

T.C.
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU FİNANSMANI VE
2010 – 2018 YILLARI FİNANSMAN AÇIKLARININ
KARŞILAŞTIRILMASI

EKONOMİ VE FİNANS ANABİLİM DALI
EKONOMİ VE FİNANS BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Haşem DENİZ

Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi İ. Gökçe KAYA

İSTANBUL – 2020

TEZ TANITIM FORMU

- YAZAR ADI SOYADI** : Haşem DENİZ
- TEZİN DİLİ** : Türkçe
- TEZİN ADI** : Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Finansmanı ve 2010-2018 Yılları Finansman Açıklarının Karşılaştırılması
- ENSTİTÜ** : İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- ANABİLİM DALI** : Ekonomi ve Finans
- TEZİN TÜRÜ** : Yüksek Lisans
- TEZİN TARİHİ** : 17.02.2020
- SAYFA SAYISI** : 102
- TEZ DANIŞMANLARI** : Dr. Öğr. Üyesi İ. Gökçe KAYA
- DİZİN TERİMLERİ** : Sosyal Güvenlik, Finansman Açıkları, Finansman Yöntemleri
- TÜRKÇE ÖZET** : Bu çalışma, Sosyal Güvenlik Kurumunun finansmanı ve 2010-2018 yılları arasındaki finansman açıklarının nedenleri ve boyutlarını araştırarak, ilgili dönem içindeki durumu değerlendirmektedir. Böylelikle; Türkiye’deki sosyal güvenlik açıklarının nedenleri birbirine bağlı, bağımlı ve içselleşmiş durumların bir arada değerlendirilmesi ve bu düşünceyle mücadele edilmesinin önemli olduğu görülmektedir.
- DAĞITIM LİSTESİ** : 1. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne
2. YÖK Ulusal Tez Merkezi

Haşem DENİZ

T.C.
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU FİNANSMANI VE
2010 – 2018 YILLARI FİNANSMAN AÇIKLARININ
KARŞILAŞTIRILMASI**

**EKONOMİ VE FİNANS ANABİLİM DALI
EKONOMİ VE FİNANS BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan
Haşem DENİZ**

**Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi İ. Gökçe KAYA**

İSTANBUL – 2020

BEYAN

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğu, başkalarının ederlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğu, kullanılan verilerde herhangi tahrifat yapılmadığını, tezin/projenin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez olarak sunulmadığını beyan ederim.

Haşem DENİZ

..../..../2020

T.C.
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Haşem DENİZ'in "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu Finansmanı ve 2010-2018 Yılları Finansman Açıklarının Karşılaştırılması" adlı tez çalışması, jürimiz tarafından Ekonomi ve Finans Anabilim Dalı Ekonomi ve Finans Bilim Dalı YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Dr. Öğr. Üyesi İ. Gökçe KAYA
(Danışman)

Üye

Dr. Öğr. Üyesi Abdülnaim TEMUR

Üye

Dr. Öğr. Üyesi Emre ERGÜVEN

ONAY

Yukarıda imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../2020

Prof. Dr. İzzet GÜMÜŞ
Enstitü Müdürü

ÖZET

Bu tez çalışmasının amacı Sosyal Güvenlik Kurumunun finansmanı ve 2010-2018 yılları arasındaki finansman açıklarının nedenleri ve boyutlarını araştırarak, ilgili dönem içindeki durumu değerlendirmektir.

Tez çalışmasının birinci bölümünde sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenliğin amacı ve işlevi, konusu, sistemin fonksiyonları incelenmiştir.

İkinci bölümde sosyal güvenlik sisteminin finansman yöntemleri, finansman kaynakları ve son olarak sosyal güvenlik finansman açıkları ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, finansman açıkları yıllar itibariyle değerlendirilip, finansman açıklarını önlemeye yönelik tedbirler ele alınmıştır.

Sonuç olarak; Sosyal Güvenlik Kurumu'nun toplam gelirlerinin toplam giderleri karşılama oranı 2010 ila 2018 yılları arasında iyileşme göstermesine rağmen yeterli olmamış; 2010 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan transferler 55.244 TL iken 2018 yılında bu rakam yaklaşık 3 kat artarak 150.530 TL seviyesine yükselmiştir. Bütçe açığının ise 2010 yılında 27.069 TL iken, 2012 yılında 17.250 TL'ye düşmesi, 2014 yılında 21.269 TL'ye yükselmesi, 2016 yılında 20.244 TL ve 2018 yılında 16.261 TL olarak tespiti dalgalı bir seyir izlediğini göstermektedir.

Buradan yola çıkarak; Türkiye'deki sosyal güvenlik açıklarının nedenleri birbirine bağlı, bağımlı ve içselleşmiş durumların bir arada değerlendirilmesi ve bu düşünceyle mücadele edilmesinin önemli olduğu görülmektedir. Ancak bu mücadelenin başarılı olması istenilen sonuçlara ulaşabilmesi için, yasal ve idari anlamda yapılan düzenlemelerin etkin politika araçları ile desteklenmesi ve bu mücadeleyi de tüm toplumun desteklemesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Finansman Açıkları, Finansman Yöntemleri.

SUMMARY

The aim of this thesis study is to evaluate the situation within the relevant period of Social Security Institution financing and the cause of 2010-2018 financing gaps by researching the dimensions.

In the first part of the thesis study, the concept of social security, the purpose and function of social security, the function of the system are examined.

In the second part, methods of financing the social security system, financing sources and finally social security financing deficits have been examined in detail.

In the third part of the study, the financial deficits were evaluated over the years and measures were taken towards to prevent financial deficits.

As a result; although the coverage ratio of total income of the Social Security Institution to total expenses improved between 2010 and 2018, it wasn't sufficient; while the transfers made to the Social Security Institution in 2010 were 55.244 TL, in 2018, this figure increased by approximately 3 times and reached 150,530 TL. While the budget deficit decreased from 27.069 TL in 2010 to 17.250 TL in 2012, the increase to 21.269 TL in 2014 shows that it has fluctuated its determination as 20.244 TL in 2016 and 16.261 TL in 2018.

Starting from this point of view, it seems to be important that the reasons of the social security deficits in Turkey are evaluated together with the interdependent, dependent and internalized situations and fightigh with this thought is also important. However, in order for this struggle to be successful and to reach the desired result, it is necessary that the legislative and administrative arrangements are supported by effective policy tools and that the whole society should support this fight.

Keywords: Social Security, Financing Deficits, Financing Methods.

İÇİNDEKİLER

SAYFA

ÖZET.....	i
SUMMARY	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR LİSTESİ	v
TABLolar LİSTESİ	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ	vii
GRAFİKLER LİSTESİ	viii
GRAFİK.....	viii
ÖNSÖZ	ix
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI	
1.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI	3
1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMACI VE İŞLEVİ	6
1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU	7
1.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FONKSİYONLARI	8
1.4.1. Sosyal Sigorta	9
1.4.1.1.Sosyal Sigorta Kavramı	9
1.4.1.2.Sosyal Sigortanın Temel Özellikleri	10
1.4.1.3.Sosyal Sigorta Kolları	12
1.4.1.3.1.Kısa Vadeli Sigorta Kolları	12
1.4.1.3.2.Uzun Vadeli Sigorta Kolları	13
1.4.2. Sosyal Yardım	14
1.4.2.1.Sosyal Yardım Kavramı	14
1.4.2.2.Sosyal Yardımların Türleri	16
1.4.2.3.Sosyal Yardımların Özellikleri	16
1.4.3. Sosyal Hizmetler	18
1.4.4. Özel Sigorta	18
1.4.4.1.Özel Sigorta Kavramı	18
1.4.4.2.Özel Sigorta Özellikleri	19
1.4.4.3.Özel Sigorta Türleri	21
İKİNCİ BÖLÜM	
TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSMANI VE FİNANSMAN AÇIKLARI	
2.1. GENEL BAKIŞ	28
2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ	29
2.2.1. Fon Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi	29
2.2.2. Dağıtım Yöntemi	31
2.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN KAYNAKLARI	32
2.3.1. İşçi ve İşverenden Alınan Primler	36
2.3.2. Devlet Katkısı	39
2.3.3. Vergiler	40
2.3.4. Teşvikler	40
2.4. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARI	43
2.4.1. Sosyal Güvenlik Finansman Açıklarının Nedenleri	47

2.4.1.1.Aktif/Pasif Sigortalı Oranı	47
2.4.1.2.Kayıt Dışı İstihdam	49
2.4.1.3.İşgücüne Katılım Oranını Düşüklüğü	50
2.4.1.4.Sağlık Harcamaları	51
2.4.1.5.Denetim Yetersizliği	53
2.4.1.6.Diğer Nedenler	54
2.4.2. Sosyal Güvenlik Finansman Açıklarının Finansman Yükü	55
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
2010 - 2018 YILLARI FİNANSMAN AÇIKLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ	
3.1. YILLAR İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN AÇIKLARI	57
3.1.1. 2010 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	59
3.1.2. 2011 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı	59
3.1.3. 2012 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	59
3.1.4. 2013 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	59
3.1.5. 2014 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	60
3.1.6. 2015 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	60
3.1.7. 2016 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	60
3.1.8. 2017 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	61
3.1.9. 2018 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı ...	61
3.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMAN AÇIĞININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ	61
3.3. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMAN AÇIKLARINI ÖNLEMeye YÖNELİK TEDBİRLER	63
3.3.1. Yoksulluk ve Gelir Dağılımında Adaletsizlik	64
3.3.2. İşgücüne Katılma Oranları ve İşsizlik	65
3.3.3. Kayıt Dışı İstihdam	68
3.3.4. Erken Emeklilik ve Sağlık Harcamaları	70
3.3.5. Tarım Sektörünün Önemi	73
3.3.6. Sosyal Güvenlik Kurumunun İdari ve Mali Açından Özerkliği	74
3.3.7. Ekonomik Krizler	75
SONUÇ	76
KAYNAKÇA	80

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ES	:	Emekli Sandığı
EUROSTAT	:	Avrupa Toplulukları İstatistik Bürosu
GSYH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KADİM	:	Kayıt Dışı İstihdam
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SGK	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	:	Sosyal Sigortalar Kurumu
TL	:	Türk Lirası
UÇÖ	:	Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO – International Labour Organization)

TABLolar LİSTESİ

TABLO	SAYFA
Tablo-1 Sosyal Sigortalar ile Özel Sigortalar Arasındaki Farklar.....	20
Tablo-2 Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı	34
Tablo-3 SGK Gelirleri	38
Tablo-4 Bazı Ülkelerde Devletin Sisteme Katkısı.....	39
Tablo-5 SGK Gelir-Gider Dengesi	45
Tablo-6 2010/2018 Yılları Arasında Aktif/Pasif Oranı	48
Tablo-7 Mevsim Etkilerinden Arındırılmamış Temel İşgücü Göstergeleri, 2010-201850	
Tablo-8 SGK Sağlık Harcamaları	52
Tablo-9 Sosyal Güvenlik Kurumu Mali Durum Bütçe, Gelir-Gider ve Açık	58
Tablo-10 Sosyal Güvenlik Kurumunun 2010 - 2018 Yılları Arasında Yapmış Olduğu Harcama Kalemlerine Göre Reel Tutarlar ve GSYH İçindeki Payları (Milyon TL)	72

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL	SAYFA
Şekil-1 Özel Sigorta Türleri	22
Şekil-2 Elementer (Mal) Sigortası Türleri	24

GRAFİKLER LİSTESİ

GRAFİK	SAYFA
Grafik-1 SGK Açığının GSYH'ye Oranı	46
Grafik-2 Türkiye'de İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler.....	66
Grafik-3 Kayıt Dışı İstihdam Oranları.....	69

ÖNSÖZ

Çalışmamın her safhasında tecrübelerini ve yardımını esirgemeyen, tezimin tamamlanmasına kadar olan bu süreçte beni yönlendiren ve onurlandıran Sayın Dr. Öğr. Üyesi İ. Gökçe KAYA hocama ve tüm aile fertlerime verdikleri emeklerden dolayı sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Haşem DENİZ

GİRİŞ

Serbest piyasa ekonomilerinde yaratılan milli gelirden toplum kesimlerinin her zaman eşit pay aldığı söylenememektedir. Bu durumun yarattığı gelir dağılımı bozukluğu birçok sosyo-ekonomik problemin nedeni olmaktadır. Bundan dolayı da daha huzurlu toplum yaratabilmek için devlet tarafından gelir dağılımına müdahale edilmesi, gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı politikalar izlenmesi sosyal devletin bir görevi olarak kabul edilmektedir. Bu amaçla kullanılan araçların başında sosyal güvenlik gelmektedir.

Sosyal güvenlik bir toplumda yaşayan bireyleri hayatın getirdiği çeşitli sosyal risklere karşı güvence altına alarak bu riskler sebebiyle yardıma muhtaç duruma düşen insanların ihtiyaç duyduğu yardımı temin etmeyi amaçlamaktadır. Bu sosyal riskler; hastalık, analık, ölüm, yaşlılık vb. durumlarda gerçekleşebilir. Hastalık durumunda bireyin çalışma gücünde meydana gelen kayıp, analık durumunda bireyin doğum yapması ile oluşan işgücü kaybı, yaşlılık durumunda bireyin işgücü piyasasından çekilmek durumunda kalmasıyla bireylerin gelirleri azalmakta veya tamamen gelir elde edemez duruma gelmektedir. Bu gibi durumlarda sosyal devlet anlayışının var olduğu ülkelerde bireyler sosyal güvenlik sistemi kapsamında korunmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi bugüne kadar birçok değişiklik geçirmiştir. Sistemde ortaya çıkan sorunların çözülememesinin başlıca nedenleri; aktüeryal dengenin salt gelirlerin artırılması-giderlerin azaltılması ile sağlanabileceği yaklaşımı, makroekonomi ve sosyal güvenlik ilişkisinin doğru yönde kurulamayıp, makroekonomik problemlerin kaynağı olarak sosyal güvenlik sistemini görmek yoluyla politikalar geliştirilmesi, popülist uygulamalara devam edilmesi ve sistem kurgusunun hükümetlerin müdahalelerinden bağımsız bir yapıya ulaşmaması olarak sayılabilmektedir¹. Sosyal güvenlik kurumunun zaman içerisinde kendi kendine yetemez olması ve kurumun açıklarının hızla artması kurumla ilgili yapılan kalkınma planlarının yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir.

Nihayet 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiştir. Bahsi geçen bu Kanun ile özellikle sosyal güvenlik açıkları incelendiğinde ilk akla gelen erken emeklilik problemine ilişkin düzenlemeler yapılmış, daha önce siyasal kaygılarla çözüm

¹ Hakan Helvacı, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Finansman Krizine Etkileri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, s. 2, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

üretilemeyen emeklilik yaşı gelişmiş ülkeler seviyesine getirilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurularak, diğer kurumlar tek çatı altında birleştirilmiş, siyasal müdahaleleri engellemek amacıyla idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.

Sağlıklı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmesi ve kendinden beklenen hizmeti verebilmesi ancak sistemin sağlam bir finansmana sahip olmasıyla mümkündür. Diğer yandan sosyal güvenlik sisteminin toplumsal dayanışmayı güçlendirici ve sağladığı haklar bakımından adil, etkili ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı; sosyal güvenlik kurumunun finansmanını ve 2010 – 2018 yılları arasındaki finansman açıklarını inceleyerek, değerlendirmeye çalışmaktır. Ayrıca çalışmada sosyal güvenlik sistemine ait finansman açıklarını önlemeye yönelik tedbirleri dikkatle inceleyerek, alınması gereken önlemleri ortaya koymaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada kullanılan finansal veriler ile ilgili olanların büyük bir bölümü, Sosyal Güvenlik Kurumunun çıkarmış olduğu 2010 – 2018 yılları arasındaki bütçe sunumlarından elde edilmiştir. Ayrıca kullanılan verilerden bazılarının ise TÜİK'in yayınlamış olduğu çeşitli istatistik bültenlerinden ve göstergelerinden elde edilmiştir.

Çalışmanın amacı doğrultusunda tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde; sosyal güvenliğin tanımına, amacı ve işlevine, konusu ve sistemin fonksiyonlarına ayrıntılarıyla yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise sosyal güvenlik kurumunun finansmanı ve finansman açıkları başlığı altında; öncelikle sistemin finansman yöntemleri tek tek ele alınmış, ardından finansman kaynakları ve sosyal güvenlik finansman açıkları nedenleri ve finansman açıklarının finansman yükü ortaya konmuştur.

Son bölüm olan üçüncü bölümde ise 2010 – 2018 yıllarına ait finansman açıkları yıllar itibariyle tek tek değerlendirilmiştir. Yine bu bölümde sistemin finansman açıkları genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuş ve sonrasında bahsi geçen finansman açıklarını önlemeye yönelik tedbirler değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

1.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI

İnsanlar hayatları boyunca birtakım risklere maruz kalabilmektedirler. Bu risklerin bir kısmı kişilerin gelirlerini azaltırken, diğer bir kısmı da hem gelirlerini azaltmakta hem de giderlerini arttırmaktadır. İşte bu nedenle sosyal güvenlik fikri kişilerin geleceklerini güvence altına alma ihtiyacı olarak ortaya çıkmıştır. Bu boyutuyla Sosyal Güvenlik kavramının, çeşitli sosyal risklerle karşılaşan kişilerin korunması fikrine odaklandığı görülmektedir².

İnsanların sosyal yaşamları; siyasi ve iktisadi olaylara göre şekil değiştirmektedir. Özellikle iktisadi olaylardaki değişimlere göre kişiler son derece hassastırlar. Bireylerin ve tüm toplumun yaşamını değişikliğe uğratan en önemli olaylardan biri de sanayi devrimidir. Sanayi devrimiyle birlikte hızlı bir biçimde ortadan kalkan ve dönüşüme uğrayan geleneksel iktisadi yaşama paralel olarak geleneksel sosyal yaşam anlayışı ve koşulları da ortadan kalkmış ve dönüşmüştür. Sanayi devrimiyle birlikte sosyal yaşamda bölünmeler, ayrışmalar ve dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. Sanayi devrimi öncesi köylerde sürdürülen faaliyetler, sanayi devrimiyle birlikte kentlerde yoğunlaşmış bu durum sosyal yaşamı önemli ölçüde dönüşüme uğratmıştır³.

