü siyasi baskıların da denetimi olumsuz etkilediğini düşünmektedir. Müfettişler kendi yönetmelikleri gereği teftiş hizmetlerinin gerekleri ile bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, kendi istekleri dışında diğer idari görevlere atanamazlar. Dolayısıyla müfettişler, “müfettişlik güvencesi” altında görev yapmaktadırlar. Ancak aynı güvenceyi denetmenler için söylemek mümkün değildir. Siyasi irade tarafından “sürgün edilme” veya “görevden alınma” korkusu denetmenlerce yapılan denetimi olumsuz etkilemektedir.

Denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğuna göre (%88,3) işverenlerin (mükelleflerin) gözünde en iyi muhasebeci en az sigorta primi ve vergi çıkartan muhasebecidir. Bu sebeple, işverenlerin (mükelleflerin) yasal defterlerini tutan ve sosyal güvenlik konusundaki bütün işlerini yapan meslek mensuplarının iş ahlakının geliştirilmesi amacıyla düzenlemeler yapılmalı, sıkı bir şekilde denetlenmeli ve suça teşvik ve iştirak edenlere ağır cezalar verilmelidir.

Katılımcıların verdiği cevaplara göre Alo-170 ihbar hattı önemli bir faktördür ve “Risk Odaklı Denetim Modeli” etkili bir modeldir. Bu anlamda denetimin etkinliğini artırmaya yönelik benzer yeni yöntemler geliştirilmelidir.

Mevcut denetim sisteminin birer elemanı olan Sosyal Güvenlik Denetmenlerine ve Sosyal Güvenlik Müfettişlerine verilen özlük haklarının iyileştirilmesi ve gerekli hizmet içi eğitimlerin verilmesi denetimin başarısını mutlaka artıracaktır. Aynı şekilde denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini daha da artıracaktır. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu özlük haklarının iyileştirilmesi gerektiğini, hizmet içi

eğitimlerin yetersiz olduğunu ve denetimin özerk bir yapıda olması gerektiğini vurgulamıştır.

Katılımcıların denetime ilişkin tecrübeleri ile ilgili verdikleri cevaplara göre en etkili denetim yöntemi fiili denetimdir. Fiili denetim, sigortalıların işyerinde fiilen çalışırken “yerinde” tespit edilmesidir. Yapılan fiili denetim esnasında denetim elemanlarınca durum tespit tutanağı (Ek-3) düzenlenmektedir. Dolayısıyla denetim elemanı sayısı etkili bir yöntem olan fiili denetim açısından da önemlidir.

Denetim elemanlarına göre denetimin en yoğun olması gereken ilk iki sektör inşaat ve tekstildir. Özellikle tekstil sektöründeki “sahte işverenlik” nedeniyle Kurum alacağı imkânsız hale gelmektedir. Bu anlamda bu iki sektöre ilişkin yeni denetim modelleri geliştirilmelidir.

Denetim gerekçelerine verilen cevaplara göre Denetmen ve Müfettişler arasında büyük bir uçurum vardır. Denetmenlerin çok büyük çoğunluğunun hatta tamamına yakınının (%96) denetim gerekçesi ihbar ve şikâyetlerdir. Müfettişlerde ise bu oran %26,5’ tir. Müfettişler daha çok programlı genel teftiş/denetim yapmaktadır.

Yılda yapılan ortalama denetim sayısının unvana göre dağılımına bakıldığında, Sosyal Güvenlik Müfettişleri en çok 11-50 arasında denetim yapmaktadır. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ise 201-300 arasında denetim yapmaktadır. Dolayısıyla Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Sosyal Güvenlik Müfettişlerine göre çok daha fazla sayıda denetim yaptıkları görülmektedir.

Sonuç olarak kayıtdışı istihdamın önlenmesi suretiyle artan sosyal sigorta prim gelirleriyle sosyal güvenlik açıkları kapatılabilir. Buna ek olarak yersiz yapılan harcamaların da önüne geçilebilir. Tezde açıklandığı üzere gerek müfettişler gerekse denetmeneler tarafından yapılan denetimler sonucunda hem gelir getirici hem de giderleri azaltıcı çok önemli tespitler yapılmaktadır.

Kayıtdışı istihdamın önlenmesinde ve yersiz harcamaların önlenmesinde denetim önemli bir argüman olduğundan mevcut denetim sistemi daha etkin hale

getirilmelidir. Bunun için öncelikle denetim elemanı sayısı (özellikle denetmen sayısı) artırılarak bir “denetim ordusu” oluşturulmalıdır. Daha sonra ceza sistemi ele alınarak daha caydırıcı hale getirilmeli, cezaların içselleştirilmesi için mevzuat sadeleştirilmeli, af uygulamaları tamamen kaldırılmasa bile denetime istinaden tahakkuk eden prim ve idari para cezaları af uygulamaları kapsamı dışında bırakılmalı, denetim elemanları üzerindeki her türlü baskının yok edilerek daha bağımsız çalışmaları sağlanmalı ve yine denetim elemanlarının özlük hakları iyileştirilmelidir. Yapılan anket çalışması sonucunda kayıtdışının en yoğun olduğu belirtilen tekstil ve inşaat sektörleri ile ilgili yeni modeller geliştirilmeli ve bu iki sektöre yönelik denetimler artırılmalıdır.

Kayıtdışı istihdam ile mücadelenin en önemli argümanı denetim olsa da mücadele salt denetim ile değil değişik teşvik politikaları ile de olmalıdır. Yine toplumun sosyal güvenlik mevzuatını içselleştirmesine yönelik olarak bilinçlendirme faaliyetleri yapılmalı ve “sosyal güvenlik ahlakı” topluma kazandırılmalıdır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR / RAPORLAR / TEZLER

ACAR, Ali, **Sosyal Politika**, Dizgi Ofset Yayınları, Konya, 2006.

ACAR, Fatih; AYDIN, Fazıl, **Vergi ve İstihdam Politikaları Açısından Kayıtdışı Ekonomi**, TÜRMOB Yayınları, Ankara, 2011.

AKBULAK, Sevinç; AKBULAK, Yavuz “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar Alınması Gereken Önlemler”, Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Mali Araştırma Yarışması, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004.

AKBULUT, Örsan Ö.; MİMAROĞLU ÖZGEN, Hande; FINDIK, Derya; SEYMENOĞLU, Ömer; ALMIŞ, Oğuz, **Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**, TODAİE, Ankara, 2012.

AKGEYİK, Tekin; YILMAZ, Binhan Elif; ŞEKER, Murat, **En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları**, Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, Yayın No:26, Ceyma Matbaacılık, İstanbul, 2007.

AKYÜZ, Ferhat, **Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Dönüşüm: Eleştirel Bir Analiz**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008.

ALPER, Yusuf; DEĞER, Çağaçan; SAYAN, Serdar, **2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış**, , Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/535, Kasım 2012.

ANKARA TİCARET ODASI(ATO), **“İşsizliğin Acı İlacı: Kayıtdışı İstihdam Raporu”**, <<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1370>>, (Erişim Tarihi: 01.07.2012).

ARABACI YÜKSEL, Rabihan, **Gelirin Yeniden Dağılımında Bir Araç Olarak Sosyal Güvenlik**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2007.

ARIN, Tülay, **Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları Seçilmiş Yazılar**, (Der: Cengiz ARIN), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Ocak 2013.

BALCI İZGİ, Berna, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dünyadaki Gelişimi, Tasarruflar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye’ de Durum**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, 2004.

- BALİ, Besim Bülent; ÇELEN, Mustafa, **Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.
- BAŞTERZİ, Fatma, **Yaşlılık Sigortası**, TİSK Yayınları, Yayın No:275, Eylül 2006, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2257>>, (Erişim Tarihi: 26.07.2012).
- BULUT, Mehmet, **Sosyal Parafiskal Yükümlülükler Yönüyle Sosyal Güvenlik Hukuku**, Bilge Yayınevi, Ankara, 2010.
- CANDAN, Mehmet, **Kayıtdışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri**, ÇSGB, Türkiye İŞ-KUR Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007.
- CHAPRA, Ömer; AHMED, Hurşid, YILMAZ, Faruk, ŞAH, Abdurrahman, **İslam Ekonomisi ve Sosyal Güvenlik Sistemi**, Marifet Yayınları, İstanbul, 1991.
- ÇELİKOĞLU, İlyas, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT:2355, Ankara, 1994.
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001.
- DPT, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007.
- EGELİ, Haluk, **Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler (Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamında)**, Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım, İzmir, 2009.
- EĞİLMEZ, Mahfi, **Makro Ekonomi (Türkiye'den Örneklerle)**, Remzi Kitabevi, 3.Basım, İstanbul, Ekim 2010.
- EĞİLMEZ, Mahfi; Ercan KUMCU, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi, 15. Basım, İstanbul, Şubat 2011.
- EROL, Hatice, **Türkiye' de Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Çözüm Önerileri**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2005.
- GENÇ, Mehmet, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi**, Ötüken Yayınları, 2000.
- GÜZEL, Ali; OKUR, Ali Rıza, CANIKLIOĞLU, Nurşen, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 13.Bası, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim 2010.
- GÖKTAŞ, Murat, **Kayıtdışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007.
- HORSTMANN, Sabine, **Synthesis Report**, ASISP, 2011.

- İPEK, Zafer Haluk, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Yüğü (Reformlar Bağlamında)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- KELEŞ, S. Mehmet, **Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Önerisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bilecik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bilecik, 2012.
- KOÇ, Mustafa, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2000.
- LAROQUE, Pierre, “La Securite Sociale a L’Horizen”, Uluslararası Çalışma Ofisi Genel Direktörüne Sanayileşmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Ekonomik ve Sosyal Değişimi Hakkında Sunulan Rapor, **21.Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**, (Çev: Yusuf ALPER, İsmail TATLIOĞLU), Bursa, 1994.
- PINAR, Abuzer, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2010.
- RICHARDSON, J. Henry, **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, (Çev. Turan Yazgan), İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi Yayınları, 1970.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, **Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu**, Ağustos 2008.
- SGK, **Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Sigortalıların Hak ve Yükümlülükleri**, SGK Yayın No: 57, Ankara, Şubat 2013.
- SGK, KADİM Daire Başkanlığı, **Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Çalışmaları**, Yayın No:67, Ankara, Şubat 2013.
- SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Bir Reformun Anatomisi**, Mayıs 2009, Ankara.
- SUGÖZÜ, Halil İbrahim, **Kayıtdışı Ekonomi Ekonomi ve Türkiye**, Nobel Yayınları, Ankara, 2010.
- SUSAM, Nazan, **Türkiye’ de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008**, Derin Yayınları, İstanbul, 2009.
- SÜZEK, Sarper, **İş Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, Eylül 2002.
- ŞAKAR, Müjdat, **Meslek Yüksekokulları İçin İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, Mart 2010.
- ŞİMŞEK, Nergis, **SSK ve Bağ-Kur’da Emeklilik(Açıklama, Yorum ve Örnekleriyle)**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2011.

- TAŞBAŞI, Ekrem, **Sosyal Güvenlikte Denetim Ve Teftiş**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu 1. Taslak Rapor**, Hazırlayan: Oğuz KARADENİZ, T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).
- TEGTMEIER, Werner, **Social Security: An Obstacle To Full Employment?**, Employment and Training Papers 41, Employment and Training Department ILO, Geneva, 1999.
- TUNÇ, Mehmet, **Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- TÜĞEN, Kamil, **Devlet Bütçesi**, Başsaray Matbaası, 6.Baskı, İzmir, 2007.
- TÜRK SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (TÜSİAD), **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Yayın No:TÜSİAD-T/97-10/217, 1997.
- TÜSİAD, **Türkiye'nin Fırsat Penceresi Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri**, (Yayın No. TÜSİAD-T/99-1-251), Ocak 1999.
- UŞAN, Fatih, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları**, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- UŞUN, Ercan, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik Ve Sistemik Reformlar**, Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara, 2004.
- WORLD BANK, **Turkey Country Economic Memorandum, Informality: Causes, Consequence Policies**, 2010. <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/3617111277211666558/CEM2010_en.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.07.2012).
- ZEYBEK, Özlem, **Sosyal Sigortalarda Mevcut Denetim Sistemi, Sorunları ve Bu Denetim Mekanizmasının Etkinleştirilmesine Yönelik Model Önerisi (Kurgulaması)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.

MAKALE / TEBLİĞ

- ACAR, İbrahim Atilla; KİTAPCI, İsmail, “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, **Maliye Dergisi**, S:154, Ocak-Temmuz 2008.
- AKYILDIZ, Hüseyin, “Dünyada Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları”, **DEÜ İ.İ.B.F. Dergisi**, C:14, S:2, 1999.
- AKYILDIZ, Hüseyin; YAVUZ, Ali, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansman Açıklarının Temel Dinamikleri Üzerine Bir Analiz”, **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Aralık 2007, <<http://iibfdergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/aralik2007/PDF/23.pdf>>, (Erişim Tarihi: 20.01.2012).
- AKYÜZ, Ferhat, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C:1, S:5, 2008, <http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt1/sayi5/sayi5pdf/akyuz_ferhat.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.01.2012).
- ALCEYLAN, Çetin, “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 26.
- ALPER, Yusuf, “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, **Çimento İşveren Dergisi**, C:16, S:2, Mart 2002.
- ALPER, Yusuf, “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:1, S:1, 2011.
- ALPER, Yusuf, “Sosyal Güvenlik ve Turan Yazgan”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 49, İstanbul, 2004.
- ARICI, Kadir, “Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeligi: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi (5510 sayılı SSGSSK m.6)”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:1, S:1, 2011.
- AYDIN, Ufuk, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:5, Cilt:12, Eylül 1998.
- BAKIRTZI, Effrosyni; SCHOUKENS, Paul; PIETERS, Danny, **Merging the Administrations of Social Security Contribution and Taxation**, European Institute of Social Security (EISS), <<http://www.eiss.be/pdf/MergingAdminSSContributionTaxation.pdf>>, (Erişim Tarihi:22.01.2013).
- BLOMM, E. David; CANNING, David, SEVILLA, Jaypee, **Economic Growth and The Demographic Transition**, NBER Working Paper No: 8685, 2001.

- BÜLBÜL, Duran, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Seyri ve Çözüm Önerileri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Sayı:74, Temmuz-Ağustos 2011.
- CANBAY, Tülin, “Bütçe Etiği (Kavramsal Bir Yaklaşım)”, **CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C:8, S:2., 2001.
- CEYHAN, Metin, “Sosyal Güvenliğin Çarpan Özelliği”, **MESS MERCEK Dergisi**, İstanbul, S.90-91, Temmuz 1998.
- CAUCUTT, Elizabeth M.; COOLEY, Thomas F., GUNER, Nezh, **The Farm, The City, and The Emergence of Social Security**, National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers 12854, January 2007, <http://www.nber.org/papers/w12854.pdf?new_window=1>, (Erişim Tarihi: 06.01.2012).
- CICHON, Michael; HAGEMER, Krzysztof, **Social Security For All: Investing in Global Social and Economic Development A Consultation**, Issues in Social Protection Discussion Paper 16, ILO, Social Security Department, Geneva, 2006, <<http://www.ilo.org/public/english/protection/seccoc/downloads/publ/1519sp1.pdf>>, (Erişim Tarihi: 15.09.2011).
- CONDE-RUIZ, J. Ignacio; PROFETA, Paola, **What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?**, FEDEA Working Paper, July 2003, <<http://www.fedea.es/pub/Papers/2003/dt2003-16.pdf>>, (Erişim Tarihi: 15.02.2012).
- COUCHEIR, Michael; HAUBEN, Harald, “SGK’nın Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Yardım Projesi Haritalandırma Çalışması: Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş”, (Çev:Arzu Burcu Tuner Dedeoğlu), Haziran 2011, <http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_006.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.01.2012).
- ÇELİK, Yusuf, “Türkiye Sağlık Harcamalarının Analizi ve Sağlık Harcama Düzeyinin Uygunluğunun Değerlendirilmesi”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:1, S:1, 2011.
- ÇETİN, Rana, “İngiltere, Almanya ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Sağlık Reformları”, <<http://www.emekdunyasi.net/ed/arastirmalar/450-ingiltere-almanya-ve-turkiye-de-sosyal-guvenlik-sistemleri-ve-saglik-reformlari>>, (Erişim Tarihi:16.01.2012).
- DEMİR, Murat; ÇEVİK, Savaş, BEŞER, M.Kemal, “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri:Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl:2005, C:XX, S:1.