Sanayi toplumuna geçişle birlikte sosyal riskler karşısında insanlar yeni sosyal koruma yöntemleri arayışlarına başlamışlardır. Artık yoksulluk, hastalık ve yaşlılık gibi çok temel sosyal riskler karşısında bile sanayi devrimi öncesinde aile içi, yerel veya dini temelli olarak yapılan sınırlı yardımlar yetersiz hale gelmiştir. Sanayi devrimiyle birlikte yoğunlaşmaya, çeşitlenmeye ve değişmeye başlayan sosyal riskler karşısında daha etkili sosyal güvenlik tedbirleri aranmaya başlanmış ve konunun önemi giderek artmaya başlamıştır. Sosyal risklerin artması geleneksel, küçük boyutlu, gönüllü ve yerel nitelikli kısmi yardımların yerini daha kapsamlı profesyonel merkezi devlet yardımlarının almasını zorunlu kılmıştır. Böylece modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri atılmaya başlanmıştır. Ayrıca gelişmemiş tekniklerden arınan sosyal güvenlik biçimleri kendi öz hukuksal biçimine kavuşmuştur. Örneğin dini yardımlar, yardımlaşma

² Yaşar Kabataş, *Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Sağlık Harcamalarının Denetimi ve Stratejik Bir Model Önerisi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2010, s. 5.

³ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1998, s. 25.

sandıkları, mesleki kuruluşlara dayalı gelişememiş yardımlaşma anlayışları sosyal sigortaların kurulmasıyla beraber dönüşüme uğramış ve sosyal güvenlik bir devlet görevi olarak siyasi, hukuksal ve ekonomik anlamda modern varlığını ilan ederek sosyal yaşamdaki yerini sağlamlaştırmıştır⁴.

Sosyal güvenlik kavram olarak ilk defa 1929 Dünya ekonomik buhranından sonra Amerika'da Başkan Roosevelt'in refah devletine ilişkin uyguladığı yeni düzen politikasının bir parçası olarak yaşlılar, madenciler, maluller, körler ve işsizlerin sosyal güvenliğinin sağlanmasını konu alan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasasında kullanılmış ve daha sonra bütün dünyaya yayılmıştır⁵. Bunun yanı sıra 1941 yılında ABD ve İngiltere tarafından hazırlanan ve evrensel bir sosyal güvenlik sistemi amaçlayan Atlantik Paktı hazırlanmıştır. Bu paktan bir yıl sonra İngiltere'de Lord William Beveridge'nin öncülüğündeki bir grup tarafından hazırlanan, bugünkü anlamda bir sosyal güvenlik anlayışına zemin hazırlayan ve adını grubun öncüsü Beveridge'den alan Beveridge planı kavramın gelişmesi açısından önemlidir⁶.

Anayasamızın 48. maddesinde belirtilen "*Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir*" ibaresi, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde devletimizin sosyal güvenliğe verdiği yeri ve önemi ortaya koymaktadır. Sosyal güvenliğe ilişkin tanımlamalara geçmeden önce birkaç noktanın belirtilmesi faydalı olacaktır. Her ülkenin kendi ulusal değerleri üzerine kurulu ve o günün ekonomik ve politik durumlarını ortaya çıkaran, bir sosyal güvenlik sistemlerine sahip olduğu, kuşkusuz herkes tarafından bilinmektedir. Kavram olarak Sosyal kelimesini, en geniş anlamıyla, insanların toplumsal ilişkilerini belirleyen; dar anlamda ise sadece toplumdaki iktisadi ilişkileri ifade eden bir sıfat olarak kabul etmek de mümkündür. Güvenlik kelimesi ise, emniyet anlamında kullanılmakta ve tehlike durumunun olmaması halini ifade etmektedir⁷.

Sosyal güvenlik hakkı, devlete pozitif faaliyette olma görevi yüklemekte olup, sosyal hakların en farklı olanı olarak göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik hakkı, sosyal hayatta kişinin karşılaştığı tüm olumsuz durumları ve riskleri korumayı hedef

⁴ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 25.

⁵ Hüseyin Akyıldız, **Sosyal Güvenlik Reformuyla Ulaştığı Son Şekliyle Sosyal Güvenlik Hukuku**, Alter Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 1.

⁶ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 27.

⁷ Muzaffer Koç, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, Ofis Matbaacılık, Malatya, 2005, s. 5-6.; Kenan Ören, "Changing Social Security System In Turkey and Adapting Process To The Criteria Of European Union", **e-Journal of New World Sciences Academy**, 2(4), 2007, s. 289.

almaktadır. Bu sebeple sosyal güvenlik hakkının ilk hedefi, kişinin sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak, muhtaçlık ve yoksulluk risklerinin bertaraf edilmesidir. Yani bu hak, maddi olarak gücü olmayan ve yaşamak için yeterli gelire sahip olmayan kişileri korumayı amaçlamaktadır. Sosyal güvenlik hakkının öznesi herkestir, ancak güçsüz ve korunmaya muhtaç olanlar önceliklidir⁸.

Sosyal güvenlik sistemi, bireyin yaşamı süresince karşısına çıkabilecek riskleri önleyen ve bu riskleri engellemede devlete büyük görevler düştüğü, vatandaşlarına ait hakları koruyarak, devletin sisteme aktif olarak dahil olduğu bir sistemdir⁹.

Sosyal güvenlik, bireyin geliri dikkate alınmadan belirli miktardaki riskleri garanti etme görevini üstlenen müessese veya müesseseler bütünüdür¹⁰.

Sosyal güvenlik, toplumdaki bireylerin mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerine karşı önlem alan ve bu riskler yaşandığında neticelerini telafi eden tedbirlerin bütünüdür¹¹.

Avrupa Toplulukları İstatistik Bürosu (Eurostat) sosyal güvenliği; “*bir takım riskler ya da gereksinimlerin hane halkı ve bireylerin üzerinden alınarak kamu ya da özel kesimce yapılan bütün müdahalelerdir*” olarak tanımlamaktadır¹². Başka bir tanıma göre ise sosyal güvenlik, “*toplum bireylerinin mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklere maruz kalmasını önleyici, bu risklere uğramaları halinde de sonuçlarını telafi edici tedbirlerin tümüdür*”¹³.

Sosyal güvenlik, “*herkeste bir güvence duygusu yaratmak, bireylerin uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılma garantisi*” olarak tanımlandığı gibi, “*bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür*” biçiminde tanımlamak da mümkündür¹⁴. Sosyal güvenlik genel anlamda kişinin ihtiyaçlarından ve tehlikelerinden meydana gelen gelir kaybını garanti etmekte ve korunmasını sağlamaktadır. Bu bakımdan hastalık, işsizlik veya yaşlılık yahut kazalar sebebiyle

⁸ Zehra Gönül Balkır, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları”, *İnsan Hakları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 248.

⁹ Ören, a.g.e., s. 290.

¹⁰ Kenan Tunçomağ, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, 4. Baskı, Beta Yay. İstanbul, 1988, s. 45.

¹¹ Akyıldız, a.g.e., s. 3.

¹² Franco Peracchi “Patterns of Social Protection Expenditure in the European Union”, Tor Vergata University Pres, Rome, Italy, April, 1998, s. 1., <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.384.419&rep=rep1&type=pdf>, (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

¹³ Akyıldız, a.g.e., s. 3.

¹⁴ Ercan Turan, “Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 7(3), 2003, s. 1, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7316.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.05.2015).

meydana gelen iş göremezlik, hastalık veya işsiz kalmak suretiyle muhtaç olan bireylere ve bu bireylerin geçindirmek zorunda olduğu kimselere sağlanan yardımlar ve tedbirlerin bütünü sosyal güvenliğin faaliyet alanını oluşturmaktadır¹⁵.

Sosyal güvenlik bireyin doğumundan başlayıp ölümünden sonra da belirli bir süre devam eden zamanda ihtiyaç duyduğu kalitede yaşamını sürdürebilmesini sağlamak için ve ölümünden sonra da hak sahiplerinin yaşamını sürdürebilmesini sağlamak için uygulanan yıllar ilerledikçe de geliştirilmeye çalışılan toplumun refahına yönelik programlar olarak da tanımlanabilir¹⁶.

Bütün bu tanımlardan anlaşıldığı üzere, çağdaş uygarlığın bir simgesi olarak kabul edilen sosyal güvenliğin gerçekte var oluş nedeni, riskle karşılaşp, yoksulluk yaşayan bireye, asgari güvence sağlamaktır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik kavramının, bir düşünceyi yansıtması ve yanı zamanda bu düşünceyi hayata geçirmesi gerekmektedir¹⁷.

1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMACI VE İŞLEVİ

Sosyal güvenliğin hedefi, sosyal güvenliğin konu olduğu risklerin bertaraf edilmesi için kişiyi koruma altına almaktır. Diğer bir ifadeyle, çalışma hayatının içinden veya dışından gelebilecek hastalık, kaza, analık, yaşlılık, malullük, ölüm, işsizlik ve çocuk yetiştirme gibi sosyal rizikoların ekonomik sonuçlarına karşı bireyleri korumaktır¹⁸.

Sosyal güvenliğin amacı Scherman'a göre ise; "*sosyal güvenlik sistemleri, bireylerin toplum içinde refahının artırılması, ekonomiye katkı sağlaması, yoksulluğu azaltmak gibi toplumsal işlevinin yanı sıra risklerin bir yandan vatandaşlar arasında bir yandan da vatandaşların her birinin kendi yaşam süreleri içinde dağıtılmasını sağlamaktadır*" şeklinde açıklamıştır¹⁹.

Sosyal güvenlik, bireylerin geleceğini güvence altına almakla birlikte; sosyal politikanın bir parçası ve sosyal bir programdır. Söz konusu politikaya yönelik amaçlar,

¹⁵ Ali Çubuk, **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara 1983, s. 155.

¹⁶ Erdal Gümüş, "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sistemi Mevcut Durum, Sorun ve Öneriler", **SETA Analiz Dergisi**, S: 24, 2010, s. 4.

¹⁷ Sezai Demir, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemindeki Aksaklıklar", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2013, s. 5, (**Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi**).

¹⁸ Muzaffer Koç, "Sosyal Güvenliğin Kökeni", **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 6(2), N. 217, 2004a, s. 2.

¹⁹ Karl Gustaf Scherman, "A New Social Security Reform Consensus? The ISSA's" **Stockholm Initiative**, Vol: 53, 1/2000, ss. 64–82.

kurallar ve ilkeler de sosyal güvenliğin dinamik karakteriyle doğru orantılı bir biçimde sürekli olarak değişiklik göstermektedir²⁰.

Sosyal güvenlik bir yandan insanların uğradıkları kayıpları telafi etmeye uğraşırken, diğer yandan zaman içinde insanları bu kayıplara uğramaktan korumak gibi bir işlev edinmiştir. Bu açıdan bakıldığında sosyal güvenliğin kayıpları giderici işlevinin yanı sıra kayıpları önleyici işlevi de zaman içinde işlevlik kazanmıştır²¹. Sosyal güvenliğin toplumun tüm bireyelerine yaygınlaştırılması ve buna bağlı olarak diğer insan hakları yanında tanınan bir hak olarak kabul edilmesi sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliklerindedir.

Ancak sosyal güvenlik sisteminin tek hedefi kişinin uğradığı gelir kaybını yerine koymak değildir. Sosyal güvenliğin, karşılaşılmaması olağan tehlikeleri, oluşmadan önlemek veya yaşanabilecek kazalara karşı tedbirler geliştirmek, hastalıklar karşısında koruyucu önlemler almak gibi görevleri de bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi nakdi yardımların yanı sıra kapsamlı olarak sağlık ve sosyal hizmet ağını da kapsamaktadır. Sosyal güvenlik, işsiz kalanlara iş buluncaya kadar geçimlerini temin edecek yardımcı yapmasının yanı sıra, iş kazası, yaşlılık ve malullük nedeniyle muhtaç duruma düşenlere de gelir garantisi sağlamaktadır²².

Ayrıca, hastane ve yataklı kurumlarda bakım, tedavi, ameliyat gibi tedavi masraflarının bedelsiz veya düşük bir bedelle karşılanması, bunlardan ihtiyacı olanların rehabilitasyonunun sağlanması, ölen sigortalıların hak sahiplerinin korunması da sosyal güvenliğin amaçları arasındadır²³.

1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU

Daha öncede belirtildiği gibi sosyal güvenlik, bütün sosyal risklere karşı bireyleri korumak için ortaya çıkmıştır. Topluluk olarak yaşayan insanların sosyal risklerle karşılaşması olasıdır ve bu riskler gerçekleştiğinde kişi gelir ve kazanç kaybına uğramaktadır²⁴.

Ancak sosyal güvenlik sistemlerinin, bütün sosyal tehlikelere karşı garanti sağladığını, bugüne kadar ki tarihi geçmişte pek görülen bir durum olmamıştır. Bu

²⁰ A. Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1992, s. 4.

²¹ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 10.

²² Şiyar Gazioğlu, "Sosyal Güvenlik Kurumunda Hizmet Kalitesi: Yalova Örneği", Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova, 2013, s. 38, (**Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi**).

²³ Murat Gökteş, vd., **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim**, 1. Baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 31-32.

²⁴ Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 8.

konuda Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)'nün Türkiye için 1971'de onaylanan, 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi'nde dokuz sosyal tehlike sayılmıştır. Bunları aşağıdaki gibi maddelendirmek mümkündür²⁵;

- İş kazaları,
- Meslek hastalıkları,
- Hastalık,
- Analık,
- Malullük,
- Yaşlılık,
- Ölüm,
- İşsizlik,
- Ailevi sorumluluklardır (evlenme, çocuk yetiştirme ve konut ihtiyacı).

Sosyal güvenliğin esasları aşağıdaki gibi maddelendirilebilir²⁶;

- Biyolojik ve ekonomik zararlardan koruyucu bir sistem olması,
- Asgari bir geçim gayesini sağlamayı amaç edinmesi,
- Yasal bir müessese olması,
- Devlet destekli olması, toplumun tüm kesimlerini kapsamasıdır.

Sosyal güvenliğe fiziksel ve ekonomik tehlikeler olmak üzere iki sebeple ihtiyaç duyulmaktadır. Fiziksel tehlikeler; hastalık, malullük, yaşlılık, ölüm vb. durumlarda gerçekleşirken; ekonomik tehlikeler ise işsizlik, gelirden eksilme şeklinde ortaya çıkmaktadır²⁷. Sosyal güvenlik tehlikelerinin zararlarından kurtarıcı bir sistemdir. Tehlikelerin zararları da gelir eksilmesi veya gelir kesilmesi şeklinde özetlenebilmektedir.

1.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FONKSİYONLARI

Sosyal sigortaların, sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların hedefleri birbirlerinin aynısı olmasına rağmen, finansman sistemleri ve kapsadığı kişiler birbirinden farklıdır. Sosyal güvenliğin parçası olarak bilinen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler sosyal

²⁵ Tuncay ve Ekmekçi, a.g.e., s. 8.; Refik Korkusuz ve Suat Uğur, **Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş**, Karahan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 9.

²⁶ Celaleddin Atamanalp, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Tedbirlerinin Ücretlere Ve Maliyetlere Tesiri**, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Erzurum, 1975, s. 8.

²⁷ Ayhan Gençler, **Sosyal Politika Açısından İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1999, s. 117.

sigortaların tamamlayıcısıdır²⁸. Bununla birlikte özel sigortalarda sosyal güvenliği sağlamakta kullanılan araçlardan bir diğeridir. Bu bölümde bahsi geçen kavramların ayrıntılarına değineceğim.

1.4.1. Sosyal Sigorta

1.4.1.1. Sosyal Sigorta Kavramı

İnsanoğlu var olduğu günden bu yana canına ve malvarlığına karşı tehdit yönelten sayısız tehlikelerle karşılaşmış ve bu tehlikeler karşısında tedbirler alarak hayatını, maddi durumunu güvence altına almak ve devam ettirmek hedefiyle çeşitli çözüm yolları araştırmış ve üretmiştir. Başlangıçta varlıklarını korumak için kişisel olarak hareket eden insanlar; zaman içerisinde doğal afetlerin, sosyo-ekonomik gelişmeler ve özellikle endüstri devriminden sonra teknolojik değişikliklerin sebep olduğu tehlikelerin meydana getirdiği zararların önüne geçebileceği etkin önlemlerin ancak topluluklar halinde yaşayanların olanaklarının bir araya getirilmesiyle alınabileceği bilincine varmışlardır²⁹.

Belli mesleki fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak sebebiyle alınan tedbirlerin masraflarına topyekün karşı koymak şeklinde tanımlanan sosyal sigorta en gelişmiş ve en yaygın kolektif teknik olup, primli sosyal güvenlik rejimi olarak da anılmaktadır. Bir kamu hizmeti olarak öngörülen sosyal sigorta uygulamasında korumadan faydalanacak kişinin maddi katılımı şarttır. Bunun yanında işveren ve devlet katkısı da söz konusudur³⁰.

Gelişmiş ülkelerde, nüfusun hemen hemen hepsi sosyal sigorta kapsamındadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise durum bu kadar pozitif olmamakta, sosyal sigortaların kapsadığı nüfus sınırlı kalmaktadır. Bu durum özellikle işsizliğin yüksek olduğu ülkelerde, sosyal sigortalar tarafından kapsanan nüfusu daha da avantajlı hâle getirmektedir. Bu ülkelerde bir kesimin hiçbir sosyal güvenceye sahip olmaması, diğer kesimin ise hemen hemen bütün uzun ve kısa vadeli sigortalara sahip olması var olan sosyo-ekonomik problemlerin derinleşmesine neden olmaktadır³¹.