- DEWITT, Larry, "The Development Of Social Security In America", **Social Security Bulletin**, Vol.70, No.3, 2010, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n3/v70n3p1.pdf>>, (Erişim Tarihi: 21.02.2012).
- DEWITT, Larry, "The Decision To Exclude Agricultural And Domestic Workers From The 1935 Socil Security Act", **Social Security Bulletin**, Vol.70, No.4, 2010, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n4/v70n4p49.pdf>>, (Erişim Tarihi: 21.02.2012).
- DİLİK, Sait, "Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi" **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:43, S:1, Ankara, 1988.
- DİLİK, Sait, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:40, S:1, Ankara, 1985.
- DİLİK, Sait, "Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı Primler ve Devlet Katkıları", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:7, S:4, 2004.
- ERDOĞAN, Özcan, "Kayıtlı İşçi Ücretlerinde Vergi Kaçaklarını ve Sosyal Güvenlik Primi Kaçaklarını Önlemek Amacıyla Sendikalarına Üyeliğin Özendirilmesi", **CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C:9, S:1, 2011.
- FELDSTEIN, Martin; LIEBMAN, Jeffrey B., **Social Security**, NBER Working Paper Series, Paper No: 8451, September 2001, <<http://www.nber.org/papers/w8451.pdf>>, (Erişim Tarihi:12.11.2011).
- GHAİ, Dharam, **Social Security Priorities and Patterns: A Global Perspective**, International Institute For Labour Studies, Discussion Paper DP/141/2002. Geneva, 2002, <<http://www.ilo.int/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp14102.pdf>>, (Erişim Tarihi: 07.01.2012).
- GÖKBUNAR, Ramazan; KOVANCILAR, Birol, "Sosyal Refah Devleti ve Değişim", **SDÜ İ.İ.B.F. Dergisi**, S:3(Güz), 1998.
- GÖKBUNAR, Ali Rıza; KOÇ, Özgür Emre, "Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi", **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:7 S:1, 2009.
- GÜMÜŞ, Erdal, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler", **Seta Analiz**, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı: 24, Ağustos 2010.
- GÜNEŞ, İsmail; YAKAR, Soner, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2, 2004, <Erişim:<http://sosyalbilimler.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>>, (Erişim Tarihi:25.01.2012).

GÜRLEVİK, Selim, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çıkardığı İlk Dul Yetim Aylığı Kanunu”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:72, Mart-Nisan 2011.

GÜVERCİN, Cemal Hüseyin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, C:57, S:2, 2004, <www.medicine.ankara.edu.tr/fakulte/files/20042_6>, (Erişim Tarihi: 06.01.2012).

GÜZEL, Ali, “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri”, **Toprak İşveren Dergisi**, Eylül 1999, S:43, <<http://www.toprakisveren.org.tr/1999-43-aliguzel.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.11.2011).

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen, **Social Risk Management: A New Conceptual Framework For Social Protection, And Beyond**, Social Protection Discussion Paper No: 0006, World Bank, February 2000, <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80363/conceptfram.pdf>>, (Erişim Tarihi:12.11.2011).

ILO, **Social Security:A New Consensus**, Geneva, 2001, <<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>>, (Erişim Tarihi:16.09.2011).

ILO, **Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking**, Working Document Number 7, Labour Administration and Inspection Programme LAB/ADMIN, Geneva, January 2010, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2012).

KALELİ, Ebubekir, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları”, <<http://www.alosgk.com/2013/03/turkiyede-kayit-disi-istihdam-oranlari-ebubekir-kaleli/>>, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).

KALELİ, Ebubekir, “ Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları”, 17 Nisan 2013 Çarşamba, <<http://sgkrehberi.com/makale/269>>/>, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).

KARADENİZ, Oğuz, “Türkiye’ de Sağlıkta Dönüşüm Sürecinde Genel Sağlık Sigortası: Kapsam ve Mali Sürdürülebilirlik Açısından Bir Değerlendirme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:82, Kasım-Aralık 2012.

KILIÇDAROĞLU, Kemal, “Ekonomideki Kara Delik: Sosyal Güvenlik”, **Yaklaşım Dergisi**, Ocak 1993, <<http://www.yaklasim.com/>>, (Erişim Tarihi:26.07.2012).

KOÇ, Muzaffer, “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, **Mali Çözüm Dergisi**, S:76, Haziran-Temmuz 2006.

- KRITZER, Barbara E., “Chile’s Next Generation Pension Refor”, **Social Security Bulletin**, Vol.68, No.2, 2008, <<http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v68n2/v68n2p69.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.01.2012).
- KURUCA, Mustafa, “İdari Para Cezalarına Neden Olan Fiiller Ve Tahakkuk Zamanaşımı”, **Yaklaşım Dergisi**, S:213, Eylül 2010.
- MCGEE, Robert W., “Is It Unethical To Evade The Social Security Tax?”, **Journal of Accounting, Ethics & Public Policy**, Vol. 2, No. 3, 1999, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=242507>, (Erişim Tarihi: 12.12.2011).
- MULLIGAN, Casey B.; GIL, Ricard, SALA-I-MARTIN, Xavier, **Social Security and Democracy**, National Bureau Of Economic Research, NBER Working Paper Series, Paper No:8958, May 2002, <http://www.nber.org/papers/w8958.pdf?new_window=1>, (Erişim Tarihi:12.01.2012).
- MURAT, Sedat, “İş Ahlakı ve İş Uygulamaları”, **İĞİAD İş Ahlakı Sempozyumu Bildiriler**, İstanbul, 2008. <http://www.igiad.com/books/is_ahlaki_sempozyumu_bildiriler.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.07.2012).
- MUTER, Naci Birol; GÖKBUNAR, Ramazan, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, **Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, C:14, S:1.,1998.
- OECD, **OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction**, Mart 2012, <<http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/49846090.pdf>>, (Erişim Tarihi:02.05.2012).
- OKUR, Yaşar, “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, S:158, Ocak-Haziran 2010.
- ÖZDEMİR, Süleyman, “Türkiye’ de Zorunlu Çalışma Uygulamaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:41-42, 1998.
- ÖZŞUCA, Şerife Türcan; GÖKBAYRAK, Şenay, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, C:2, S:2, 2012.
- ÖZVERİ, Murat, “Türk Hukukunda Sosyal Hakların Dava Yoluyla Gerçekleştirilmesi”, **III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu Bildiriler**, Kocaeli, 2011, <<http://www.sosyalhaklar.net/2011/bildiri/ozveri.pdf>>, (Erişim Tarihi: 16.01.2012).
- STANKO, Dariusz, “Social Security in Theory and Practice: An Essay”, **Public Economics**, EconWPA, 0401007, 2004, <<http://129.3.20.41/eps/pe/papers/0401/0401007.pdf>>, (Erişim Tarihi: 12.01.2012).

- SÜNGÜ, Yakup, “Kayıtdışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler”, **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, TUHİS Yayınları Cilt:21, Sayı:2-3, Ankara, 2007.
- SÜNGÜ, Yakup, “Sosyal Güvenlik Reformunun Gelir Dağılımı Üzerinde Etkisi”, **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:20, Sayı:4-5, Kasım 2006/Şubat 2007.
- SÜRÜCÜ, Mükremin, “Sosyal Güvenlik Nedir? Çağdaş İlke ve Eğilimleri Ne Olmalıdır?” **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:12, Ağustos-Aralık 2001.
- ŞAHİN, Naci “Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirler Tarafından Yeterli İşçiliğin Tespitinin Usul Ve Esasları”, <<http://www.bilgidenetim.com/serbest-muhasebeci-mali-musavirler-ileyeminli-mali-musavirler-tarafından-yeterli-isciligin-tespitinin-usul-ve-esaslari.html>>, (Erişim Tarihi:24.02.2013).
- ŞEN, Murat, “Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 16, Sayı 6, Kasım 2002.
- ŞEN, Murat, “Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devletinde Sosyal Güvenlik” **e-Akademi İnternet Dergisi**, S:3, Mayıs 2002, <http://www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm#_ftn27>, (Erişim Tarihi: 02.01.2012).
- ŞENOCAK, Hasan, “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:56, 2009.
- TBMM, **Tutanak Dergisi**, Cilt:44, 19.Yasama Dönemi.<<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c044/tbmm19044030.pdf>>, (Erişim Tarihi: 26.07.2012).
- TEZEL, Ali, “Yakında Zamanda Yeni Bir Prim Affı Daha Gelir Mi?-Kısa Soru Kısa Cevap”, 19.11.2009, <http://www.alitezcel.com/index.php?sid=yazi&id=3260>, (Erişim Tarihi: 12.07.2013).
- TURAN, Ercan, “Sosyal Güvenlik Hakkı”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:7, S:3, 2003.
- TÜİK, “Türkiye'nin Demografik Yapısı ve Geleceği, 2010-2050”, **TÜİK Haber Bülteni**, Sayı:13140, Temmuz 2012, <<http://www.tuik.gov.tr/HbPrint.do?id=13140>>, (Erişim Tarihi: 15.07.2012).
- YELDAN, Erinç; KÖSE, Ahmet H., “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler”, **Mülkiye Dergisi**, C:23, S:217.

YALMAN, Galip, “Genel Teori’ den 70 Yıl Sonra”, **Mülkiye Dergisi**, C:31, S:256, Güz-2007.

YURDADOĞ, Volkan, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, <http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.01.2012).

YÜKSEKDAĞ, Fatma, “Sağlık Harcamalarını Etkileyen Faktörler ve Türkiye’ de Genel Sağlık Harcamalarının Seyri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S:80, Temmuz-Ağustos 2012.

DİĞER KAYNAKLAR

RESMİ GAZETE, 10.08.2007 Tarih, 26609 Sayı.

RESMİ GAZETE, 26.05.2011 Tarih, 27945 Sayı.

SGK, 29.01.2013 Tarih 2013/05 Sayılı Genelge.

SGK, “Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları-2013/05 Sayılı Genelge”.

SGK, Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, <www.sgk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 23.02.2013).

SİGORTA MÜFETTİŞLERİ DERNEĞİ, “Sigorta Müfettişliği-Tarihçe”, <<http://www.sgmder.org.tr/tr/SGK-Mufettisligi/Tarihce.html>>, (Erişim Tarihi: 23.02.2013).

SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ DERNEĞİ, “Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Tarihsel Süreci”, <<http://www.sgd.org.tr/SGD-Tarihcesi.html>>, (Erişim Tarihi: 23.02.2013).

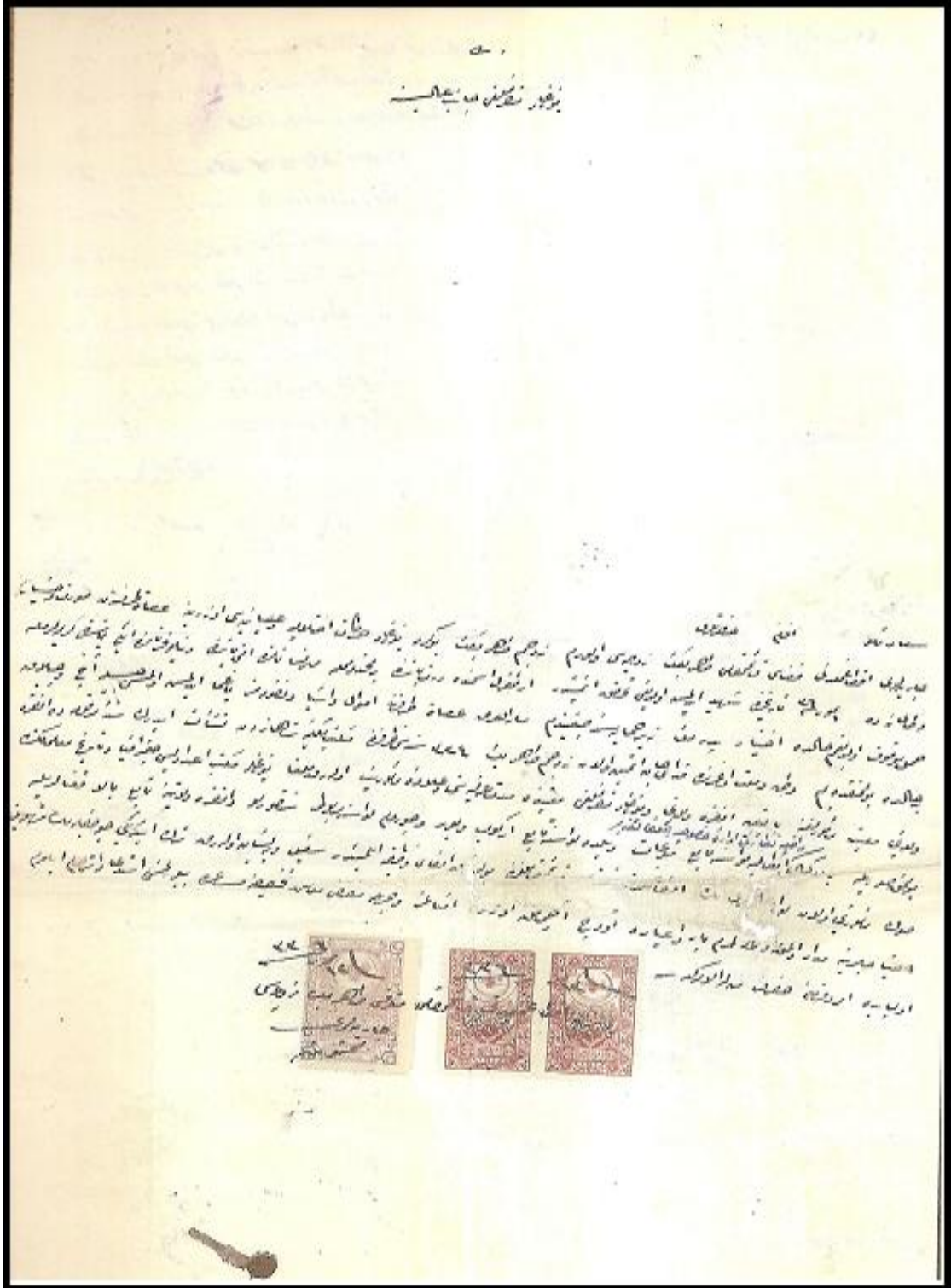
T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, “**Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Özet Göstergeleri**”,<[http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/14689/19902012_KKBG_\(Bin_TL\).xls](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/14689/19902012_KKBG_(Bin_TL).xls)>, (Erişim Tarihi: 07.02.2013).

TÜRK DİL KURUMU, “İktisat Terimleri Sözlüğü”, <<http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>>, (Erişim Tarihi: 20.02.2013).

TÜRK DİL KURUMU, “Tecim, Maliye, Sayışmanlık ve Güvence Terimleri Sözlüğü”,<<http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>>, (Erişim Tarihi: 20.02.2013).