²⁸ Zafer Haluk İpek, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Yüğü (Reformlar Bağlamında), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s. 14, **(Basılmamış Doktora Tezi)**.

²⁹ Şaban Kayıhan, **Sigorta Sözleşmesinde Prim Ödeme Borcu**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 27.

³⁰ Cahit Talas, **Toplumsal Politika**, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 324.

³¹ DPT, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi Ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 84.

Sosyal sigortayı sosyal güvenliğin diğere araçlarından ayıran en önemli özellik finansman kaynağıdır. Sosyal sigortalar zorunlu primlerle finanse edilirken, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin finansmanı ise genelde genel vergilere dayanmaktadır.

1.4.1.2. Sosyal Sigortanın Temel Özellikleri

Sosyal risklere karşı korumayı ödenen katkı payına bağlayan sosyal sigortanın temel özelliklerini aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür³²;

- Zorunlu kamu sigortası olması: Çalışanlar kendi istek ve arzusuna bağlı olmaksızın yürürlükteki kanun ve yönetmeliklere göre mecburi olarak sigortalı olmaktadır. Sosyal sigortaların tabii olduğu kanun kamu hukuku içindedir. Bu açıdan, sosyal sigorta içinde olmak bir zorunluluktur. Lakin, kamu hukuku kapsamında, sadece bir riske karşı sigorta yaptırmak o sigortaya sosyal niteliği kazandırmamaktadır. Örneğin, zorunlu taşıt sigortası bunlardan biridir. Diğer yandan, toplumun bazı kesimlerinin faydalanıyor olması da sosyal niteliğini ortadan kaldırmamaktadır. Sosyal sigortalara tabi kişilerin sigorta şartlarını değiştirme, düzenleme veya feshetme yetkileri yoktur. Düzenli ve belli bir gelire sahip olmalarına rağmen, prim ödeme gücü olmayanlar bile sigortalı olmak mecburiyetindedir. Gelişmiş ve yüksek gelirli ülkelerde universal kapsam söz konusu olabilirken, gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkeler için kapsam dar kalmaktadır. Sosyal denkleştirme, sosyal sigortaların ancak zorunluluğu hâlinde gerçekleşebilir. Böylece, sigorta üyeleri arasında dayanışma zorla sağlanmaktadır.

- Primli bir sistem olması: Sosyal sigortalar, genelde spesifik sosyal güvenlik primleriyle işletilmektedir. Esas olarak sosyal sigortalar işçi ve işveren primlerine dayanmasına rağmen birçok ülkede devlet sosyal sigortalara gerektiğinde yardım etmektedir. Ancak sosyal sigortaların vergilerle finansmanı onun sosyal sigorta karakterine zarar vermemektedir. Örneğin, AB ülkelerinde sosyal güvenlik uygulamaları birbirlerinden farklı olmalarına rağmen, sosyal güvenliğin finansmanında devlet

³² Mustafa Baylan, "Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2014, s. 29-30, (**Yayımlanmış Doktora Tezi**); Nicholas Barr, "Economic Theory and The Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal Of Economic Literature*, 30(2), 1992, ss.741-803.; Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2006, s. 5.; İlker Belek, "Nasıl Bir Sağlık Sistemi? III. Sigorta Değil, Genel Vergi", *Toplum ve Hekim Dergisi*, 15(2), 2000, s. 94; Tunçomağ, a.g.e., s. 6-9.; ISSA (International Social Security Association), "Social Security Programs Throughout the World: Europe", *SSA Publication*, No.13-11801, 2012, s. 24; DPT, a.g.e., s. 86; ILO (International Labor Organization), *Social Security for Social Justice and A Fair Globalization*, International Labour Office, Geneva, 2011, s. 35; Kadir Arıcı ve Yusuf Alper, *Sosyal Güvenlik*, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013, s. 72.

katkısının büyüklüğü ortak noktalarıdır. Devlet katkısının bütçe içindeki payı %40'a yaklaşmaktadır. Fakat sosyal sigorta kapsamının çok dar olduğu durumlarda devletin üçüncü bir taraf olarak katılması, istihdam edilen ve zaten ayrıcalıklı olan grubu daha da avantajlı hâle getirmektedir.

- Sosyal riskleri paylaşırması: Sigorta iki unsuru birlikte içermektedir. Tehlike ortaklığı birinci sıradadır. Yani aynı tehlikelere maruz kalan kişilerin bir arada toplanmış olmasıdır. Diğeri ise, tehlike ortaklığı içinde bağımsız talep haklarıyla risklerin denkleştirilmesidir. Sosyal sigorta içinde yüksek ve düşük riskli bireyler bir arada bulunmaktadır. Risklerin gerçekleşmesi hâlinde düşük risklilerden yüksek risklilere gelir transferi sağlanmış olur. Kamu sigortasının sosyalliği de buradan kaynaklanmaktadır. Nihai olarak sosyal sigorta, tek başına risklere karşı garanti sağlayamayan bireyleri, üyelerin tümünü katarak korumayı ve güvence sağlamayı hedeflemektedir. Bu da risk paylaşımı demektir.

- Ödenen primle sağlanan yardım arasında bir bağın olmaması: Sosyal sigortalarda edim karşı edim arasında bir karşılıklılık (denklik) yoktur. Çünkü sosyal sigortada amaç sadece sigortalının zararlarını gidermek değil aynı zamanda tehlikelere karşı korumaktır. Yüksek gelirliler daha yüksek fayda elde etmek amacıyla, kendilerini başka planlarla sigortalayabilirler. Ancak bu durum sosyal sigortanın temel taşlarından olan dayanışmayı ortadan kaldırmaktadır. Sosyal sigortalarda risklerin denkleştirilmesinin (bölünmesi) yanında, sosyal denkleştirme büyük önem taşımaktadır. Primler kural olarak, sigorta edilen rizikoya göre değil, sigortalının gelinine, ödeme gücüne göre ve gelininin kabul edilir bir yüzdesi olarak belirlenmektedir. Buna karşılık, emekli maaşı belirlenirken, sosyal sigorta planlarının çoğu, sigortalının önceki gelininin belirli bir yüzdesini ödemeyi amaç edinmektedir. Esas gaye, sigortalıyı alışık olduğu yaşam standardının altına düşmeyecek bir yaşam standardı sağlamaktır. Böylece öncelikli amaç, minimum fayda düzeyi değil, işsizlikte, hastalıkta ve yaşlılıkta belirli bir yaşam standardının sağlanmasıdır.

- Kendi kendini yönetim: Sosyal sigortaların bir önemli özelliği de kendi kendini yönetim esasıdır. Türkiye gibi birçok ülkede sosyal sigortalar, kamu tarafından değil de, genelde eşit sayıda hükümet, işveren ve işçi temsilcilerinin oluşturduğu bir üçlü denetim kurulu tarafından yönetilmektedir.

- Devletin garantisi altında olması: Sosyal sigorta bir kamu hizmeti ve faaliyeti olarak planlanır ve kamu garantisi altındadır. Kâr amacı güdülmemektedir. Sosyal sigortanın aktüeryal dengesi bozulsa bile iflas etmesi mümkün değildir. Sosyal sigorta ödeme güçlüğüne girdiğinde devlet garantör sıfatıyla devreye girmekte ve sistemin ödeme güçlüğüne gidermektedir.

- Sigortalılar arasında yeniden gelir dağılımı: Katkı payları gelirin bir oranı olması hâlinde, yüksek geliri sigortalılardan diğer sigortalılara oranla ve bunlar yararına daha yüksek miktarda prim alınmaktadır. Uygulamada bu ilke sigortalıların kişisel risk durumlarına bakılmadan gelirlerine oranla prim ödemesi, ancak sağlanan sosyal gelirlerde ödenen primlerin her zaman göz önünde bulundurulmaması yoluyla gerçekleştirilmektedir.

1.4.1.3. Sosyal Sigorta Kolları

Sosyal güvenlik, olumsuz etkileri veya uzun sürede bertaraf edebilen mesleki, fizyolojik, sosyoekonomik ve çevresel riskleri kapsayan ve söz konusu risklere sosyal sigorta yöntemiyle güvence altına alan uygulamalar bütünüdür. Genel olarak sınıflandırıldığında sosyal sigorta kollarını kısa vadeli ve uzun vadeli sigortalar olarak ayırmak mümkündür.

1.4.1.3.1. Kısa Vadeli Sigorta Kolları

Kısa vadeli sigorta kolları kısa süreli prim ödenmesiyle yine aynı şekilde kısa süreli yardımlar yapan sigortalar içermektedir. İşsizlik, hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları bu grupta yer almaktadır.

İşsizlik, çoğu zaman çalışan kişinin rızası olmadan işini kaybetmesiyle oluşan tehlikedir. İşsiz kalarak maddi sıkıntı çeken sigortalı kişiye iş bulana kadar geçici gelir desteği sağlamasına da işsizlik sigortası denmektedir. Ödenen işsizlik sigortası ya sigortalının önceki gelirine göre ya da tek bir oran olarak ödenmektedir.

Sağlığını kaybetme ile meydana gelen tehlikeye ise hastalık denmektedir. Hastalık sigortası ise, hastalanan sigortalının ve bakmakla yükümlü olduğu hane halkının tedavilerini üstlenmektedir. Sağlık yardımı veren, hatta iş göremediği zamanların tespiti sonucunda para yardımı yapan bir sosyal sigorta türüdür.

Analık sigortası, doğum öncesi, doğum sırası ve doğum sonrası anne ve çocuk sağlığıyla ilgili koruyucu ve tedavi edici sağlık giderleri ve karşılaşılan gelir kayıplarını telafi ederek gider artışlarını önlemeye yarayan, kısaca sigortalıya ekonomik güvence sağlayan amaca sahiptir³³.

İş kazaları ve meslek hastalıkları, işyerinde veya işe bağlı nedenlerin yarattığı tehlikedir. Sosyal güvenliğin temel amacı geçici çalışma gücü kaybının bireyi sefalete

³³ Yusuf Alper, *Sosyal Güvenlik, Sosyal Politika*, Ed.: Tokol, A. ve Alper, Y., Dora Yayıncılık, Bursa, 2011, s. 165.

düşürmesini engellemektir. Kısa vadeli sosyal risklerin meydana gelmesinde gelir geçici olarak kesintiye uğramaktadır. Geçici de olsa bu kesinti tüm bir ekonomi için toplam arzın azalmasına neden olur. Bu kaybın fazla uzun sürmemesi için bireylerin bir an önce çalışma gücüne kavuşturulması gerekmektedir³⁴. Çünkü işçinin tedavi masrafları, işçinin çalıştığı anda yarattığı artı değerden daha düşük olduğu için işverenler bu masraflara katılmada ve hatta yüklenmede gönüllü davranmaktadırlar³⁵.

1.4.1.3.2. Uzun Vadeli Sigorta Kolları

Uzun vadeli sigorta kolları ise uzun süreli primlerin ödenerek ve bu sebeple uzun vadede yardımların gerçekleştiği sigortalardır³⁶. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları uzun vadeli sigorta kolları kapsamına girmektedir. Herhangi bir nedenden dolayı çalışan, çalışma gücünü sürekli olarak kaybedebilir. İşyerinde veya işyeri dışında sakatlanma veya malullük en belirgin nedenlerdir. Maluliyet yine sosyal risklerden biri olarak kabul edilmiş ve maluliyet sonucu ihtiyaç duyulan sağlık ve bakım hizmetleri, malul kişinin ekonomik sürecindeki güçlükleri bertaraf etmek için maddi destek malullük sigortası tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, çalışanın ileri derecede yaşlanması da aynı sonucu doğurmaktadır.

Yaşlılık sigortası, yaşlanma sebebiyle çalışma gücünü kaybeden ve çalışırken elde ettiği gelirden mahrum olanlara, gelir kaybının telafisi için yaşlılık aylığı bağlamaktadır. Sala-i Martin'e göre sosyal güvenlik programları yaşlıların gelir elde edemediğinden değil, çalışmalarını engellemek için bakımlarını üstlenmesi gerekmektedir. Çünkü verimliliği ortalama verimlilikten düşük bir emek girdisi ortalama verimliliği daha da düşürmekte ve diğer işçilerin verimliliği üzerinde negatif etki yapmaktadır³⁷.

Ayrıca çalışanın ölmesi geride kalanlar için bir sosyal güvenlik ihtiyacı doğurmaktadır³⁸. Ölüm sigortasıyla, ölenin bakmakla mükellef olduğu eş, çocuk, ana-babasına sosyal güvenlik temin edilmektedir.

³⁴ Turan Yazgan, "İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik", *Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı*, İstanbul, 2011, s. 74.

³⁵ Gosta Esping-Andersen, *Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemi, Sosyal Politika Yazıları*, Ed.: Buğra, A. ve Keyder, Ç., İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 69.

³⁶ Alper, a.g.e., s. 165.

³⁷ Xavier Sala-i Martin, "A Positive Theory of Social Security", *Journal of Economic Growth*, 6(1), 1996, ss. 277-304, s. 279.

³⁸ Yazgan, a.g.e., s. 74.

1.4.2. Sosyal Yardım

1.4.2.1. Sosyal Yardım Kavramı

Sosyal güvenliğin uygulanmasında başvurulan en eski metodlardandır. Bireyin ve bakmakla sorumlu olduğu bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli asgari gelire sahip olmayanlara sağlanan yardımlardır. Sosyal yardımda hedef yardım sağlanan bireyin en yakın zamanda yeniden çalışabilme, para kazanarak, kendi geçimini devam ettirmesidir³⁹.

Her türlü fırsatın sağlandığı sosyal ve ekonomik koşulların çok iyi olduğu ortamlarda bile çeşitli nedenlerle yetersizlik içerisinde olacak tek başına hayatta kalmayı başaramayacak bireyler olabilmektedir. Bu nedenle sosyal yardımlar her toplumda önemli hale gelmektedir. Sosyal yardımlar çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Netice itibariyle, sosyal yardım ayni ve nakdi yardımların tümünü kapsamaktadır. Ancak uygulamaya bakıldığında sosyal yardımların daha çok para yardımı olarak yapıldığını görmekteyiz⁴⁰.

Sosyal yardımlar “muhtaç olma” şartını barındıran bir yardım türüdür. Muhtaçlık durumu ise, yardımı yapacak resmi kurumlarca belirlenmekte ve değerlendirilmektedir. Zira çok zaman sağlanacak gelir tutarı yasada gösterilmemiştir. Yapılacak yardım ihtiyaç ve sıkıntının derecesine ve önemine göre değişeceğinden, muhtaçlık durumunun her kişi için araştırılması zorunluluğu vardır. Bu durumun kişilerin onuru ile bağdaştığını söyleyebilmek güçtür. Ancak buna rağmen birçok ülkelerde uygulanan sosyal yardımın, kişilerin özel durumu ve ihtiyaçlarına göre ayarlanması esasının, yardımın etkinlik derecesini yükseltebilmesi için önemli bir yararı da vardır⁴¹.

Sosyal yardımın damgalanma ve küçük düşürülme gibi psikolojik sonuçları olabilmektedir. Bunun yanında tembellik ve bağımlılığa neden olması, istismara açık olması da dikkat edilmesi gereken unsurlardandır⁴². Örnek olarak Avrupa Birliği'nde bu konu üzerinde politikalar geliştirilmiştir. AB komisyonunda yüksek işsizlik oranının düşürülmesi için politikalar öngören raporda işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi politikalar yerine mesleki eğitim, yeniden eğitim, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin

³⁹ Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, TTK, Ankara, 1994, s. 52-53.

⁴⁰ Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Sargın Ofset, Ankara, 1999, s. 138.

⁴¹ Tunçomağ, a.g.e., s. 7-8.

⁴² Faruk Taşçı, “Sosyal Yardım Yapmama Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar”, **Kamu-İş Dergisi**, 9(4), 2008, s. 2.

artırılması biçiminde aktif işgücü piyasası politikaların sürdürülmesi gereği belirtilmiştir⁴³.

Sosyal yardım programları iki temel ayrıma sahiptir. Birincisi nakdi ve aynı ikincisi ise kategorik ve geniş tabanlı yardım ayrımlarıdır. Aynı yardım örneklerinin en klasikleri gıda, konut, ilaç yardımlarıdır. Kategorik yardımlar, toplumda belli bir kesimin seçilip bu kesimin yardıma hak kazanma koşullarını belirleyerek yapılan yardımlardır. Geniş tabanlı yardımlarda ise işsizler, fakirler gibi büyük ve geniş bir toplum tabanına yardım götürülmektedir. Sosyal yardımların temel ekonomik gerekçesi gelirin adil bir biçimde yeniden dağılımıdır⁴⁴. Gelirin yeniden dağılımının gerçekleşmesi de iki amaca yöneliktir. Birincisi, kişilerin farklı sebeplerden dolayı iradelerinin dışında karşılaştıkları tehlikeler sonucunda gelir kayıplarının telafi edilmesidir. İkincisi ise, sosyal adaletin gerçekleştirilmesine yöneliktir⁴⁵.

Sosyal yardım yönteminde; bireylere sosyal gelir sağlanması muhtaç olma, gönüllülük ve vicdani sorumluluk-merhamet gibi bir takım temel ilkelere bağlıdır⁴⁶.

Aslında, insanoğlu sosyal yardım ve sosyal hizmetleri tarihi süreç içinde sosyal sigortalardan önce keşfetmiş ve hatta kurumsallaştırmıştır. Modern dünyada yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar, uzun vadeli işsizlik, kayıt dışılık, nüfusun yaşlanması, aile yapısındaki değişimler, sosyal dışlanma ve modernleşmeye bağlı sosyal problemler sosyal yardım ve sosyal hizmetlere duyulan ihtiyacın şiddetini arttırmaktadır⁴⁷. Yani, sosyal yardım ve sosyal hizmetler önemini kaybetmeden korumaktadır. Sosyal yardımlarda hedeflenen nakdi veya aynı yardımlarla muhtaç konumda olanların yoksulluğunu devam ettirmek değildir. Diğer bir ifade ile yoksulluğu sürdürülebilir hâle getirmek değil, yok etmektir. Amaç, şimdinin yardım görenini en kısa zamanda yeniden bir işte çalışıp, kendi geçimini sağlayabilecek gelir elde edebilme fırsatı vermektir. Savurganlığı ve tembelliği özendirmeden, bireyin sosyal varlığını güvence altına alarak onurunu korumaktır⁴⁸.

⁴³ Sedat Murat, *Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan (Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı)*, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 2000, s. 347.

⁴⁴ TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2. Baskı, Tobb Yayınları, Ankara, 1994, s. 42-43.

⁴⁵ Muzaffer Koç, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi*, Ofis Matbaacılık, Malatya, 2004b, s. 281.

⁴⁶ Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s. 33; Akyıldız, a.g.e., s. 9.

⁴⁷ DPT, a.g.e., s. 2.

⁴⁸ Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2004, s. 67.

1.4.2.2. Sosyal Yardımların Türleri

Genel kabul görmüş üç sosyal yardım türü vardır. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁴⁹:

- Genel yardımlar: Belli bir gelir düzeyinin altında olan herkese sağlanan yardımlardır. ABD'deki "Yiyecek Pulları" (Food Stamps) örnek olarak verilebilir. Yiyecek satın almak için verilen bu kuponlardan yaş ve iş statüsü dikkate alınmadan belirli gelirin altında olan tüm bireyler faydalanabilmektedir. Belçika'daki "Minimex" garanti edilmiş ulusal güvence ağı diğer bir örnektir.
- Kategorik yardımlar: Gelirleri belli bir gelir düzeyinde olan spesifik gruplara sağlanan yardımlardır. İngiltere'deki "Çalışan Aile Vergi Kredileri" (Working Families Tax Credit) örnek olarak verilebilmektedir. Çalışmasına rağmen belli bir gelir ve tasarruf düzeyinin altında ebeveynlere sağlanan nakit yardımlarıdır. Çocuksuz, düşük ücretli çalışan yetişkinlere ödenmemektedir. Almanya ve Hollanda'daki işsizlik yardımları, İtalya'daki sosyal yardımlar, Türkiye'deki 2022 sayılı yaşlı ve özürülülere yönelik aylık uygulaması örnek gösterilebilir.
- Şartlı yardımlar: Barınma, iş eğitimi ve okul yemeği gibi aynı kaynaklara ulaşmayı sağlayan faydalardır. Türkiye'de kız çocuklarının okula gönderilmesi şartıyla aileye yapılan ödemeler buna örnek verilebilir. İngiltere'de belli bir gelir düzeyinin altında olanların barınma maliyetleri hükümet tarafından karşılanmaktadır. Bu maliyetler, ilgili konut yetkilisi tarafından teslim edilmekte ve başka amaçlar için kullanılamamaktadır.

1.4.2.3. Sosyal Yardımların Özellikleri

Sosyal yardımlardan faydalanacak kişilerin herhangi bir iş yapmaları gerekmektedir. Sosyal yardımı yapacak idari kurum yetkililerinin sosyal yardım almaya gereksinim duyan kişi hakkında yardıma muhtaç olduğuna dair kararı yeterli şarttır⁵⁰. Bu durum her zaman kolay olmamaktadır.

Birinci neden ihtiyaç algısının kişiden kişiye farklılık arz etmesi ve farklı şekillerde hissedilmesidir. Bir başkasının gözünde variyetli sayılacak olan kişiler, kendilerini

⁴⁹ Kathy Lindert, "Survey of Social Assistance in OECD Countries", 2002, s. 3, <http://www.worldbank.org/>, (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

⁵⁰ İsmail Türk, *Maliye Politikası, Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2007, s. 157.

birçok açıdan muhtaç hissedebilirler. Bunun yanı sıra gerçekten muhtaç kişiler yoksulluğu kendilerine zül görebilir ve bunu kabul etmeyebilirler.

İkinci neden yoksulluk sınırının belirlenmesidir. Hangi gelir düzeyi sosyal yardım talep etme hakkını doğurur sorusunun cevabı her zaman kolay değildir. Köy veya kasabada rahat bir yaşam temin eden gelir düzeyi büyük şehirlerde yetersiz kalabilmektedir. Bazı insanlar az bir gelirle diğerlerine göre daha iyi idare edebilmektedir. Diğer yandan, yoksulluk sadece maddi yoksullukla sınırlandırılmamakta, sosyal hayata dahil olamamanın da yoksulluk olarak nitelendirildiği ve bunun ölçülmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Üçüncü neden; İsveç, Hollanda, İngiltere, Fransa gibi ülkeler sosyal yardım hakkını bireysel bir hak olarak görürken, Türkiye ve Danimarka gibi ülkeler hâlâ aile yardımı olarak görmektedir⁵¹. Çocuk ve yaşlıların çalışması toplumsal utanç olmasının yanında, iktisadi olarak da etkin değildir. Yardıma muhtaç annelere yapılacak yardım, kendisi ve çocuğu için hayati önem arz ederken, bir yandan da devletin sosyal yönünü ortaya çıkarmaktadır⁵².

Sosyal yardımın temel özellikleri aşağıdaki gibidir⁵³:

- Tüm maliyetler devlet tarafından yüklenilmektedir.
- Gelir testi ile ihtiyaç durumu değerlendirilmektedir.
- Yardım miktarı bireyi ya da hane halkını belirli bir gelir düzeyine çıkaracak şekilde dizayn edilmektedir.
- Toplumdaki yoksul ve muhtaçların hedef alınması sebebiyle seçici davranılmaktadır.
- Kayıtlı bulunan bütün muhtaçlara hitap etmektedir.

Barr (1992) sosyal yardımı, insanların net gelirinin sosyal sigorta ödemelerinin altına düşmesini engelleyen bir organizasyon olarak görmektedir⁵⁴. Bu açıdan bakıldığında sosyal yardım, yoksulluğa karşı son çare olarak kullanılmak üzere tasarlanmış sosyal bir aygıttır⁵⁵.

⁵¹ BPI ve SGK (Bernard Brunhes International ve Sosyal Güvenlik Kurumu), "Avrupa Birliği'nde Primsiz Ödemeler Raporu, Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi", Türkiye, 2013, s. 12-13.

⁵² Türk, a.g.e., s. 157.

⁵³ ILO, a.g.e.

⁵⁴ Barr, a.g.e., s. 42.

⁵⁵ Lindert, a.g.e., s. 3.

Sosyal yardım organizasyonu, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Birçok Avrupa ülkesinde sosyal yardımlardan bir bakanlık bünyesinde doğrudan ona bağlı birimler sorumluyken, bazılarında da hiçbir bakanlığa doğrudan bağlı olmayan, sosyal tarafların da temsil edildiği bir yönetim yapısına sahip kurumlar sorumludur⁵⁶.

1.4.3. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmet kavramı, ülkelerin sosyo-ekonomik şartları ve gelişim derecesiyle bağlantılı olarak farklı içerik ve anlam taşıyabilmektedir. Parasal yardımdan çok, belirli bir hizmet sunma veya mal yardımı biçiminde gerçekleşen sosyal hizmetlerin finansmanının, büyük bir kısmı devlet bütçesi ya da kamu kaynaklarından karşılanmakta; diğer kısmı ise, bazı özel kuruluşlar tarafından sağlanan ekonomik katkılardan oluşmaktadır⁵⁷.

Bu yöntem toplumun her bireyine finansmana bir katkı yapmaksızın devlet olarak önceden belirlenmiş bir sosyal gelir hakkının tanınmasıdır⁵⁸. Devlet tarafından bakılma yönteminde sadece belirli gruplara belirli nedenlerin olması durumunda yardım yapılmaktadır. Yöntemde amaç ekonomik yönden bir iyileşme sağlamaktır.

Sosyal hizmetler, sosyal refah devletlerinde yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaşlıların bakım ve yardımı, ailelerin bakım ve yardım, kronik hasta ve sakatların bakım ve yardımı, alkolik ve uyuşturucu madde hastalarının rehabilitasyonu, yetişkinler için geliştirme kurslarının açılması, gençler için dinlenme yerleri oluşturulması, göçmen ve sığınmışlara yardım edilmesi gibi konular sosyal hizmetlerin alanına girmektedir⁵⁹.

1.4.4. Özel Sigorta

1.4.4.1. Özel Sigorta Kavramı

Sosyal güvenliği sağlamak için kullanılan bir diğer araçta özel sigortacılıktır. Özel sigortacılıkta, prim ödeyen kişilerin tehlikeli bir durum sonucu meydana gelen zararın, belli oranlarda sigortacı tarafından karşılanmasına yönelik bir sistemdir⁶⁰.

Özel ve sosyal sigortaların ortak ana konusu birtakım riskleri içermesidir. Ancak uygulamada bazı farklılıklar bulunmaktadır. Özel sigortalarda tehlikelerle karşılaşan

⁵⁶ ISSA, a.g.e., s. 27-312.

⁵⁷ Ahmet Erol ve Ercan Yıldırım, *Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi*, 2. Baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 131.

⁵⁸ Sait Dilik, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", s. 60, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/449/5056.pdf>, (Erişim Tarihi: 03.11.2019).

⁵⁹ Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler", *SBF Dergisi*, Ankara Üniversitesi, C.35, 1980, s. 75, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/445/4995.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.11.2019).

⁶⁰ Koç, a.g.e., s. 26.

kişiler için genelde aynı oranlar uygulanmaktadır. Halk daha küçük veya daha büyük miktarlar için sigorta yaptırabilmektedir.

Özel ve sosyal sigortalar ancak her ikisi de bir sistemde bulunması halinde bireylere yeterli bir güvence sağlanabilmektedir. Ancak bu yolla bir sigorta türünün zararı diğeri ile karşılanabilmektedir. Sosyal sigortalarda gelir düzeyi düşük olan kişilerin asgari güvencesi sağlanırken, özel sigortalarda bireyin maddi üstünlüğüne bağlı olarak yarar sağlanmaktadır⁶¹.

Özel sigorta yönteminde sağlık, emeklilik, kaza, hayat sigortası gibi çeşitli kollarda sigorta uygulaması özel sigorta şirketleri aracılığıyla sağlanmaktadır. Özel sigorta uygulamaları kâr amacı güttüğü için yüksek risk sahibi grupları sisteme dahil etmeme durumu söz konusu olmaktadır. Düşük gelirli bu sistemde daha dezavantajlı bir konuma sahiptirler⁶².

Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları, sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerindeki daha yüksek sosyal güvenlik taleplerini sınırladığı ölçüde hedeflenen amaçlara ulaşmış olacaktır. Özellikle özel sigortalar, kişisel tasarruf esasına dayandığı ve kişisel inisiyatife daha fazla önem verdiği için, modern sosyal güvenlik kuruluşlarının eşitleyici düzenlemelerinin, insanları çalışmaktan alıkoyan, tasarrufu unutturan ve onları gelecekle ilgili tedbirler almaktan alıkoyarak ataletle sevk eden olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yardımcı olmaktadır⁶³.

1.4.4.2. Özel Sigorta Özellikleri

Özel sigortalar, kendi kendine yardım ilkesine dayanmaktadır. Aynı riskin tehdidi altında bulunan ünitelerin, karşılıklı dayanışma esasına göre, meydana gelebilecek hasarı birlikte karşılamak üzere bir araya gelmeleri, özel sigortaların esasını oluşturmaktadır. Özel sigortalar, sosyal sigortalardan daha değişik kurallara göre yönetilmektedir. Özel sigortaların özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁶⁴:

- Özel sigortalar anonim şirketler veya kooperatifler şeklinde kurulmuş işletmeler tarafından yönetilmektedir.

⁶¹ Ali Bozer, "Sosyal ve Özel Sigortalar Arasında Münasebetler", s. 32, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/401/8742.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.11.2019).

⁶² Burhan Şenatalar, "Sağlık Ekonomisine Genel Bir Bakış", *C.Ü. Tıp Fakültesi Dergisi*, 4(25), ss. 25-30, 2003, s. 26.

⁶³ Yusuf Alper, *Sosyal Sigortalar*, 4. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 18.

⁶⁴ Mine Nur Altınbaş, "Türkiye'de Özel Sigorta Sektörünün Fon Yaratma Kapasitesi ve Finans Kesimindeki Yeri", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s. 17, (**Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi**).

- Özel sigortalar isteğe bağlı olmalarına rağmen bu kuralın istisnaları vardır. Türkiye’de trafik sigortasında olduğu gibi, özel sigortalar içinde de zorunlu sigortalar bulunmaktadır.

- Özel sigortalarda belli bir statüye (işçi, memur, esnaf gibi) sahip olma koşulu aranmamaktadır.

- Özel sigorta, sözleşme esasına dayanmaktadır.

- Özel sigortaların risk türleri farklıdır. Burada istatistiki olarak gerçekleşme olasılığı *ölçülebilen riskler* sigortalanabilmektedir.

Yukarıda anlatılanlara göre özel sigortalar ve sosyal sigortalar arasındaki farklılıklar Tablo-1 de ayrıntılı bir şekilde gösterilmektedir.

Tablo-1 Sosyal Sigortalar ile Özel Sigortalar Arasındaki Farklar⁶⁵

	Sosyal Sigortalar	Özel Sigortalar
Amaç	<ul style="list-style-type: none"> - Kamusal sosyal amaç - Devlet etkisi - Sosyal koruma 	<ul style="list-style-type: none"> - Özel amaç, kâr elde etme - Özel koruma, sınırlı sosyal etki - Devlet denetimi
KURULUŞ	<ul style="list-style-type: none"> - Yasal kuruluş - Yasa yönetimi - Özerk kamu tüzel kişisi - Kamu hukukuna tabi - Tekel niteliği 	<ul style="list-style-type: none"> - Özel hukuk - İsteğe bağlı izne tabi kuruluş - Özel hukuk tüzel kişiliği - Esnek yönetim, rekabet
PRİMLER	<ul style="list-style-type: none"> - Sosyal gereklere göre belirleme - Kazanca göre belirleme - İşveren ve devletçe ödenebilme - Prim ödenmese de yardım sürer - Sigortalı esaslı 	<ul style="list-style-type: none"> - Riske göre belirleme - Sigortalı tarafından ödenme - Aktüeryal verilere dayalı belirleme - Prim ödenmezse sona erme - Risk esaslı
GİRİŞ	<ul style="list-style-type: none"> - Giriş zorunlu - Tercih imkanı yok 	<ul style="list-style-type: none"> - Giriş isteğe bağlı - Tercih imkanı var
RİSK	<ul style="list-style-type: none"> - Riskler yasanada belirli - Genişleme politik, ekonomik ve sosyal gereklere bağlı 	<ul style="list-style-type: none"> - Riskler sigortaca belirlenir. - Genişleme sigortalanabilir ve kârlı risklere bağlı
FONLAR	<ul style="list-style-type: none"> - Yasaya göre yönetim - Serbesti yok 	<ul style="list-style-type: none"> - Devlet denetimi - Belirlenmiş kurullarla serbest yönetim

⁶⁵ Davut Aydın, *Finansal Araçlar Açısından Finans Piyasası Üzerine Bir Araştırma. 1963-1975 Dönemindeki Türkiye’deki Mevcut Durum*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Eskişehir, 1980, s. 109.

1.4.4.3. Özel Sigorta Türleri

Çok geniş bir alanı kapsayan sigorta türlerini, farklı bakış açıları ile çeşitli ölçütler göz önüne alarak sınıflandırmak mümkündür. Bu kapsamda, Özel Sigorta ve Sosyal Sigorta en temel ayrımlardandır. Bu iki bölüm arasında kesin ayırım çizgisi yoktur, uygulama ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Gerçekleşebilecek zararların olumsuz neticelerinin giderilmesinde, bu zararlara maruz kalanlara maddi kolaylık ve rahatlık sağlayan bir finansman tekniği olarak bugün dünyada ve Türkiye’de uygulanan çok çeşitli özel sigorta türü bulunmaktadır.

Sigortacılığı branşlara ayırarak sınıflandırmada en bilinenler aşağıda Şekil-1’de de görüldüğü üzere; “Elementer (Mal) Sigortaları”, “Sorumluluk Sigortaları” ve “Hayat Sigortaları”dır. Bunları kısaca aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür⁶⁶:



⁶⁶ Beyhan Yaslıdağ, *Sigortacılık*, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 116-146.

ÖZEL SİGORTALAR

Elementer Sigortalar

- Yangın Sigortaları
- Yangın sigortaları
- Yangına bağlı kar kaybı sigortaları
- Zorunlu deprem sigortaları (DASK)
- Kaza Sigortaları
- Oto sigortaları
- Oto dışı sigortalar
- Nakliyat Sigortaları
- Emtia nakliyatı sigortası
- Kıymet nakliyatı sigortası
- Tekne sigortası
- Sorumluluk sigortası
- Mühendislik Sigortaları
- İnşaat bütün riskler sigortası
- Montaj bütün riskler sigortası
- Makine kırılması sigortası
- Elektronik cihaz sigortası
- Tarım Sigortaları
- Dolu sigortaları
- Sera sigortası
- Hayvan hayat sigortası

Sorumluluk Sigortaları

- Karayolları Motorlu Araçlar Mali Sorumluluk Sigortası
- Karayolları motorlu araçlar mali sorumluluk sigortası
- Motorlu kara taşıt araçları ihtiyari mali sorumluluk sigortası
- Zorunlu karayolu taşımacılık mali sorumluluk sigortası
- Tehlikeli Maddeler Zorunlu Sorumluluk Sigortası
- Tüpgaz zorunlu sorumluluk sigortası
- Özel Güvenlik Mali Sorumluluk Sigortası
- Kıyı Tesisleri Deniz Kirliliği Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası
- Zorunlu Sertifika Mali Sorumluluk Sigortası
- Yapı Denetimi Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası
- Asansör Kazalarında Üçüncü Kişilere Karşı Sorumluluk Sigortası
- İşletme ve Ürün Sorumluluk Sigortası
- İşveren Sorumluluk Sigortası
- Mesleki Sorumluluk Sigortası
- Üçüncü Şahıslara Karşı Mali Sorumluluk Sigortası
- Hukuksal Koruma Sigortası
- Motorlu araca bağlı ve sürücü hukuksal koruma sigortası
- Taşınmaz mallara bağlı hukuksal koruma sigortası
- Kişi/aile hukuksal koruma sigortası

Hayat Sigortaları

- Ferdi Kaza Sigortası
- Sağlık Sigortası
- Hayat Sigortası
- Teminat işlevlerine göre hayat sigortaları
- Uygulama biçimlerine göre hayat sigortaları
- Risk sınıflarına göre hayat sigortaları

Şekil-1 Özel Sigorta Türleri⁶⁷

⁶⁷ Yaslıdağ, a.g.e. uyarlanmıştır.