EKLER

Ek-1: Şehit Kaymakam Tahir Bey'in Eşinin Aylık Talebini İçeren Dilekçesi



Kaynak: GÜRLEVİK, a.g.m., s.20.

۱۹۲۱		۱۹۲۱	
شباط		شباط	
جریدہ رسمیه		جریدہ رسمیه	
پارہ فروش کیلو عدد	جنس اشیا	۱	۰
۱	میان کوک	۱	۱
۱	عجب	۱	۰
۱	آناسون	۱	۱
۱	کدیور تھی	۱	۰
۱	بالومی	۱	۰
۷ محرم ۱۳۳۹ و ۲۰ اپریل ۱۹۲۱		۲۰ اپریل ۱۹۲۱ تا ۶۸ بجای ایکٹیو جیلہ، تبلیغ اولدی بی مقامات : ۲۶۸ و ۲۶۹ نوسرو ۲۰ - ۹ - ۲۶ تاریخلی تذکرہ ایہ میت و کیله ریاست و مالیه و کات جیلہ لریه تبلیغ اولتندور .	
قانون		قانون	
نوسرو : ۲۴		نوسرو : ۲۴	
ماده ۱ - ۳۰ تشرين ثانی ۱۳۳۰ تاریخلی تمتع قانونی موجبجه استیفا ایڈلسکده اولان تمتع ویرکوسی محقق اصلی سئہ حالیه ایچون ییشی و قانون مسذکورہ مربوط (ب) جسدولک ایکیجه قسمده کی مقادیر ایچون اون مثله ابلاغ ایڈیلرک تحصیل اولورتور .		ماده ۱ - عصات طرفدن شهبید ایڈیلان آق طباغ معدق قانمقاسی طاهر بکک زوجیمی نمونه و کریمه لری مهرانساء نیلوفر و طاهره ایله خدموسی ارطغرله خدمات و طیبه ترینیدن بیک فروشه معاش تخصیصی ایڈاشور .	
ماده ۲ - ۵ اگستوس ۱۳۳۸ و ۱ شباط ۱۳۳۹ تاریخلی مواد قانونیه موجبجه یوزده یکریمی بش حسابیه آلفقده اولان حرب ویرکوسی و بودجه آجیضی سئہ حالیه ده استیفا ایڈیلرک کیدور . حرب ویرکوسی و بودجه آجیضه محسوباً اوچیوز اوتوز آلی سئسی تمتع ویرکوسنک برنجی تقسیطی ایله برابر آلتش اولان مبالغ برنجی ماده موجبجه سئسی اجراقتان مقادیردن انزیل و محسوب ایڈیلور .		ماده ۲ - تاریخ لشرندن معتبر اولان اشبو قانونک اجراسئسه مالیه و کاتلی مأموردور .	
ماده ۳ - یوزده اون حسابیه آلفقده اولان ولایت حسابیه جیلده رسمئده برنجی ماده ده محرر نسبت دائره سئنده ضئام اجرا کلتور .		ماده ۳ - اشبو قانونک تطبیق خصوصئده علاقه دار مأمورین طرفندن قوهیولاجق مراجعت اوزریت بالعموم مأمورین انضباطیم و بلدی ایله قری و محلات هرمت اختیاریلری معاوت ایفاسئنه مجبور اولور .	
ماده ۴ - برنجی ماده موجبجه محقق ایڈن مبالذک الیوم تحصیل لازمکان قسمی ایکی تقسیطده اوله قرق ایلول سنه ۱۳۳۹ و کانون اول منه ایفاسئنده استیفا ایڈیلور .		ماده ۴ - طوز قیانتک تزیدیتیه دائر اولان ۲۴ کانون اولم ۱۳۳۳ تاریخلی قانونک برنجی ماده سی احکامی ملغادر .	
ماده ۵ - شهر و قصبه خارجه ده یولونان دکرمین قاریقه و صنایع پیئده ناعدا مؤسسات صنایع کویلرده سئسی یولونسلر سئہ حالیه ایچون تمتع ویرکوسی ایله مکلف اولورلر . بوضورته محقق ایڈن تمتع ویرکوسی لشرین اول سنه ۱۳۳۹ و کانون اول منه ایفاسئنده اولوق اوزره ایکی تقسیطده تحصیل اولورتور .		ماده ۶ - بشئجی ماده موجبجه اجرا قلتان محققاته مکلفین و یا مأمورین مالیه طرفندن برهنه نظرئنده اعتراض وقوعئده بدایت قومیسو نلرنجه ابتدائیه و قرارایتد آلی برهنه نظرئنده اعتراض اولندینی قدرده اشبو اعتراضات استیثانی قومیسو نلرنجه استیثافاً تدقیق و قراره و بیلدیلرک قرار واقع نمئین ایڈلسه بیله نتیجه یه انتظار اولتقئدرین استیثافاتئین ایڈن مقدار تحصیل و بدالتئین قضیه آلتش ایسردو نقصان	
ماده ۶ - عصات طرفدن شهبید ایڈیلان آق طباغ معدق قانمقاسی طاهر بکک زوجیمی نمونه و کریمه لری مهرانساء نیلوفر و طاهره ایله خدموسی ارطغرله خدمات و طیبه ترینیدن بیک فروشه معاش تخصیصی ایڈاشور .		ماده ۶ - اشبو قانونک تطبیق خصوصئده علاقه دار مأمورین طرفندن قوهیولاجق مراجعت اوزریت بالعموم مأمورین انضباطیم و بلدی ایله قری و محلات هرمت اختیاریلری معاوت ایفاسئنه مجبور اولور .	
ماده ۷ - تاریخ لشرندن معتبر اولان اشبو قانونک اجراسئسه مالیه و کاتلی مأموردور .		ماده ۷ - اشبو قانونک تطبیق خصوصئده علاقه دار مأمورین طرفندن قوهیولاجق مراجعت اوزریت بالعموم مأمورین انضباطیم و بلدی ایله قری و محلات هرمت اختیاریلری معاوت ایفاسئنه مجبور اولور .	
۱۰ محرم ۱۳۳۹ و ۲۳ اپریل ۱۹۲۱		۲۶ نوسرو	
قانون		قانون	
نوسرو : ۲۶		نوسرو : ۲۶	
ماده ۱ - ۳۰ تشرين ثانی ۱۳۳۰ تاریخلی تمتع قانونی موجبجه استیفا ایڈلسکده اولان تمتع ویرکوسی محقق اصلی سئہ حالیه ایچون ییشی و قانون مسذکورہ مربوط (ب) جسدولک ایکیجه قسمده کی مقادیر ایچون اون مثله ابلاغ ایڈیلرک تحصیل اولورتور .		ماده ۱ - عصات طرفدن شهبید ایڈیلان آق طباغ معدق قانمقاسی طاهر بکک زوجیمی نمونه و کریمه لری مهرانساء نیلوفر و طاهره ایله خدموسی ارطغرله خدمات و طیبه ترینیدن بیک فروشه معاش تخصیصی ایڈاشور .	
ماده ۲ - ۵ اگستوس ۱۳۳۸ و ۱ شباط ۱۳۳۹ تاریخلی مواد قانونیه موجبجه یوزده یکریمی بش حسابیه آلفقده اولان حرب ویرکوسی و بودجه آجیضی سئہ حالیه ده استیفا ایڈیلرک کیدور . حرب ویرکوسی و بودجه آجیضه محسوباً اوچیوز اوتوز آلی سئسی تمتع ویرکوسنک برنجی تقسیطی ایله برابر آلتش اولان مبالغ برنجی ماده موجبجه سئسی اجراقتان مقادیردن انزیل و محسوب ایڈیلور .		ماده ۲ - تاریخ لشرندن معتبر اولان اشبو قانونک اجراسئسه مالیه و کاتلی مأموردور .	
ماده ۳ - یوزده اون حسابیه آلفقده اولان ولایت حسابیه جیلده رسمئده برنجی ماده ده محرر نسبت دائره سئنده ضئام اجرا کلتور .		ماده ۳ - اشبو قانونک تطبیق خصوصئده علاقه دار مأمورین طرفندن قوهیولاجق مراجعت اوزریت بالعموم مأمورین انضباطیم و بلدی ایله قری و محلات هرمت اختیاریلری معاوت ایفاسئنه مجبور اولور .	
ماده ۴ - برنجی ماده موجبجه محقق ایڈن مبالذک الیوم تحصیل لازمکان قسمی ایکی تقسیطده اوله قرق ایلول سنه ۱۳۳۹ و کانون اول منه ایفاسئنده استیفا ایڈیلور .		ماده ۴ - طوز قیانتک تزیدیتیه دائر اولان ۲۴ کانون اولم ۱۳۳۳ تاریخلی قانونک برنجی ماده سی احکامی ملغادر .	