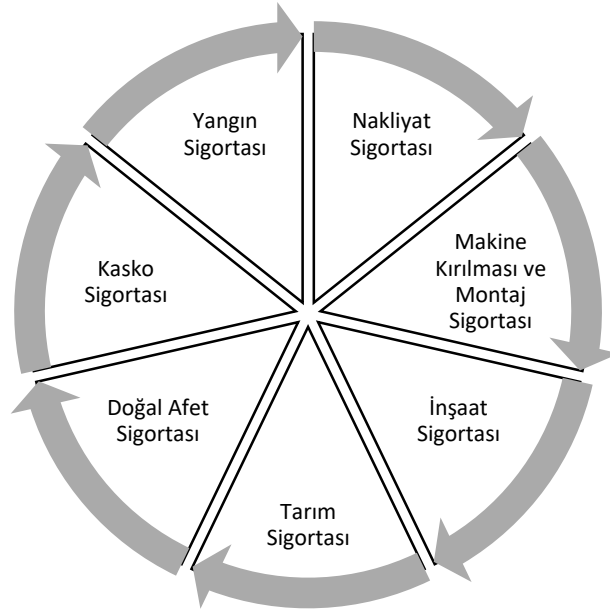
- **Elementer (Mal) Sigortaları:** Mal varlığı değerlerinin oluşturduğu, sigortalının uğradığı zararları tazmin etmek üzere yapılan sigortadır. Bu sınırlar içinde, ekonomik değere sahip her türlü menfaat bir sigorta sözleşmesine konu edilebilmektedir. Ayrıca sigortayı yaptıran kişinin, sigortaya konu olan malın sahibi olması şartı yoktur. Konu olan malın kiracısı, taşımacısı ve emanetçisi de sigorta yaptırabilmektedir. Sigorta değeriyle sigortaya konu olan malın değerinin eşit olması bu sigortanın temel kuralıdır. Eşitlik sağlanamadığı zaman aşkın ve eksik sigorta hükümleri uygulanmaktadır. Mal sigortalarında sigortacı tazminatı ödedikten sonra sigorta ettirenin üçüncü kişilere karşı sahip olduğu dava haklarını elde eder yani sigortacı, sigorta ettirenin halefi olur.

Mal sigortaları, kişilerin malvarlığını tehdit eden rizikolara karşı yapılmaktadırlar. Bununla birlikte sigorta konusunun mutlaka maddî nitelikteki bir mala ait olması gerekmemektedir. Örnek olarak, alacakların ödenmemesi riskine karşı yapılan kredi sigortası, borç ödeme sigortası ve kâr kaybı sigortalarında kişinin belirli bir malı değil, malvarlığının azalma tehlikesi sigorta güvencesi altına alınmaktadır. TTK. madde 1453/2 gereğince, rizikonun gerçekleşmesi sonucu doğan kazanç kaybı ile sigorta edilen malın ayıbından doğan hasarlar, aksine sözleşme yoksa sigorta kapsamında değildir. Ayrıca, mal bağlamında kazancın, makul sınırı aşan kısmı da sigorta edilememektedir⁶⁸.

Mal sigortası kavram olarak para ile ölçülebilen, maddi nitelik taşıyan her türlü malvarlığı değeri üzerindeki menfaatlere yönelik bütün rizikoları kapsamaktadır. Bu nedenle, yangın, nakliyat, kasko, makine kırılma ve montaj, tarım, doğal afet, inşaat ve hırsızlık gibi sigortalar, mal sigortasının türlerini oluşturmaktadır. Buna karşılık, sel ve su baskını, fırtına, grev-lokavt, halk hareketleri, terör, kötü niyetli hareketler, toprak kayması, uçak ve araç çarpması, cam kırılması, duman ve kâr ağırlığı gibi rizikolar, genellikle mal sigortasına ilişkin poliçelerde ek teminat olarak yer almaktadırlar.

Aşağıda Şekil-2'deki gibi elementer (mal) sigortaları türleri; yangın sigortası, nakliyat sigortası, makine kurulması ve montaj sigortası, inşaat sigortası, tarım sigortası, doğal afet sigortası ve kasko sigortası olarak ayrılması mümkündür.

⁶⁸ Mustafa Çeker, **Sigorta Hukuku**, 15. Baskı, Karahan Yayınları, Adana, 2016, s. 214.



Şekil-2 Elementer (Mal) Sigortası Türleri⁶⁹

- **Sorumluluk Sigortaları:** Sigortalının üçüncü şahıslara vereceği zararlar neticesinde karşılaşacağı tazminat taleplerinin sigorta şirketinin karşıladığı poliçeler olarak tanımlanabilir. Sigorta ettirenin sorumluluğu kapsamındaki eylem ve fiillerden veya kazalardan dolayı üçüncü şahısların mallarında ve canlarında meydana gelen zararları tazmin eden sigortalardır. Sorumluluk sigortaları ile sigortalı sorumluluğunu kabul etmekte, ancak sorumluluğun sonucu olan zararı karşılama veya tazminat ödeme borcundan kurtulmaktadır.

Türkiye’de sorumluluk sigortaları yeni Türk Ticaret Kanunu’nun 1473-1485. maddelerinde düzenlenmiştir. Eski Türk Ticaret Kanununda ise, 1309. maddede göre yangından doğan hukuki sorumluluğun sigorta ettirilebileceği, TTK. madde 1320’de hırsızlık dolayısıyla hukuki sorumluluğa maruz kalan kimselere teminat sağlayan sigorta yaptırılabilirliği, TTK. madde 1335’te ise bir kişinin ödemeye mecbur olacağı kaza tazminatını telafi etmek amacıyla kaza sigortası yaptırabileceği öngörülmüştür. Uygulama safhasında bu eksiklik sigorta genel şartlarıyla doldurulmaktaydı.

6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu, sorumluluk sigortalarını ayrı bir başlık altında düzenlediği gibi, bu sigortalara ilişkin genel hükümlere de yer vermiştir. Ancak, sorumluluk sigortalarının çoğu, zorunlu sigorta şeklinde ayrı kanunlarda hükme

⁶⁹ Yaslıdağ, a.g.e., s. 133.

bağlanmışır. Karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk (trafik) sigortası, karayolu taşımacılık zorunlu mali sorumluluk sigortası, tüpgaz zorunlu sorumluluk sigortası ve yapı denetim kuruluşları zorunlu mali sorumluluk sigortası gibi sorumluluk sigortaları özel kanunlarda düzenlenmişlerdir.

- **Hayat Sigortaları:** İnsan yaşamındaki riskleri teminat altına alan sigortalara hayat sigortaları denmektedir. Kişinin ölümü, hastalanması, sakat kalması, yaşlanması ya da kaza geçirmesi gibi tehlikeler karşısında güvence altına alınmasıdır.

Kişinin zamansız ölümü, kendisinin dışında eşi, çocukları ve anne-babası gibi yakın çevresini derinden sarsmakta ve maddî olarak da büyük zararlar verebilmektedir. Herhangi bir geliri olmayan eşi, bir anda zor hayat koşullarıyla tek başına boğuşmak zorunda kalabilmektedir. Henüz eğitim çağında olan ve babalarının sağladığı olanaklarla ayakta duran çocukları mağdur duruma düşmektedir. Oğlu tarafından bakılan anne-babası, bu destekten yoksun kalıp ömürlerinin son günlerini zorluk içinde geçirmek zorunda kalabilmektedir. Aynı şekilde, hiçbir sosyal güvencesi olmayan bir kişi, çalışamayacak şekilde sakatlandığında veya yaşlandığında maddî açıdan zor duruma düşebilmektedir. Bütün bu zorlukları aşabilmek için kişinin önünde iki yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki; tasarruf ederek sermaye biriktirmek ya da ikincisi hayat sigortası yaptırmak olarak sıralanabilir. Tasarruf, belirli bir süre sonunda biriktirilmesi düşünülen sermayeyi sağlamak üzere gelirden ayrılan belirli bir miktar paranın düzenli ve elverişli koşullarla nemalandırılmak suretiyle biriktirilmesidir⁷⁰.

Hayat sigortası, ölüm ve/veya yaşama ihtimallerine bağlı teminatlar ile bunlara bağlı ek teminatların verilebildiği, ürünün özelliğine göre birikim priminin de alınabildiği ve tazminat ve/veya birikimlerin belirli bir tutarda ya da prim iadesi veya irat şeklinde ödenebildiği hayat grubu sigorta branşıdır. Hayat grubu sigortaları ise Hayat sigortası, evlilik/doğum sigortalı, sermaye itfa sigortası ve yatırım fonlu sigortaları kapsamaktadır.

Bunun yanında zorunlu emeklilik sistemleri yaşlılık dönemleri için belli bir faydayı garanti altına almakla beraber, çeşitli nedenlerden dolayı bireylerin zamanlar arası faydalarını maksimize etmede yetersiz kalabilmektedir. Dolayısıyla bireyler kendi zaman tercihlerine uygun emeklilik planlarını bizzat kendileri uygulamaya başlayabilmekte ve bireysel emeklilik sistemi gibi planları devreye sokmaktadırlar. Bu

⁷⁰ Çeker, a.g.e., s. 248.

tür uygulamalar devlet tarafından yasal bir çerçeveye tanımlanmış ve bireysel emeklilik sistemleri ortaya çıkmıştır.

Bireysel emeklilik sistemi, koşulları önceden belirlenmiş bir sözleşme çerçevesinde, çalışanların bireysel hesaplarına düzenli olarak yatırılan katkı paylarının emeklilik döneminin başlangıcına kadar etkin bir fon yönetimiyle değerlendirilmesi esasına dayalı organize bir emeklilik sigortası türüdür. Bu programlar sayesinde çalışanlar, üretim sürecinde yer aldıkları zaman diliminde yarattıkları gelirin bir kısmını tasarruf ederek yaşlılık dönemlerinde yaşamlarını belli bir seviyede sürdürme olanağına sahip olurlar⁷¹.

Bireysel emeklilik sistemi, fonlama modeline dayanan bir sistemdir. Fonlama modeli esas olarak gelecekte yapılması gereken bir emeklilik harcaması için, çalışma hayatı boyunca düzenli bir karşılık ayrılması ve bu ayrılan karşılığın da ödeme yapma zamanına kadar emeklilik dönemi harcamalarını karşılayabilecek güvenli ve verimli bir şekilde değerlendirilmesine dayanmaktadır.

Bu sistemi dağıtım modelinden ayıran en temel özellik, çalışanların aylıklarından yapılan kesintilerin bir fon havuzunda toplanarak yine kendisine ödenmesidir. Yani bu bir anlamda her çalışan kendi kendinin finansörüdür. Dağıtım modelinde ise çalışanlar kendinden önceki grubun finansmanını gerçekleştirmektedirler. Bu açıdan bakıldığında dağıtım modelinde meydana gelen bütçe açıklarının devlete olan yükü fonlama sisteminde olmayacaktır. Dünyada son zamanlarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde dağıtım sistemine dayalı modelde aktif-pasif sigortalı denge, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulmuştur⁷².

Günümüzde; gerek dünyada uygulanan politikalar gerekse Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarının önemli bir oranda artması, devletin artık yalnız başına bu yükü karşılayamayacağına ortaya çıkması, sosyal güvenliğin sağlanmasını yavaş yavaş devletten özele doğru kaydırmaktadır. Durumun böyle gitmeyeceği ve mutlaka önlem alınması gereği, geç de olsa fark edilmiş ve Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu TBMM tarafından 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş, 7 Nisan 2001 tarih ve 24366 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Kanun, yayın tarihinden itibaren

⁷¹ Şenol Serkan Şentürk, “Özel Emeklilik Programları Tanım ve Türleri”, *Reasürör Dergisi*, Sayı: 37, 2000, s. 37.

⁷² Özgür Yanardağ, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik sistemi ve Bireysel Emeklilik Sisteminin Etkinliği: Muğla İli Üzerine Ampirik Bir İnceleme”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, 2010, s. 92, (Yayınlanmış Doktora Tezi).

6 ay sonra 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁷³. Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sisteminin kapsadığı 4632 Sayılı Kanunun 1. maddesine göre kanunun amacı; “..... kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasını teminen, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesidir.” Bireysel emeklilik sisteminin hukuki dayanağını oluşturan 4632 sayılı kanun çerçevesinde mevcut sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı yeni bir sistem getirilmiş ve bu yeni sistem ile hem sosyal hem de ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

Sosyal açıdan bireysel emeklilik sistemi bireylere ek bir gelir sağlayacak ve bireylerin emeklilik dönemlerinde refah seviyelerini yükseltecektir. Ekonomik açıdan ise ekonomiye ek kaynak yaratarak, sermaye piyasalarının gelişmesine, istihdamın artmasına ve ekonominin kalkınmasına destek olacaktır⁷⁴. Bireysel emeklilik modeli 2003 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

⁷³ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.bireyselemlilik.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 24.02.2020).

⁷⁴ Yusuf Alper, “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt: 13, 2002, s. 17.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSMANI VE FİNANSMAN AÇIKLARI

2.1. GENEL BAKIŞ

Sosyal güvenlik kurumlarının amaçları doğrultusunda faaliyet gösterebilmeleri için mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı için izlenecek yöntem, ilke ve kaynakların belirlenmesi gerekmektedir. Finansman geniş ve karmaşık bir süreçtir. Sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıdan zaruretlerinin sürekli ve istikrarlı bir kaynakla sürdürülmesi, devamlılığı ve bu kaynakların verimli alanlarda kullanılması ehemmiyet arz etmektedir. Bu sebeple kurumun finansman politikasını ülkenin ekonomik ve sosyal şartlarına azami şekilde düzenlemek uygun olacaktır. Ayrıca gelir ve giderler arasında sağlam ve akılcı bir denge kurmakta zaruriyet arz etmektedir⁷⁵.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bununla beraber maliyetin dağılımı aynı ülke içinde de program farklarıyla değişmektedir. Sistemde devletten, işçiden ya da işverenden alınan primler uygun bir finansman yöntemiyle değerlendirilmelidir⁷⁶.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları arasında en önemli gelir kaynağı primlerdir. Primlerin yanı sıra diğer kaynakların işletmesinden doğan faiz, rant ve kâr gibi gelir unsurları da bulunmaktadır. Primli rejimi uygulayan ülkelerin oldukça önemli bir bölümü, aralarında sigortalı, işveren ve devlet bulunan üçlü sosyal sigorta finansman sistemine sahiptir. Primlerin işçi ve işverenden ne oranda alınacağı karşılanan riskin özelliğine, ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarına bağlıdır. İlk yıllarında sosyal sigortalarda işçi ve işverenden eşit oranda prim alınmakta iken, zamanla işçilerin ödedikleri primin göreceli payı azalmıştır. Kayda değer bir başka belirleme ise, devlet payındaki artış eğilimidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁷⁷;

⁷⁵ Hüseyin Yıldırım, "Türkiye'de 2001'den Günümüze Kayıt Dışı Ekonominin Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012, s. 56, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

⁷⁶ İsmail Güneş ve Soner Yakar, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C: XIII, S: 2, 2004, s. 128.

⁷⁷ Muhammet Selim Demiray, "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Türk Kamu Mali Yapısı İçindeki Yeri", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 28, **(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**.

- Sigortalıdan alınan primler,
- İşverenlerden alınan primler,
- Devlet katkılarıdır.

Sosyal güvenlik finansman yöntemleri de ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde fon biriktirmeye dayalı sistemler olduğu gibi bazı ülkelerde gelirin yeniden dağıtılması esasına dayalı dağıtım sistemleri mevcuttur. Ayrıca bu sistemlere ilaveten her iki finansman yönteminin de uygulandığı ülkeler de bulunmaktadır. Temelde sosyal güvenliğin başlıca finansman yöntemleri fon sistemine dayalı kapitalizasyon, dağıtım ve karma yöntemden oluşmaktadır. Dağıtım yöntemi belirli bir sigorta dönemindeki gelirler ile giderler arasında dengenin sağlanmasına dayanmaktadır. Fon sistemine dayalı kapitalizasyon yönteminde ise beklenen riskler ile ilgili olarak ileride yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla, bir fon oluşturulması amacı taşımaktadır. Karma yöntem de ise her iki yöntemin de bazı nitelikleri yer almaktadır⁷⁸.

2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenlik sistemleri, toplumun ve ekonomik yapının belirli bir dönemde oluşturduğu koşullar çerçevesinde değişik şekillerde dizayn edilebilmektedir. Yine, oluşturulan bu yapıların finansman kaynakları da yapıya uygun olarak seçilebilmektedir. Oluşturulacak sistemlerin hangi yöntemlerle finanse edileceği ise, kendi içerisinde çeşitlere sahip olsa da fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemi ve dağıtım yöntemi olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır. Bununla beraber bu iki finansman yöntemi karma şekilde de uygulanabilmektedir. Bir sosyal güvenlik sistemi bu yöntemlerden yalnızca birini, farklı sigorta kolları için farklı yöntemleri ya da aynı sigorta kolunda iki yöntemi karma biçimde kullanabilmektedir.

2.2.1. Fon Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi

Fon biriktirme yöntemi, gelecekte yapılacak harcamaların primler ve primlerden oluşan fonların değerlendirilmesi neticesi, önceden elde edilen gelirlerle finanse edilmesi esasına dayanmaktadır. Bu yöntemde toplanacak primlerin miktarı ve biriken fonların etkin kullanılması sistemin işleyebilmesi için çok önemlidir. Aksi takdirde,

⁷⁸ İsmail Kitapçı, "Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007, s. 36, **(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**.

sistem harcamaları karşılayamayacak duruma düşerek, iflas edebilmektedir⁷⁹. Fon birikimi yöntemi; bireysel fon yöntemi ve kolektif fon yöntemi olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

- **Bireysel fon biriktirme yönteminde;** kişinin gerek kendi gerek işveren payı olarak ödenen primler, sigortalının kişisel hesabına geçilir ve kişinin karşılaştığı riskler bu fondan karşılanır ki, bu durum, sosyal güvelik sisteminin dayanışma, risk ve yükün dağıtımını ilkelerine aykırıdır⁸⁰. Bireysel fon biriktirme yöntemi daha çok özel sigortalar tarafından tercih edilmektedir. Bunun birincil nedeni, yöntemde sosyal transferlere ya hiç yer verilmemesi veya çok sınırlı düzeyde yer verilmesidir⁸¹. Dolayısıyla, gelir seviyesi yüksek sigortalılar diledikleri orandaki güvenceyi, bununla orantılı primlerle satın alabilmekte ve böylece gelirin yeniden dağılımını sağlayan yöntemlere göre bir açıdan maliyetlerini düşürebilmektedirler.

- **Kolektif fon biriktirme yönteminde** ise sigortalıların tüm primleri ortak bir fonda toplanmakta ve ileriki zamanda elde edilecek sosyal gelirlerin karşılığını teşkil etmektedir⁸². Daha çok kamu sosyal güvenlik kurumlarınca uygulanan bu yöntemle, hem nesil içi hem de nesiller arası dayanışma sağlanarak sosyal güvenliğin amaçlarına daha rahat ulaşılabilir.

Fon biriktirme yöntemi, ekonomisi istikrarlı olan, enflasyonun kabul edilebilir ölçülerde seyrettiği ülkelerde yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun dönemli sigorta kollarında başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. Fakat, enflasyonu yüksek olan ülkelerde paranın değer yitirmesi sonucunda fondaki birikimin reel satın alma gücü düştüğü için birçok ülkede fon biriktirme yöntemi yerine dağıtım yöntemi tercih etmektedir⁸³.

Türkiye’de, 5502 ve 5510 sayılı yasaların uygulamaya girmesinden önce, sosyal güvenlik kuruluşlarında farklı yöntemler uygulanmıştır. 506 sayılı yasanın uygulandığı dönemde, SSK’da genel olarak, kısa vadeli sigorta kolları bakımından dağıtım yöntemi uygulanırken; uzun vadeli sigorta kolları bakımından fon biriktirme yöntemi uygulanmıştır. 1479 sayılı yasanın uygulandığı dönemde, Bağ-Kur’da fon biriktirme

⁷⁹ Helvacı, a.g.e., s. 32.

⁸⁰ Koç, a.g.e., 2005, s. 152.

⁸¹ Nusret Ekin, vd., **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1999-69, İstanbul, 1999, s. 36; Arıcı ve Alper, a.g.e., s. 141.

⁸² Saif Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Yüksek Öğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1992, s. 248.

⁸³ A. İlhan Oral, **Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2002, s. 27.

yöntemi belirlenmiştir. 5434 sayılı yasanın uygulandığı dönemde, Emekli Sandığında (ES) fon biriktirme yöntemi ve dağıtım yöntemi benimsenmiş ve uygulanmıştır⁸⁴.

2.2.2. Dağıtım Yöntemi

Uygulamada primli ve primsiz olarak ikiye ayrılan bu sistemde; çalışan nüfusun hem kendisinden önceki nesli hem de toplumda ihtiyaç sahibi olan kesimi finanse etmesi esasına dayanmaktadır⁸⁵.

Anlaşılacağı üzere bu yöntem, bir sosyal grubun bireyleri arasındaki dayanışma ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Çünkü aktif sigortalı grubu, pasif sigortalı grubuna yapılan yardımların finansman boyutunu gerçekleştirmektedir. Böylelikle gruplar arasında sürekli bir denge söz konusudur. Şöyle ki, prim ödeyenlerin sayısı, yardım alanlardan fazla ise, prim oranlarının düşürülmesi ya da yardım miktarının yükseltilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun tersi durumunda, yani prim ödeyenlerin sayısındaki azalma, ya prim oranlarındaki artışa ya da sigorta yardımlarının azalmasına sebep olmaktadır. Bu denge bozulduğunda, sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunu meydana gelmektedir. Bundan dolayı, dağıtım yöntemini benimseyen ülkelerde, özellikle son yıllardaki olumsuz gelişmeler (işsizlik, yaşlı nüfustaki artış vb.) devletleri, ulusal bütçeden veya dolaylı vergilerle sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmaya zorlamışlardır⁸⁶.

Bir ülkede dağıtım metodunun sorunsuz bir şekilde uygulanabilmesi açısından bazı şartlara haiz olması gerekmektedir. Bunlar; düzenli bir nüfus artışı, insan ömrünün uzun olmaması, istihdamın devamlı olarak artışı, işgücü piyasasının gelişmiş olması, güçlü bir finans piyasa düzeninin bulunması, istikrara sahip bir siyasal yapı, sigorta sisteminin sağlam temellerle kurulması olarak sıralanabilmektedir⁸⁷. Dağıtım yöntemi daha çok kısa vadeli sigorta kolları için uygundur.

Dağıtım yönteminin yararlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁸⁸:

- Yöntem sadedir, basittir.
- Biriken fonlar olmadığından fonların kullanılmasıyla ilgili dev problemler de yoktur. Bu da sosyal güvenlik sistemine hız ve kolaylık sağlamaktadır.

⁸⁴ Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s. 56.

⁸⁵ Tuğba Güner, "Türkiye'de Primli Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısının Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2012, s. 20, (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi).

⁸⁶ Ali Güzel, vd., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 13. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2010, s. 72-73.

⁸⁷ Aydın Başbuğ, *21. Y.Y.'da Türkiye' de Sosyal Bilimler ve Toplum Bilimleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Akademisyenler Birliği, Ankara, 2005, s. 311-313.

⁸⁸ Koç, a.g.e., 2005, s. 151.

- Hayat pahalılığı değişimlerine ayak uydurmakta esnekler. Ücretlere bağılı olduğundan, ücret artışları prim atışlarını birlikte getirmektedir.
- Dağıtım yöntemi ile emeklilik rejimi, hiç prim ödememiş, fakat emeklilik yaşına varmış kimselerin faydasına hemen hayata geçirilebilir.

Bu sistemin yararları olduğu gibi bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Bunlar da aşağıdaki gibi maddelendirilebilir⁸⁹:

- Dağıtım sisteminde ilk yıllarda sosyal gelire girenler az olduğundan ya prim düşük belirlenecektir ya da ihtiyaç yokken fon birikecektir. Ancak zamanla gelire girenlerin sayısı hızla artacağından, primlerin yüksekliği söz konusu olabilecektir. Bu yönüyle dağıtım yönteminin maliyeti ilk yıllarda ucuz ileriki yıllarda pahalı olacaktır.
- Bu yöntemin işleyebilmesi, sürekliliğe bağılıdır. Bu devamlılık, farklı olaylarla, mesela, prim ödeyenlerin yavaş yavaş azalması ile tehlikeye düşebilmektedir.

Bu yöntem hastalık, analık, geçici iş göremezlik gibi süreklilik arz etmeyen ve belirli bir düzen içinde karşılaşılan riskler için uygun olsa da, işsizlik gibi büyük dalgalanmalara maruz kalabilen riskler veya yaşlılık, engellilik gibi süreklilik arz eden risklerde fon biriktirme yöntemi tercih edilmelidir. Özellikle işsizlik sigortasında fon biriktirme yöntemi daha anlamlıdır. Bunun nedenlerinden ilki, işsizliğin konjonktür hareketlerine bağılı olarak artış göstermesidir. İkincisi ise, gelişme yıllarında fon birikimi enflasyonun artışını önleyen bir etki oluşturmaktadır⁹⁰.

2.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, günümüzdeki ekonomik şartlardan ötürü karmaşık bir hal alan sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin çözüm önerileri yoğun tartışmalara yol açmaktadır. Çünkü, sosyal güvenliğin kapsamı gerek riskler gerekse kişiler bakımından genişlemektedir. Bunun sonucu olarak da, sosyal güvenliğin finansman problemi, ülke ekonomisi için ağırlıklı bir nokta oluşturmaktadır. Ancak finansman meselesinin çözümü, her ülkenin kendi siyasi ve ekonomik durumuna bağılı olarak değişmektedir⁹¹.

Sosyal güvenlik finansmanında birçok finansman kaynağı mevcut olup, bunlardan en önemli ve en yaygın olanı aktif sigortalıdan ve işverenden alınan primlerdir. Ancak

⁸⁹ Koç, a.g.e., 2005, s. 151.

⁹⁰ Henry J. Richardson, *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, Çeviren: Turan Yazgan, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1970, s. 62.

⁹¹ Koç, a.g.e., 2005, s. 137.

primler sosyal güvenliğin finansmanında kullanılan tek kaynak değildir. Devletin ulusal bütçeden yaptığı katkılar, sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu fonlardan sağladıkları gelirler, faiz gelirleri, sosyal güvenlik kurumlarına ait gayrimenkullerin kira gelirleri, sosyal güvenlik kurumlarının belirli kanunlara göre işverene ve çalışana sağladığı teşvik destekleri ya da sosyal güvenliğin finansmanını sağlamak amacıyla alınan vergiler sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanında kullanılan finansman kaynaklarından öne çıkanlarıdır.

Türkiye'nin nüfusunun ağırlıklı bölümünün 15-64 yaş grubunda olması hem bir takım fırsatlar oluşturmakta hem de bazı problemler çıkarmaktadır. İstihdam imkanları genişse, nüfusun daha büyük bölümü elverişli işlerde çalışabilmektedir. Vergi tabanı genişlemekte, böylelikle sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için kamu gelirleri artmaktadır. Sosyal güvenlik ve eğitime yapılan harcamalar GSYH payı içinde sabit olarak kalsa da sosyal güvenlik ve eğitimle ilgili kaynaklardan daha elverişli olarak yararlanılabilecektir. Sonuçta sosyal güvenlik hizmetleri ve yardımlarında, eğitimin niteliğinde yükselme görülmesi mümkün olacaktır. Anne-babanın iş imkanına sahip olmasıyla beraber çocukların da eğitimlerine ara vermeden devam etmesi anlamına gelmekte, böylece işgücü piyasasında daha iyi imkanlardan yararlanabilme olanağı elde edilmektedir. İstihdam genişledikçe de sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu önemli ölçüde azalmakta ve sistemin sürdürülebilirliği artmaktadır. Özellikle yaşlı nüfusa emeklilik ve sağlık hizmetleri konusunda daha elverişli bir ortam sunulmaktadır. Aktif nüfusun toplam nüfusun büyük bir bölümünü oluşturması, işgücü talebinin işgücü istemi altında kalması durumunda sosyal güvenlik sistemleri açısından en büyük sorunu oluşturmaktadır. Diğer yandan işsizliğin, yoksulluğun ve sosyal huzursuzluğun daha da derinleşmesi sonucu sosyal güvenlik sisteminin sürdürülmesi mümkün olmayacaktır⁹².

Tablo-2 de bazı Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi sistemin finansmanı ülkelerin sosyal ve ekonomik yapılarına ve sigorta kollarına göre farklılıklar göstermektedir. Buna örnek olarak; Batı Avrupa ülkeleri arasında devlet yardımları ve primler konusunda Almanya başı çekerken, İskandinav ülkelerinde sadece devlet yardımları ön plana çıkmaktadır.

⁹² Talas, a.g.e., s. 215.

Tablo-2 Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı⁹³

Ülke	Hastalık- Analık	Malullük	Yaşlılık- Ölüm	İş kazaları- Meslek Hastalıkları	İşsizlik	Aile Yardımları
Belçika	- prim+ devlet katkısı	- prim + devlet katkısı	- prim + devlet katkısı	- işverenin yükümünde sigorta primi ve katkıları	- prim + devlet katkısı	- vergi
Danimarka	- vergi (1 Ocak 1994'den itibaren iş piyasası fonuna bütün ücretli ve ücretsiz çalışanlarca yatırılan primler, günlük ödeneklerden ileri gelen giderlere devletin katılım payını kapsar.)	- vergi	- Ulusal aylık (vergi) – ek aylık (prim)	- prim	- yardımlar devletin yükümünde işçi ve işveren primleri ile İş Piyasası Fonuna yatırılan primler işsizlik yardımlarına ilişkin giderlere devlet katılımını karşılamak üzere bu fonda toplanır.	- vergi
Almanya	- prim	- prim	- prim + devlet katkısı	- prim	- işsizlik sigortası (prim) - işsizlik yardımı (vergi)	- vergi
Yunanistan	- prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	- prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	- prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	- prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	- prim	- prim

⁹³ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2729, Ankara, 2007, s. 24.

İspanya	- prim + devlet katkısı	- prim	- prim	- prim	- prim	- prim
Fransa	- prim	- prim	- prim - vergi	- prim	- prim	- vergi
İrlanda	- prim + esas olarak devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim	- prim + devlet katılımı	- vergi
İtalya	- prim	- prim	- prim	- prim	- prim	- prim
Lüksemburg	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- özel vergi	- prim + vergi
Hollanda	- prim	- prim	- prim	- uygulama yok	- prim	- vergi
Avusturya	- prim + devlet katılımı (hastaneler için)	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı
Portekiz	- primler + vergi	- primler	- primler	- Kazalar: sigorta primi - Meslek hastalıkları: prim	- primler	- primler + devlet katılımı
Finlandiya	- kamu sağlığı sektörü: yerel mercilerce finansman - hastalık sigortası: prim + devlet katılımı	- ulusal aylık: - prim + devlet katılımı - kazançla bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	* ulusal aylık (yaşlılık ve ulusal ölüm aylığı): - yaşlılık: prim + devlet - ölüm: vergi *kazanca bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	- işveren katılımı	* baz yardımlar: vergi *kazanca bağlı yardım: sigortalı – işveren - devlet	- vergi
İsveç	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- prim	- prim + devlet katılımı	- vergi
İngiltere	- prim + vergi	- prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı	- vergi	- prim + devlet katılımı	- vergi

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde gelirlerin giderleri karşılayamama sebepleri arasında en yaygın olarak kayıt dışı istihdam, prim tahsilatlarında yaşanan sıkıntılar, işsizlik oranının yüksek olması sayılabilir. Böylelikle sosyal güvenlik kurumlarına kamu bütçesinden yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı giderek artış göstermektedir⁹⁴.

Genel olarak bakıldığında sosyal güvenlik sistemlerini finansal krize sürükleyen bazı ana sorunlar vardır. Bunlar; işsizliğin yüksek oranda seyretmesi, nüfusun yaşlanmasına paralel olarak hayatta kalma beklentisinin artması, sağlık harcamalarındaki maliyetlerin yükselmesi, işgücü yapısındaki değişimler olarak sıralanabilmektedir. Bunlara ek olarak Türkiye’nin de kendine has finansal sorunları vardır. Geçmişte yapılan düzenlemelerden dolayı erken emeklilik sorunu, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranlarının düşük olması, prime tabi kazançların düşük gösterilmesi bu sorunlara örnek olarak gösterilebilir.

Bu bölümde sosyal güvenlik hizmetlerinin finansman kaynaklarını ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışacağım.

2.3.1. İşçi ve İşverenden Alınan Primler

Primleri vergiden ayıran en önemli özelliği bir karşılığının olmasıdır. Diğer bir deyişle, devletin zor gücüne dayalı olarak aldığı verginin doğrudan bir karşılığı bulunmamaktadır. Oysa sigorta primleri karşılığında sigortalılara çeşitli sosyal sigorta yardımları yapılması gerekmektedir. Bu bakımdan da sosyal sigortacılıkta nimet-külfet dengesi vardır⁹⁵.

Sosyal sigorta primi yasalar ile gerçekleşmesine karşı güvence sağlanan sosyal risklerden birinin meydana gelmesi halinde sigortadan yapılacak yardımlar ile kurumun yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalının kazancının belli bir yüzdesi üzerinden veya prime esas alt ve üst kazanç sınırları arasında sigortalıların kendilerinin belirlediği bir tutar üzerinden alınan parayı ifade etmektedir⁹⁶.

İstisnalar dışında, sosyal sigorta modelinin uygulandığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin başlıca gelir kaynağı, işçi ve işverenlerden alınan primlerdir. Bu yönetimin benimsenmiş olması değişik gerekçelere dayanmaktadır. İşçi yönünden bakıldığında, kişisel sorumluluk ilkesinin temel alındığı görülmektedir. İşçiler, sosyal güvenlik sistemleri mevcut olmasaydı, kendilerinin ve öteki aile bireylerinin sosyal risklere karşı

⁹⁴ Gamze Yücesan Özdemir ve Ali Murat Özdemir, *Sermayenin Adaleti: Türkiye’de Emek ve Sosyal Politika*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2008, s. 120.

⁹⁵ Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 2. Baskı, İTO, İstanbul, 2007, s. 229.