Ek-4: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Özet Göstergeleri (bin TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BORÇLANMA GEREĞİ	14.806.210	28.961.881	34.990.077	33.294.141	20.302.767	-474.582	-13.904.488	651.269	15.414.628	48.091.446	25.949.164	1.790.482
GENEL DEVLET	12.190.544	28.313.659	37.758.403	35.939.671	22.753.694	397.486	-10.179.110	1.677.886	15.661.893	52.026.134	32.990.626	4.600.885
Konsolide Bütçe	13.726.002	30.790.401	40.744.061	40.204.390	30.300.001	8.116.629	4.642.603	13.707.909	17.432.089	52.760.844	40.081.289	17.783.190
Mahalli İdareler	505.244	566.405	233.626	1.356.700	-294.781	-448.843	1.193.329	3.954.330	6.065.830	4.036.493	-1.021.008	-2.525.150
Fon	-1.478.956	-822.183	-11.452	-614.883	-1.935.394	-3.087.420	-9.029.529	-7.262.251	424.149	346.049	-455.911	-1.240.821
İşsizlik Sigortası	-361.974	-1.849.476	-2.770.494	-3.955.955	-4.379.313	-4.708.121	-5.703.541	-6.982.068	-7.647.219	-3.742.820	-3.843.595	-7.582.382
Sosyal Güvenlik	-17.171	-135.714	102.029	132.755	202.822	138.432	-889.097	-782.935	52.599	-546.464	-345.527	-319.942
Genel Sağlık Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Döner Sermaye	-182.602	-235.774	-539.367	-1.183.337	-1.139.640	386.810	-392.876	-957.098	-665.556	-827.968	-1.424.622	-1.514.010
KİT	2.615.666	648.221	-2.768.326	-2.645.530	-2.450.927	-872.069	-3.725.378	-1.026.617	-247.264	-3.934.688	-7.041.462	-2.810.404
İşletmeci	1.847.564	11.420	-3.001.940	-1.273.750	-1.722.546	-678.266	-1.327.132	-1.503.417	-611.551	-4.213.253	-8.049.259	-2.169.302
Tasarrufçu	212.505	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öz.Kap.Kur.	555.597	636.801	233.614	-1.371.780	-728.380	-193.803	-2.398.246	476.800	364.286	278.565	1.007.797	-641.101
FAİZ ÖDEMELERİ	21.956.854	43.309.609	54.304.174	61.116.283	58.392.602	46.961.929	47.068.964	50.444.434	52.529.156	55.359.567	50.330.098	44.250.279
GENEL DEVLET	21.178.806	42.236.977	53.502.993	60.466.506	57.875.642	46.584.327	46.567.673	49.440.530	51.517.818	54.588.423	49.724.617	43.610.638
Konsolide Bütçe	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163	56.578.001	45.731.075	45.962.709	48.752.891	50.661.305	53.200.894	48.298.762	42.231.558
Mahalli İdareler	515.602	1.060.933	1.061.988	1.232.669	700.101	598.673	378.826	476.473	823.738	1.358.016	1.411.109	1.362.853
Fon	156.248	110.775	570.250	624.634	597.248	254.560	226.097	211.103	32.716	29.513	14.746	16.227
İşsizlik Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sosyal Güvenlik	67.000	3.025	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Genel Sağlık Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Döner Sermaye	94	18	96	40	293	20	41	63	58	0	0	0
KİT	778.047	1.072.632	801.181	649.777	516.960	377.602	501.290	1.003.904	1.011.339	771.144	605.481	639.641
İşletmeci	718.584	880.496	669.764	489.880	419.831	292.805	481.094	969.589	985.811	770.681	592.605	543.202
Tasarrufçu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öz.Kap.Kur.	59.464	192.137	131.417	159.897	97.129	84.797	20.196	34.315	25.528	463	12.876	96.439
ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİ	1.913.976	1.618.295	456.334	428.816	1.690.993	3.984.279	11.957.880	11.794.501	8.184.658	4.370.312	3.923.774	4.117.110
GENEL DEVLET	1.913.976	1.618.295	456.334	428.816	1.690.993	3.984.279	11.957.880	11.794.501	8.184.658	4.370.312	3.923.774	4.117.110
Konsolide Bütçe	392.072	1.533.492	0	0	0	1.778.587	1.516.456	5.841.971	3.037.195	1.760.546	453.801	0
Mahalli İdareler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	275.078	0	1.309.605

Fon	1.521.904	84.803	456.334	428.816	1.690.993	2.205.692	10.441.424	5.952.530	5.147.463	2.334.688	3.469.973	2.807.505
İşsizlik Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sosyal Güvenlik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Genel Sağlık Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Döner Sermaye	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KİT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İşletmeci	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasarrufçu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öz.Kap.Kur.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FAİZ HARİÇ BORÇLANMA GEREĞİ	-7.150.644	-14.347.728	-19.314.097	-27.822.142	-38.089.835	-47.436.511	-60.973.451	-49.793.165	-37.114.528	-7.268.121	-24.380.934	-42.459.797
GENEL DEVLET	-8.988.262	-13.923.317	-15.744.590	-24.526.835	-35.121.948	-46.186.841	-56.746.783	-47.762.644	-35.855.925	-2.562.289	-16.733.991	-39.009.752
Konsolide Bütçe	-6.713.860	-10.271.825	-11.126.598	-18.404.773	-26.278.000	-37.614.446	-41.320.106	-35.044.982	-33.229.216	-440.050	-8.217.473	-24.448.368
Mahalli İdareler	-10.358	-494.528	-828.362	124.031	-994.881	-1.047.516	814.503	3.477.857	5.242.092	2.678.477	-2.432.117	-3.888.003
Fon	-1.635.204	-932.958	-581.702	-1.239.517	-2.532.642	-3.341.980	-9.255.626	-7.473.354	391.433	316.536	-470.657	-1.257.047
İşsizlik Sigortası	-361.974	-1.849.476	-2.770.494	-3.955.955	-4.379.313	-4.708.121	-5.703.541	-6.982.068	-7.647.219	-3.742.820	-3.843.595	-7.582.382
Sosyal Güvenlik	-84.171	-138.739	102.029	132.755	202.822	138.432	-889.097	-782.935	52.599	-546.464	-345.527	-319.942
Genel Sağlık Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Döner Sermaye	-182.696	-235.792	-539.463	-1.183.377	-1.139.933	386.790	-392.917	-957.161	-665.614	-827.968	-1.424.622	-1.514.010
KİT	1.837.618	-424.411	-3.569.507	-3.295.307	-2.967.887	-1.249.670	-4.226.668	-2.030.521	-1.258.603	-4.705.832	-7.646.943	-3.450.045
İşletmeci	1.128.980	-869.076	-3.671.704	-1.763.630	-2.142.377	-971.071	-1.808.226	-2.473.006	-1.597.361	-4.983.934	-8.641.864	-2.712.504
Tasarrufçu	212.505	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öz.Kap.Kur.	496.133	444.665	102.197	-1.531.677	-825.509	-278.599	-2.418.442	442.485	338.758	278.102	994.921	-737.541
ÖZELLEŞTİRME HARİÇ BORÇLANMA GEREĞİ	16.720.185	30.580.175	35.446.411	33.722.957	21.993.760	3.509.697	-1.946.608	12.445.770	23.599.286	52.461.758	29.872.938	5.907.592
GENEL DEVLET	14.104.520	29.931.954	38.214.737	36.368.487	24.444.687	4.381.765	1.778.770	13.472.387	23.846.551	56.396.446	36.914.400	8.717.995
Konsolide Bütçe	14.118.074	32.323.893	40.744.061	40.204.390	30.300.001	9.895.216	6.159.059	19.549.880	20.469.284	54.521.390	40.535.090	17.783.190
Mahalli İdareler	505.244	566.405	233.626	1.356.700	-294.781	-448.843	1.193.329	3.954.330	6.065.830	4.311.571	-1.021.008	-1.215.545
Fon	42.948	-737.380	444.882	-186.067	-244.401	-881.728	1.411.895	-1.309.721	5.571.612	2.680.737	3.014.062	1.566.684
İşsizlik Sigortası	-361.974	-1.849.476	-2.770.494	-3.955.955	-4.379.313	-4.708.121	-5.703.541	-6.982.068	-7.647.219	-3.742.820	-3.843.595	-7.582.382
Sosyal Güvenlik	-17.171	-135.714	102.029	132.755	202.822	138.432	-889.097	-782.935	52.599	-546.464	-345.527	-319.942
Genel Sağlık Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Döner Sermaye	-182.602	-235.774	-539.367	-1.183.337	-1.139.640	386.810	-392.876	-957.098	-665.556	-827.968	-1.424.622	-1.514.010

KİT	2.615.666	648.221	-2.768.326	-2.645.530	-2.450.927	-872.069	-3.725.378	-1.026.617	-247.264	-3.934.688	-7.041.462	-2.810.404
İşletmeci	1.847.564	11.420	-3.001.940	-1.273.750	-1.722.546	-678.266	-1.327.132	-1.503.417	-611.551	-4.213.253	-8.049.259	-2.169.302
Tasarrufçu	212.505	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öz.Kap.Kur.	555.597	636.801	233.614	-1.371.780	-728.380	-193.803	-2.398.246	476.800	364.286	278.565	1.007.797	-641.101
FAİZ VE ÖZELLEŞTİRME HARİÇ BORÇ. GER.	-5.236.668	-12.729.434	-18.857.763	-27.393.326	-36.398.842	-43.452.232	-49.015.571	-37.998.664	-28.929.870	-2.897.809	-20.457.160	-38.342.687
GENEL DEVLET	-7.074.286	-12.305.023	-15.288.256	-24.098.019	-33.430.955	-42.202.562	-44.788.903	-35.968.143	-27.671.267	1.808.023	-12.810.217	-34.892.642
Konsolide Bütçe	-6.321.788	-8.738.333	-11.126.598	-18.404.773	-26.278.000	-35.835.859	-39.803.650	-29.203.011	-30.192.021	1.320.496	-7.763.672	-24.448.368
Mahalli İdareler	-10.358	-494.528	-828.362	124.031	-994.881	-1.047.516	814.503	3.477.857	5.242.092	2.953.555	-2.432.117	-2.578.398
Fon	-113.300	-848.155	-125.368	-810.701	-841.649	-1.136.288	1.185.798	-1.520.824	5.538.896	2.651.224	2.999.316	1.550.458
İşsizlik Sigortası	-361.974	-1.849.476	-2.770.494	-3.955.955	-4.379.313	-4.708.121	-5.703.541	-6.982.068	-7.647.219	-3.742.820	-3.843.595	-7.582.382
Sosyal Güvenlik	-84.171	-138.739	102.029	132.755	202.822	138.432	-889.097	-782.935	52.599	-546.464	-345.527	-319.942
Genel Sağlık Sigortası	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Döner Sermaye	-182.696	-235.792	-539.463	-1.183.377	-1.139.933	386.790	-392.917	-957.161	-665.614	-827.968	-1.424.622	-1.514.010
KİT	1.837.618	-424.411	-3.569.507	-3.295.307	-2.967.887	-1.249.670	-4.226.668	-2.030.521	-1.258.603	-4.705.832	-7.646.943	-3.450.045
İşletmeci	1.128.980	-869.076	-3.671.704	-1.763.630	-2.142.377	-971.071	-1.808.226	-2.473.006	-1.597.361	-4.983.934	-8.641.864	-2.712.504
Tasarrufçu	212.505	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öz.Kap.Kur.	496.133	444.665	102.197	-1.531.677	-825.509	-278.599	-2.418.442	442.485	338.758	278.102	994.921	-737.541

Kaynak: TC Kalkınma Bakanlığı, **Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Özet Göstergeleri**, <[http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/14689/1990-2012_KKBG_\(Bin_TL\).xls](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/14689/1990-2012_KKBG_(Bin_TL).xls)>, (Erişim Tarihi:07.02.2013).

Ek-5: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYH'ye Oranı (%)

(GSYH'ye Oran)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BORÇLANMA GEREĞİ	8,88	12,06	9,98	7,32	3,63	-0,07	-1,83	0,08	1,62	5,05	2,36	0,14
GENEL DEVLET	7,31	11,79	10,77	7,90	4,07	0,06	-1,34	0,20	1,65	5,46	3,00	0,35
Konsolide Bütçe	8,24	12,82	11,63	8,84	5,42	1,25	0,61	1,63	1,83	5,54	3,65	1,37
Mahalli İdareler	0,30	0,24	0,07	0,30	-0,05	-0,07	0,16	0,47	0,64	0,42	-0,09	-0,19
Fon	-0,89	-0,34	0,00	-0,14	-0,35	-0,48	-1,19	-0,86	0,04	0,04	-0,04	-0,10
İşsizlik Sigortası	-0,22	-0,77	-0,79	-0,87	-0,78	-0,73	-0,75	-0,83	-0,80	-0,39	-0,35	-0,58
Sosyal Güvenlik	-0,01	-0,06	0,03	0,03	0,04	0,02	-0,12	-0,09	0,01	-0,06	-0,03	-0,02
Genel Sağlık Sigortası	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Döner Sermaye	-0,11	-0,10	-0,15	-0,26	-0,20	0,06	-0,05	-0,11	-0,07	-0,09	-0,13	-0,12
KİT	1,57	0,27	-0,79	-0,58	-0,44	-0,13	-0,49	-0,12	-0,03	-0,41	-0,64	-0,22
İşletmeci	1,11	0,00	-0,86	-0,28	-0,31	-0,10	-0,17	-0,18	-0,06	-0,44	-0,73	-0,17
Öz.Kap.Kur.	0,33	0,27	0,07	-0,30	-0,13	-0,03	-0,32	0,06	0,04	0,03	0,09	-0,05
FAİZ ÖDEMELERİ	13,17	18,03	15,49	13,44	10,45	7,24	6,21	5,98	5,53	5,81	4,58	3,41
GENEL DEVLET	12,71	17,58	15,27	13,30	10,35	7,18	6,14	5,86	5,42	5,73	4,53	3,36
Konsolide Bütçe	12,26	17,09	14,80	12,89	10,12	7,05	6,06	5,78	5,33	5,59	4,40	3,25
Mahalli İdareler	0,31	0,44	0,30	0,27	0,13	0,09	0,05	0,06	0,09	0,14	0,13	0,10
Fon	0,09	0,05	0,16	0,14	0,11	0,04	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
İşsizlik Sigortası	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sosyal Güvenlik	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Genel Sağlık Sigortası	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Döner Sermaye	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
KİT	0,47	0,45	0,23	0,14	0,09	0,06	0,07	0,12	0,11	0,08	0,06	0,05
İşletmeci	0,43	0,37	0,19	0,11	0,08	0,05	0,06	0,11	0,10	0,08	0,05	0,04
Tasarrufçu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Öz.Kap.Kur.	0,04	0,08	0,04	0,04	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİ	1,15	0,67	0,13	0,09	0,30	0,61	1,58	1,40	0,86	0,46	0,36	0,32
GENEL DEVLET	1,15	0,67	0,13	0,09	0,30	0,61	1,58	1,40	0,86	0,46	0,36	0,32
Konsolide Bütçe	0,24	0,64	0,00	0,00	0,00	0,27	0,20	0,69	0,32	0,18	0,04	0,00
Mahalli İdareler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,10
Fon	0,91	0,04	0,13	0,09	0,30	0,34	1,38	0,71	0,54	0,25	0,32	0,22
İşsizlik Sigortası	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sosyal Güvenlik	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Genel Sağlık Sigortası	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Döner Sermaye	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
KİT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
İşletmeci	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tasarrufçu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Öz.Kap.Kur.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Faiz Hariç Borçlanma Gereği	-4,29	-5,97	-5,51	-6,12	-6,81	-7,31	-8,04	-5,91	-3,90	-0,76	-2,22	-3,27
GENEL DEVLET	-5,39	-5,80	-4,49	-5,39	-6,28	-7,12	-7,48	-5,66	-3,77	-0,27	-1,52	-3,01
Konsolide Bütçe	-4,03	-4,28	-3,17	-4,05	-4,70	-5,80	-5,45	-4,16	-3,50	-0,05	-0,75	-1,88
Mahalli İdareler	-0,01	-0,21	-0,24	0,03	-0,18	-0,16	0,11	0,41	0,55	0,28	-0,22	-0,30
Fon	-0,98	-0,39	-0,17	-0,27	-0,45	-0,51	-1,22	-0,89	0,04	0,03	-0,04	-0,10
İşsizlik Sigortası	-0,22	-0,77	-0,79	-0,87	-0,78	-0,73	-0,75	-0,83	-0,80	-0,39	-0,35	-0,58
Sosyal Güvenlik	-0,05	-0,06	0,03	0,03	0,04	0,02	-0,12	-0,09	0,01	-0,06	-0,03	-0,02
Genel Sağlık Sigortası	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Döner Sermaye	-0,11	-0,10	-0,15	-0,26	-0,20	0,06	-0,05	-0,11	-0,07	-0,09	-0,13	-0,12
KİT	1,10	-0,18	-1,02	-0,72	-0,53	-0,19	-0,56	-0,24	-0,13	-0,49	-0,70	-0,27
İşletmeci	0,68	-0,36	-1,05	-0,39	-0,38	-0,15	-0,24	-0,29	-0,17	-0,52	-0,79	-0,21
Öz.Kap.Kur.	0,30	0,19	0,03	-0,34	-0,15	-0,04	-0,32	0,05	0,04	0,03	0,09	-0,06