⁹⁶ Güzel, vd., a.g.e., s. 69.

güvencelerini kişisel tasarruflarıyla sağlamak zorunda kalacaklardı; sosyal güvenlik bu işlevi üstlendiğine göre, anılan tasarrufların bir bölümünü, zorunlu olarak sosyal sigortalara devretmeleri doğal karşılanmalıdır. İşçi, emek gelirinden kesilen paraların, kendisine ve ailesine güvence sağlayacak sosyal güvenlik kurumuna yatırıldığını bildiğinden, katlandığı fedakârlığı da olumlu karşılayacaktır⁹⁷. Ayrıca sigortalının ödediği primlerin sosyal güvenliğe finansman sağlamanın yanında nesiller arası bir dayanışmaya da katkıda bulunduğu bir gerçektir⁹⁸.

Öte yandan, işverenin çalıştırdığı işçilerin karşılaşılabilecekleri tehlikelere yönelik sorumluluğu da söz konusudur. İş kazaları ve meslek hastalıkları bunun somut örnekleridir. Anılan risklerin sonuçlarına karşı sosyal sigortalarca bir güvence sağlanmamış olsaydı, işverenlerin sorumluluğu kabul edilecekti. Bu risklerin etkilerini giderme görevi sosyal güvenlik kurumlarınca üstlenildiğine göre, işverenlerin anılan kurumların finansmanına katılmaları en doğal çözüm olmaktadır. Sosyal güvenliğin sağlanmasına işverenin katılmasının bir diğer nedeni de işçinin verimliliğini ve dolayısıyla işin kalitesini arttırması, çalışma düzeni ve moralini yükseltmesi sonuçta işverenin kazancını arttırmasıdır⁹⁹. İşletmeler arasındaki ticari rekabet eşitliğini sağlama olgusu da, işverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılmalarını gerektirmektedir. Çünkü işin yürütümü nedeniyle ortaya çıkabilecek risklere karşı, sosyal güvenlik sistemlerince belirli bir koruma öngörülmemiş olsaydı, işverenlerden bir bölümü gerekli önlemleri almamak suretiyle öbürleri karşısında daha elverişli rekabet koşullarına sahip olacaklardı. Sosyal güvenlik sistemleri bu duruma engel olmuştur.

İşçi ve işverenlerin ödeyeceği primler, işçinin emek geliri esas alınarak belirli oranlar dahilinde saptanmaktadır. Günümüzde, genellikle işverenlerin ödedikleri primlerin oran ve miktarı işçilerden daha yüksektir. Hatta kimi sigorta kolları için sadece işverenler prim ödemektedirler. Örneğin, birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de iş kazaları, meslek hastalıkları, analık sigortası primlerinin tümü işverenlerce ödenmektedir. Günümüz koşullarında, sosyal güvenliğin finansmanı açısından toplanan primler yetersiz kalmaktadır. Bu durum, devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmasını zorunlu kılmaktadır¹⁰⁰.

Tablo-3 de görüldüğü üzere 2010 yılında 66.763 TL olan prim gelirlerinin 2018 yılında 246.152 TL’ye yükseldiği saptanmıştır.

⁹⁷ Kabataş, a.g.e., s. 28.

⁹⁸ Güzel, vd., a.g.e., s. 69.

⁹⁹ Oral, a.g.e., s. 15.

¹⁰⁰ Haluk Egeli, *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*, Altın Nokta Yayınları, İzmir, 2009, s. 51.

Tablo-3 SGK Gelirleri¹⁰¹

Gösterge	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Toplam Gelirler	95.273.183	124.479.940	142.928.505	163.013.555	184.328.932	220.102.348	255.880.183	288.559.843	369.211.250
Prim Gelirleri	66.763.423	81.788.805	96.398.634	116.855.943	132.296.582	153.039.747	181.306.266	203.144.756	246.152.782
Yapılandırma Geliri	149.435	7.771.764	2.960.609	1.872.634	2.941.977	6.440.527	3.139.728	4.919.703	9.466.343
Devlet Katkısı	15.170.035	21.176.053	23.537.149	27.471.369	30.512.184	37.526.042	46.457.369	51.767.064	57.560.198
Ek Ödeme Geliri	3.314.364	3.817.136	4.371.849	4.638.617	5.565.156	6.406.700	7.697.937	7.970.362	10.661.234
Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık Geliri	5.871.000	6.146.562	5.374.498	5.365.643	5.894.891	7.832.596	7.948.908	12.474.899	36.594.458
Diğer Gelirler	4.004.927	3.779.620	10.285.767	6.809.348	7.118.143	8.856.736	9.329.976	8.283.058	8.776.234

¹⁰¹ SGK, Veri Uygulaması, <https://veri.sgk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

2.3.2. Devlet Katkısı

Sosyal sigortalar çeşitli şekillerde devlet tarafından desteklenirler. Birinci tarz destekleme, sigortanın ilk kuruluş masraflarının devletçe karşılanmasıdır. Aslında bu yol dünyanın her yerinde biraz da zaruri olarak uygulanmaktadır. Türkiye’de de kuruluş masraflarının karşılamak üzere, devlet daima bütçesinden kaynak ayırmıştır. İkinci tarz destekleme, sosyal sigortaların gerek duydukça finansmanına iştirak etmektir¹⁰².

Aşağıdaki Tablo-4 de görüldüğü gibi Kanada dışındaki diğer ülkelerde çeşitli şekillerde sosyal güvenlik sistemine devlet katkısı vardır. Bu bazı ülkelerde açık kapatma suretiyle olabileceği gibi bazı ülkelerde de doğrudan katkı söz konusudur.

Tablo-4 Bazı Ülkelerde Devletin Sisteme Katkısı¹⁰³

ÜLKE	KATKI
Avustralya, Yeni Zelanda, A.B.D.	Var
Kanada	Yok
Belçika	Var (sigorta kolları için farklı katkı)
Avusturya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Macaristan, İrlanda, İtalya, Litvanya, Hollanda, Norveç, Romanya, Slovenya	Açıklar kapatılır
Fransa, İspanya	Var
Yunanistan	Belli oranda kısmi katkı var
Letonya	Bazı sigortalılara katkı var
Lüksemburg	Belli oranda kısmi katkı var
Hollanda	Var (Farkları kapatır)
Polonya	Asgari gelir elde edenlere katkı var
Portekiz	Var (sigorta kolları için farklı katkı)
Rusya	Asgari gelir elde edenlere katkı var
Slovakya	Asgari gelir elde edenlere katkı var
İsveç	Asgari gelir elde edenlere katkı var
İsviçre	Belli oranda kısmi katkı var
İngiltere	Belli oranda kısmi katkı var

Görüldüğü üzere devletin prim yoluyla sosyal sigortaların finansmanına katılma oranı dünyada azalma eğilimine girmektedir. Bir görüşe göre, sosyal güvenliği sağlamak devletin görevidir. Sosyal güvenlik bireyin devletten beklediği bir haktır. Bu yüzden devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması beklenmektedir¹⁰⁴.

¹⁰² Turan Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992, s. 156.

¹⁰³ İpek, a.g.e., s. 38.

¹⁰⁴ Tuncay ve Ekmekçi, a.g.e., s. 161.

2.3.3. Vergiler

Sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut gelir kaynaklarının yetersizliği, başka finansman kaynağı arayışlarını zorunlu hale getirmiştir. Vergi yoluyla finansman kaynağı oluşturma, üzerinde durulan başka bir yöntemdir.

Gelirin yeniden dağılımı açısından vergilerle finansman belirleyici bir unsur olmaktadır. Bilindiği üzere vergiler dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ikiye ayrılmaktadır. Dolaylı vergiler gelir farklarını dikkate almadıklarından geliri yeniden dağıtıcı yönü zayıftır. Burada dolaysız vergiler sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıtmasına neden olmaktadır. Vergi gelirlerinin hangi kaynaklardan sağlandığı da sistemin finansmanına hangi kesimin katıldığı açısından önemlidir. Eğer vergiler yüksek gelirli kesim tarafından sağlanıyorsa meydana gelecek gelir dağılımı yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru gerçekleşmektedir. Vergiler ağırlıklı olarak ücret ve maaşlar üzerinden alınıyorsa sistemin finansman yükü sigortalılar üzerine kalmaktadır. Bir gelir transferi söz konusu olmamaktadır¹⁰⁵.

2.3.4. Teşvikler

Sosyal Güvenlik Kurumu belirli kanunlara göre, istihdamın artmasını ve işsizliğin azalmasını sağlamak amacıyla çok sayıda işvereni ve çalışanı teşviklerle desteklemektedir. Özellikle istihdamın artırılmasında etkisi olan şirketler, sigorta priminde teşvik, destek ve indirimden faydalanmaktadır. Ayrıca teşviklerden yararlanmak için çalışan sayısında belirli bir sınır bulunmamaktadır. Yani küçük veya büyük çaplı tüm işyerleri bu hakka sahiptirler. Öncelikle her bir teşvikten yararlanmak için aşağıdaki genel şartların gerçekleşmesi gerekmektedir¹⁰⁶;

- Kamu kuruluşu değil özel sektör işvereni olmak (istisnalar olabilir),
- Yasal süre içerisinde tahakkuk eden sigorta primlerinin ödenmesi,
- Yasal süre içerisinde aylık prim ve hizmet belgelerinin verilmesi,
- Gecikme cezası/zammı ve idari para cezaları borcunun bulunmaması,
- Kayıt dışı sigortalı çalıştırılmaması.

Genel olarak teşvik kapsamında olmayanlar ise;

- Emekliler,

¹⁰⁵ Yusuf Alper, **4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri**, TÜHİS Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2000, s. 64.

¹⁰⁶ Nurcan Şap, "2020 Yılı SGK Teşvikleri", <http://www.pramitegitim.com/index.php/details/itemlist/user/44-nurcansap>, (Erişim Tarihi: 20.02.2020).

- Devlet ile ihale usulü iş yapanlar,
- Kamu kuruluşları (istisnalar olabilir),
- Sahte sigortalı bildiriminde bulunanlar,
- Yapılandırılan/taksitlendirilen borçları zamanında ve düzenli ödemeyenler olarak sıralamak mümkündür.

Bu kısa bilgilendirme sonrasında 2020 yılında hangi teşviklerin devam edeceği ve şirketlerin hangi şartlarda yararlanabileceği aşağıda kısaca açıklanmaktadır¹⁰⁷;

- **Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası için 5 puanlık indirim:** 5510 sayılı Kanununun 81. maddesinin 1. fıkrasının (ı) bendi 2008/93 – 2009/139 – 2011/45 sayılı genelgeler uyarınca; özel sektör işverenleri, çalıştırdıkları sigortalılara ilişkin sigortalının prime esas kazancı üzerinden hesaplanan malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta primlerinin işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar kadar indirimden yararlanabilir. Bu teşviğin başlangıç tarihi 01.10.2008'dir.

- **Yurtdışına götürülen/gönderilen sigortalılar için 5 puan indirim:** 5510 sayılı Kanununun 81. maddesinin 1. fıkrasının (i) bendi – 2013/30 sayılı genelge uyarınca; özel sektör işverenlerinin yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere yurt içinden götürülen/gönderilen sigortalıları için uygulanan bu indirim kapsamında, sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanan genel sağlık sigortası primlerinin işveren hissesinin 5 puanlık kısmı Hazine tarafından karşılanmaktadır. Bu teşviğin başlangıç tarihi 01.06.2013'tür.

- **Yatırımlarda devlet yardımları hakkındaki teşvik:** 5510 sayılı Kanununun ek 2. maddesi 2011/54 - 2012/30 - 2012/37 sayılı genelgeler uyarınca; prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin; işveren hisselerinin tamamına veya Bakanlar Kurulunca istatistiki bölge birimleri sınıflandırması, kişi başına düşen milli gelir veya sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınmak suretiyle belirlenen illerde işveren hisseleri ile birlikte sigortalı hisselerinin tamamına kadar olan kısmı Ekonomi Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Bu teşviğin başlangıç tarihi 01.01.2013'tür.

- **İşsizlik ödeneği alanlara teşvik:** 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50. maddesinin 5. fıkrası, 2009-149 sayılı genelge uyarınca; kapsama giren sigortalı için, işsizlik ödeneğine hak kazandığı süre boyunca prime esas kazanç alt sınır üzerinden hesaplanan kısa vadeli sigorta primlerinin %1'i ile uzun vadeli sigorta primleri

¹⁰⁷ Şap, a.g.e.

ve genel sağlık sigortası priminin tamamı, kalan işsizlik ödeneği süresince İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. 5 puan indirim ile birlikte uygulanmaz.

- **Genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik:** 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 10. maddesi, 2011-4 5 Sayılı genelge uyarınca; özel sektör işverenlerine, 01/03/2011 - 31/12/2020 tarihleri arasında işe aldıkları sigortalılar için, sigorta primine esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren payının tamamının İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmasına imkân sağlanmıştır.

- **4447 İlave istihdam teşviki (Geçici 19. md.):** Özel sektör işverenlerince 5510 sayılı Kanunun 4/a kapsamında işe alınanların prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı tutarında, her ay bu işverenlerin SGK'ya ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle işverene prim desteği sağlanır ve destek tutarı İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

- **İşbaşı eğitim teşviki:** 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 15. maddesi, 2016/1 Sayılı genelge uyarınca; Türkiye İş Kurumu tarafından 31/12/2017 tarihine kadar başlatılan işbaşı eğitim programlarını tamamlayanları üç ay içinde işe alan özel sektör işverenlerine işe aldıkları bu sigortalılar için, sigorta primine esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanacak sigorta primi işveren payının tamamının İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmasına imkân sağlanmıştır. 5 puanlık indirim sigorta primine esas kazanç üzerinden, kalan %15,5 işveren payı ise asgari ücret üzerinde hesaplanmaktadır.

- **Kültür yatırımları teşviki:** 5225 sayılı Kanunun 5. maddesi, 2010/109 sayılı genelge uyarınca; kültür yatırım belgesi almış olan işyerlerinde fiilen çalışan sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin 3 yıl boyunca %50'si, Kültür Girişim Belgesi almış işyerlerinde fiilen çalışan sigortalıların ise prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin 7 yıl boyunca %25'i, Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır. 5 puanlık indirim ve kalan %15,5 işveren payının yarısı veya dörtte biri sigorta primine esas kazanç üzerinden hesaplanmaktadır.

- **Engelli sigortalı istihdamına yönelik teşvik:** 4857 sayılı İş Kanununun 30. maddesi, 2008/77 sayılı genelge uyarınca; özel sektöre ait işyerlerinde çalıştırılan engelli sigortalıların, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hisselerinin tamamının Hazinece karşılanması sağlanmıştır. 5 puanlık indirim sigorta primine esas kazanç üzerinden, kalan %15,5 işveren hissesi ise asgari ücret üzerinden hesaplanmaktadır.

- **AR-GE (Araştırma, Geliştirme ve Girişimleri) teşviki:** 5746 sayılı Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanununun 3. maddesi, 2008/85 – 2009/21 sayılı genelgeler uyarınca; Ar-Ge/Tasarım ve destek personeli ile 4691 sayılı Kanununun geçici 2. maddesi uyarınca ücreti gelir vergisinden muaf olan personelin; ücretleri üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin yarısı, 31/12/2023 tarihine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanmaktadır. 5 puanlık indirim ve kalan %15,5 işveren payının yarısı (%7,75) sigorta primine esas kazanç üzerinden hesaplanmaktadır.

- **Çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde işsizlik sigortası primi teşviki:** 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamında çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun ek 4. maddesi gereği çalışanların işsizlik sigortası işveren payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve üç yıl süreyle %1 olarak alınmaktadır. Şartların ihlali durumunda takip eden aydan itibaren bu teşvik uygulamasına son verilmektedir. İşverenler öngörülen şartları tekrar sağlamaları ve talepleri hâlinde bu teşvikten yeniden yararlanırlar.

- **Vergi teşviki (Geçici 21):** 4447 sayılı Kanunun geçici 19. maddesi kapsamında işe alınanların ücretlerinin, ilgili yılda uygulanan asgarî ücretin aylık brüt tutarının prim ödeme gün sayısına isabet eden tutarı üzerinden hesaplanan gelir vergisinin asgarî geçim indirimi uygulandıktan sonra kalan kısmı, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilmektedir. Bu madde kapsamında yapılan ücret ödemelerine ilişkin düzenlenen kâğıtlara ait damga vergisinin aylık brüt asgarî ücretin prim ödeme gün sayısına isabet eden kısmı beyan edilmemekte ve ödenmemektedir. Bu kapsamda sağlanan vergi teşvikleri 2020 yılı Aralık ayı aşılmamak üzere, teşvik kapsamına giren çalışanlar için 12 ay süreyle uygulanmaktadır. Ancak bu süre; işe giriş tarihi itibarıyla teşvik kapsamına giren; 18 yaşından büyük kadın, 18 yaşından büyük 25 yaşından küçük erkek çalışanlar ile SGK'ya engelli olarak kayıtlı sigortalılar için 18 ay olarak dikkate alınmaktadır.

2.4. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARI

Türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanı primli sisteme dayanmaktadır. Prim gelirleri sosyal güvenlik harcamalarını karşılayamadığı durumlarda, oluşan açık genel bütçeden yapılan transferle karşılanmaktadır. Bu sistem, genel sağlık sigortasına hak

yerine yükümlülük temelinde özel sigortacılık mantığı ile bakmaktadır ve sağlının kamu hizmeti niteliğini dikkate almamaktadır¹⁰⁸.

Sosyal güvenliğlik kurumunun gelir-gider dengesini, açık finansmanını ve bütçe transferini Tablo-5 de görmekteyiz.



¹⁰⁸ Yıldırım, a.g.e., s. 65.