Kaynak:TC Kalkınma Bakanlığı, "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Özet Göstergeleri", <[http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/14689/1990-2012_KKKG_\(Bin_TL\).xls](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/14689/1990-2012_KKKG_(Bin_TL).xls)>, (Erişim Tarihi: 07.02.2013).

Ek-6: Anket Soru Formu

Değerli Katılımcı,

Bu anket "Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)" başlıklı doktora tezi çalışmasında kullanılacaktır. Yine bu anket Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin/Müfettiş Yardımcılarının ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin/Denetmen Yardımcılarının sosyal güvenlik denetim sistemi ile ilgili algılamalarını ölçmeye yöneliktir. Anket üç bölümden oluşmaktadır ve toplam **1-2 dakika** içerisinde tamamlanmaktadır. Lütfen size en uygun olduğunu düşündüğünüz seçeneği işaretleyiniz ve hiçbir soruyu boş bırakmayınız. Vereceğiniz yanıtlar istatistikî analizler dışında hiçbir surette kullanılmayacaktır.

Değerli zamanınızı ayırarak ankete gösterdiğiniz ilgiden dolayı şimdiden teşekkür ederim.

Müslim DEMİR
Celal Bayar Üniversitesi
Maliye Ana Bilim Dalı
Doktora Öğrencisi

BÖLÜM-A

MESLEKİ BİLGİLER

A1- Ünvanınız?

- Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş
 Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı
 Sosyal Güvenlik Denetmeni
 Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı

A2- Meslekte kaç yıldır çalışıyorsunuz?

- 1-2 3-5 5-10 10 ve üzeri

A3- Cinsiyetiniz?

- Kadın Erkek

BÖLÜM-B

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZDE DENETİM KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLERİNİZ

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
B1- Sosyal güvenlik sistemimizde denetimler yeterlidir.	1	2	3	4	5
B2- Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin “rehberlik” niteliği vardır.	1	2	3	4	5
B3- Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.	1	2	3	4	5
B4- Sosyal güvenlik mevzuatında yer alan cezalar caydırıcıdır.	1	2	3	4	5
B5- Bazı AB üyesi ülkelerde kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlere hapis cezası vardır. Türkiye’de de sosyal güvenlik mevzuatında “hapis cezası” olmalıdır.	1	2	3	4	5
B6- Ülkemizdeki vergi denetiminin caydırıcı etkisi sosyal güvenlik denetiminkinden daha fazladır.	1	2	3	4	5
B7- İşverenler(mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan korkmazlar. Ama vergi kaçırmaktan daha çok korkarlar.	1	2	3	4	5
B8- “Denetlenme korkusu” fazla olan işverenler (mükellefler) sigortasız işçi çalıştırmaktan daha fazla kaçınırlar.	1	2	3	4	5
B9- Ülkemizde sigortasız işçi çalıştırmak normal bir durumdur ve işvereni(mükellefi) çok rahatsız etmemektedir.	1	2	3	4	5
B10- Ülkemizde gündeme gelen aflar sosyal güvenlikteki denetimi olumsuz etkiler.	1	2	3	4	5
B11- Siyasi baskılar sosyal güvenlik alanındaki denetimi olumsuz etkiler.	1	2	3	4	5
B12- İşverenlerin gözünde en iyi muhasebeci, en az sigorta primi ve vergi çıkaran muhasebecidir.	1	2	3	4	5
B13- Alo 170 ihbar hattı kayıtdışı istihdamı önlemede önemli bir faktördür.	1	2	3	4	5
B14- “Risk Odaklı Denetim Modeli” kayıtdışılığı önlemede etkili bir modeldir.	1	2	3	4	5
B15- Sosyal güvenlik alanındaki denetim elemanı sayısı yeterlidir.	1	2	3	4	5

B16- Mesleğinizle ilgili hizmet içi eğitimler yeterlidir.	1	2	3	4	5
B17- Sosyal güvenlik alanında denetim yapan Sosyal Güvenlik Müfettişi/Başmüfettiş, Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısına sağlanan maddi haklar (maaş, ek ödenekler vb.) yeterlidir.	1	2	3	4	5
B18- Sosyal güvenlik alanındaki denetim örgütlenmesinin özerk ve bağımsız bir yapıda olması denetimin etkinliğini artırır.	1	2	3	4	5

BÖLÜM-C

Bu bölümde ise, sorularda yer alan her bir seçeneği dikkatlice okuyup, sizin için uygun olan seçeneği yanlarında bulunan kutucuklara işaretleyiniz.

C1- Sizce hangi denetim yöntemi daha etkilidir?

Fiili denetim. Kaydî denetim. Kamu Kurumlarından alınan bilgi, belge.

C2- Sizce hangi sektörlerde denetim daha yoğun olmalıdır?

- İnşaat
 Tekstil
 Tarım
 İmalat Sanayi
 Toptan ve Perakende Sanayi
 Ulaştırma
 Turizm
 Diğer

C3- Genel olarak yaptığınız denetimlerin gerekçeleri aşağıdakilerden hangisidir?

- İhbar/Şikayet
 Programlı Genel Teftiş/Denetim
 İş Kazası
 Diğer

C4- Bir yılda ortalama kaç denetim gerçekleştirmeniz?

- 10-50
 51-100
 101-200
 201-300
 301 üzeri.