Tablo-5 SGK Gelir-Gider Dengesi¹⁰⁹

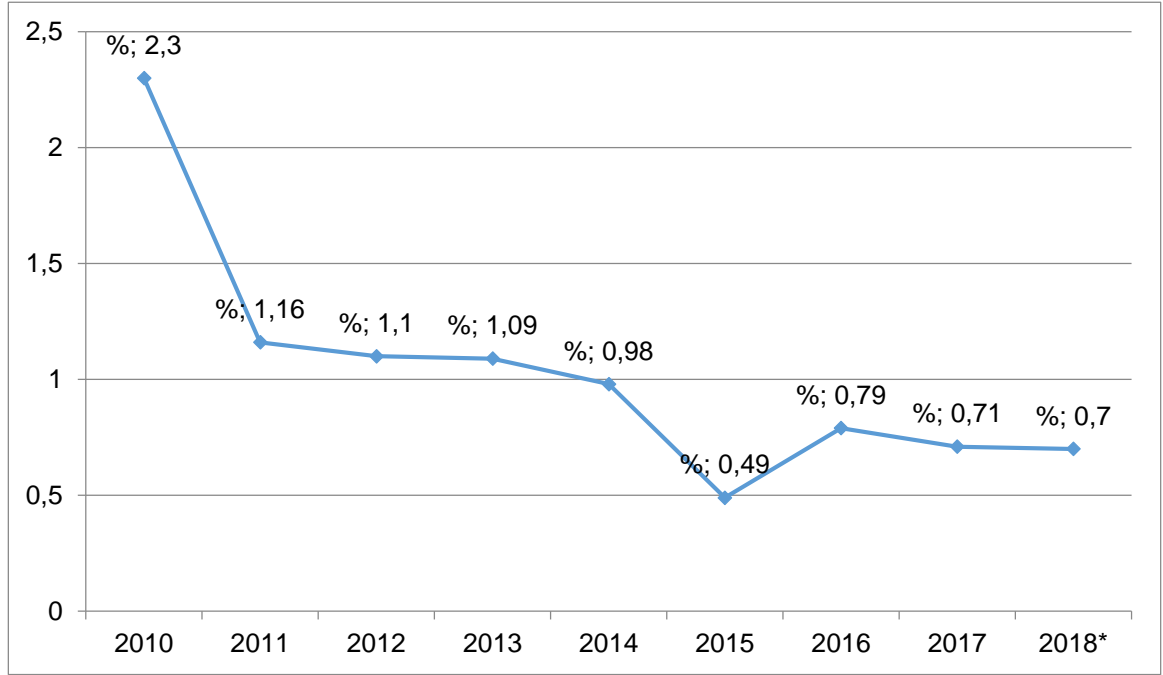
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GELİRLER	95.273	124.480	142.929	163.014	184.329	220.102	255.880	288.560	369.211
1-Prim Gelirleri	66.763	81.789	96.399	116.856	132.297	153.040	181.306	203.145	246.153
2-Yapılandırma	149	7.772	2.961	1.873	2.942	6.441	3.140	4.920	9.466
3-Devlet Katkısı	15.170	21.176	23.537	27.471	30.512	37.526	46.457	51.767	57.560
4-Ek Ödeme	3.314	3.817	4.372	4.639	5.565	6.407	7.698	7.970	10.661
5-Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık	5.871	6.147	5.374	5.366	5.895	7.833	7.949	12.475	36.594
6-Diğer Gelirler	4.005	3.780	10.286	6.809	7.118	8.857	9.330	8.283	8.776
GİDERLER	121.997	140.715	160.223	182.689	204.400	231.546	276.536	312.735	384.962
1-Emekli Aylıkları	78.957	91.615	105.294	119.162	134.392	151.990	185.158	209.546	245.106
2-Sigorta Ödemeleri	692	914	1.124	1.235	2.162	3.142	3.068	3.276	3.924
3-Ek Ödeme	3.347	3.863	4.432	5.004	5.675	6.435	7.726	8.697	10.208
4-Sağlık Harcamaları (Yolluk Dahil)	32.556	36.542	44.151	49.938	54.603	59.411	68.048	77.687	91.566
SAĞLIK HARCAMALARI (Yolluk Hariç)	32.509	36.500	44.111	49.889	54.551	59.356	67.993	77.632	91.512
5-Faturalı Ödemeler	4.258	5.116	2.030	2.372	2.829	4.053	5.450	7.536	27.168
6-Yönetim	618	683	776	826	902	966	1.086	1.170	1.495
7-Yatırım	70	65	121	176	206	211	240	215	252
8-Diğer Giderler	1.500	1.917	2.295	3.976	3.633	5.338	5.760	4.609	5.243
AÇIK	-26.724	-16.235	-17.295	-19.675	-20.072	-11.444	-20.655	-24.175	-15.751
AÇIK FINANSMANI	27.069	16.509	17.250	20.348	21.269	11.947	20.244	25.019	16.261
BÜTÇE TRANSFERLERİ	55.244	52.772	58.728	71.264	77.336	79.039	108.073	128.183	150.530
DEĞİŞİM ORANI %	5,0	-4,5	11,3	21,3	8,5	2,2	36,7	18,6	39,3
GSYH'ye ORANI %	4,76	3,78	3,74	3,94	3,78	3,38	4,14	4,12	4,04

¹⁰⁹ SGK, SGK İstatistik Yılları, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

Tablo-5 te görüldüğü üzere Sosyal Güvenlik Kurumu açığı 2017 yılında 25.019TL. iken 2018 yılında 16.261TL. olarak gerçekleşmiş, ancak 2017 yılındaki bütçe transferi 128.183TL. iken 2018 yılında 150.530TL.'ye yükselmiştir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin 1990'lı yılların başından itibaren ciddi bir finansman krizi içine düşmesi ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının yıldan yıla artması, kamunun borçlanma gereğini artırarak makroekonomik istikrarın sağlanmasını ve korunmasını zorlaştırmıştır¹¹⁰.

Son olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının GSYH'ye oranı Grafik-1 de de görüldüğü üzere 2010 yılında %2,3'de seyrederken 2011 yılında ciddi bir düşüşle %1,16'ya inmiştir. SGK açığının GSYH'ye oranı 2015'te %0,49'a düşmüş ancak 2016 yılında tekrar yükselerek %0,79'a ulaşmıştır. 2018 yılında ise yine aynı seyrinde kaldığını görmekteyiz.



Grafik-1 SGK Açığının GSYH'ye Oranı¹¹¹

*2018 gerçekleşme tahmini

¹¹⁰ Yıldırım, a.g.e., s. 60.

¹¹¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, s. 65.

2.4.1. Sosyal Güvenlik Finansman Açıklarının Nedenleri

Türkiye'de henüz genç bir toplum olmamıza rağmen kayıt dışı istihdamın fazlalığı, erken yaşta emeklilik, karşılıksız sosyal yardım zamları, uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeterince gözetilmemesi, devletin yetersiz katkısı, fonların verimli işletilmemesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının faaliyet alanları dışına çıkmaları, bu kurumların özerk olmaması, prim tahsilâtlarının yetersizliği, primsiz ödemeler ve kurumsal yetersizlikler, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemez bir duruma gelmesine yol açmaktadır¹¹².

Sosyal güvenlik açıklarının gerçekleşmesinde yatan sebepler çok fazladır. Hak değil de yükümlülük esasına dayanan bir sosyal güvenlik sistemi varlığının bir neticesi olarak bu açıklar kaçınılmazdır. Sosyal devlet olmanın gereği olarak sosyal güvenlik sistemi bir hak temelinde örgütlendiği takdirde sosyal güvenlik açıklarından bahsedilmeyecektir. Hak ve yükümlülük ayrımında temel nokta; sağlık hizmetine kamusal bir hizmet olarak bakmakla özel hizmet olarak bakmak arasındaki farktır ve bu aşamada primle finansman mı yoksa vergi ile finansman mı kavramı karşımıza çıkmaktadır. Bugünkü sisteme göre sosyal güvenlik açıklarının sebepleri arasında; aktif/pasif oranı, kayıt dışı istihdam, işgücüne katılım oranının düşüklüğü, sağlık harcamaları, denetim yetersizliği ve diğer nedenler sıralanabilmektedir¹¹³. Bu nedenler aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.4.1.1. Aktif/Pasif Sigortalı Oranı

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan çalışan nüfusa "aktif sigortalı" derken, sosyal güvenlik kurumundan aylık alan kişilere de "pasif sigortalı" denmektedir. Primli sosyal güvenlik rejimlerinde sosyal sigorta kuruluşlarının mali dengelerinin değerlendirilmesinde kullanılan en yaygın kriter, aktif/pasif sigortalı oranlarıdır. Kuruma bağlı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların, kurumdan aylık alanlara oranı, bize aktif/pasif oranını vermektedir. Bu oran, bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini ortaya koymaktadır¹¹⁴.

¹¹² Ömer Faruk Arkan, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Açıkları ve Ülkelere Göre Karşılaştırmalı Analizi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. ii, (**Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi**).

¹¹³ Yıldırım, a.g.e., s. 75.

¹¹⁴ Arkan, a.g.e., s. 64.

Sistemin sürdürülebilirliği açısından, Sosyal Güvenlik Kurumunun aktif sigortalılarının pasif sigortalılarına oranı önemlidir. Tablo-6 da 2010 yılı ile 2018 yılına ait aktif/pasif oranlarına sigortalı türüne göre yer verilmiştir.

Tablo-6 2010/2018 Yılları Arasında Aktif/Pasif Oranı¹¹⁵

Sigortalı Türü/Yıllar	Aktif Sigortalı	Pasif Sigortalı		Aktif/Pasif Oranı (Dosya)	
		Dosya	Kişi		
4/a	2010	10.575.935	5.135.697	5.535.411	2,05
	2018	16.054.759	7.321.242	7.736.004	2,19
	Değişim Yüzde	52%	%43	40%	
4/b	2010	3.337.858	2.002.277	2.160.563	1,66
	2018	2.984.780	2.490.409	2.652.722	1,19
	Değişim Yüzde	-11%	24%	23%	
4/c	2010	2.282.511	1.682.720	1.822.730	1,36
	2018	3.033.301	2.056.280	2.224.425	1,48
	Değişim Yüzde	33%	22%	22%	
TOPLAM	2010	16.196.304	8.820.694	9.518.704	1,84
	2018	22.072.840	11.867.931	12.613.151	1,86
	Değişim Yüzde	36%	35%	33%	

Aktif sigortalıların 2010 yılı ile 2018 yılı arasında yükseldiği gözlenmektedir. Bu yükselişle birlikte pasif sigortalılar da yükselmiştir. Net etkiyi gösteren aktif-pasif oranı ise 2010 yılında 1,84 seviyelerinde iken 2018 yılında 1,86 seviyelerine gelmiştir.

Sistemin sağlıklı sürdürülebilmesi için, bu oranın en az 4/1 olması gerekmektedir. Yani en az 4 çalışanın 1 emekliyi finanse etmesi gerekmektedir. Bu oran OECD ülkelerinde 6/1 seviyelerindedir. Ancak Türkiye’de bu oran yukarıdaki Tablo-6 da da görüldüğü üzere kritik eşik olan 2’nin de altına düşmüştür. Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Sistemi’nin finansman problemi, gelirin gideri karşılamaması anlamında olan aktüeryal dengenin kurulamamasına odaklanmıştır. Kurumların aktüeryal dengesinin bozulmasının temel nedeni ise, ilgili yasalarda yapılan değişikliklerle erken yaşta emeklilik ve hizmet borçlanması yolunun açılmış olması, ayrıca kurumların kapsamının sürekli genişletilmesi olarak gösterilebilmektedir¹¹⁶.

¹¹⁵

SGK, SGK İstatistik Yıllıkları, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

¹¹⁶ Arkan, a.g.e., s. 65.

2.4.1.2. Kayıt Dışı İstihdam

İstihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması olgusu kayıt dışı istihdam olarak tanımlanmaktadır¹¹⁷.

Kayıt dışı istihdam bir yandan sosyal devlet anlayışına zarar verirken diğer yandan sosyal sigorta sistemi gelirlerini olumsuz yönde etkileyen faktörlerden en önemlisini teşkil etmektedir. Buna göre kayıt dışı istihdam oranı bir önceki yıla göre az miktarda düşüş göstermiş ve 2017 yılında %33,97 olan oran, 2018 yılında %33,42 olarak gerçekleşmiştir¹¹⁸.

Kayıt dışı istihdamın varlığı, prim gelirlerinin kısıtlanmasına ve kayıt dışı çalışanlar primsiz şekilde kapsama dahil olduklarında, harcamaların artmasına neden olmaktadır. Bu da, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapısını olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı istihdam profilini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İstihdamdaki her üç kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır.
- Özellikle kadınlar ve gençler arasında kayıt dışı çalışma daha yaygındır.
- Eğitim düzeyi düşük olan kişilerin kayıt dışı istihdam içinde yer alma olasılığı daha yüksektir.
- Sosyal yardım alanlar, kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler.
- Kayıt dışı istihdam tarım sektöründe oldukça yaygındır.

5510 sayılı yasada da kayıt dışı istihdamın önlenmesine ilişkin düzenlemeler getirilmiş ancak, bütün bu düzenlemelere rağmen kayıt dışı istihdam hâlâ Sosyal Güvenlik Sisteminin en önemli sorunu olarak göze çarpmaktadır.

Özet olarak Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yaygınlığı bilinen bir gerçektir. Bu şekilde çalışmanın yoğun olması sosyal güvenlik kuruluşlarının prim kaybına neden olmaktadır. Ayrıca diğer bir sorun da kayıt dışı çalışanların maluliyet, hastalık ve yaşlılık durumlarında hiçbir sosyal güvenceye sahip olmamasıdır.

¹¹⁷ Tuncay Güloğlu, “The Reality of Informal Employment in Turkey”, *International Programs Visiting Fellow Working Papers*, Cornell University, 2005, s. 2

¹¹⁸ SGK, Kayıtdışı İstihdam Oranı, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

2.4.1.3. İşgücüne Katılım Oranını Düşüklüğü

Ülkenin kalkınması ve sosyal güvenlik sistemi için en önemli unsurlardan biri de nüfusun ne kadarının çalışarak ülke ekonomisine katkı sağladığıdır.

Tablo-7 de de görüldüğü üzere işgücü 2018 yılında 2010 yılına göre 6.681 bin kişi artarak 32 milyon 274 bin kişi, işgücüne katılma oranı ise 4,8 puan artarak %53,2 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemler için yapılan kıyaslamalara göre; işsizlik oranı da 4 puan gibi az bir düşüşle 11,0 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo-7 Mevsim Etkilerinden Arındırılmamış Temel İşgücü Göstergeleri, 2010-2018¹¹⁹

	Toplam	
	2010	2018
15 ve daha yukarı yaştakiler	(Bin)	
Nüfus	52.904	60.654
İşgücü	25.593	32.274
İstihdam	22.665	28.738
Tarım	5.583	5.297
Tarım dışı	17.082	23.441
İşgücüne dahil olmayanlar	26.901	28.380
	(%)	
İşgücüne katılma oranı	48,4	53,2
İstihdam oranı	42,8	47,4
İşsizlik oranı	11,4	11,0
Tarım dışı işsizlik oranı	14,2	12,9

Çizelgedeki rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Böylelikle Türkiye’de genel olarak işgücü ve istihdam oranlarının düşük olmasının nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür¹²⁰:

- Yüksek nüfus artışı,
- Sermaye birikiminin yetersizliği,
- Kamu ve özel sektör yatırımlarının yeterince arttırılmaması,

¹¹⁹ TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018, Sayı: 30677, 25 Mart 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30677>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

¹²⁰ Cem Kılıç, “Kayıtlı İstihdamın Önemi ve İşverenlere Yönelik Teşvikler”, Sunum, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2017, ss. 1-27.

- İşgücünün niteliğinin talebin niteliğine uymaması,
- Mesleki eğitim ile işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluklar,
- Hızla gelişen teknoloji karşısında nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaçtır.

2.4.1.4. Sağlık Harcamaları

Sağlık hizmetlerindeki maliyetlerin yıldan yıla artış göstermiş olması sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerini bozulmasına sebep olan bir diğer faktördür. Toplumsal ve ekonomik şartların gelişmesi paralelinde nüfus ve ortalama yaşam süresinin artmasına bağlı olarak sağlık yardımlarından yararlanan kişi sayısının artması, sağlık alanında giderek daha ileri teknolojilerin kullanılması ve geçmişe göre insanların daha çok sağlıklarına önem vermeleri gibi muhtelif nedenlerle sağlık harcamaları artmaktadır¹²¹.

Ayrıca sağlık alanında yaşanan suistimaller sosyal güvenlik harcamalarını gereksiz yere arttıran ve bütçe açıklarına neden olan bir diğer sebep olarak ifade edilebilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde sağlık hizmetlerine hak kazanmayan kişilerin, sağlık hizmetlerine hak kazanan kişilerin kimliğini kullanarak hastanelerde muayene olduğu, eczanelerden ilaç temin ettiği, hatta doğum bile yaptığı medyaya yansıyan haberler arasındadır¹²².

Bunun yanı sıra geçici iş göremezlik raporlarında gerçeğe aykırılıkların olması, sahte muayene kayıtları, ilaç ve reçete yolsuzlukları devam etmekte ve SGK harcamalarını artırarak bütçe açıklarına neden olmaktadır¹²³.

¹²¹ Emel Danişoğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", *DPT Planlama Dergisi*, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, Özel Sayı, s. 221.

¹²² Sevgi Işık Erol, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Sosyal Güvenlik Ahlakı", *Kamu İş Dergisi*, Cilt. 13, Sayı. 3, 2014, s. 60.

¹²³ Erol, a.g.e., s. 65.

Tablo-8 SGK Sağlık Harcamaları¹²⁴

Bin TL

Yıllar	Prim Gelirleri (Prim Yapılandırma Gelirleri Dahil)	Değişim Oranı (%) (Bir önceki seneye göre)	Emekli Aylığı Ödemeleri ve Diğer Giderleri	Emekli Aylığı ve diğer Giderlerin Sosyal Güvenlik Bütçesi İçindeki Payı (%)	Sağlık Ödemeleri	Sağlık Ödemelerinin Sosyal Güvenlik Bütçesi İçindeki Payı (%)	Toplam Ödeme	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı (%)
2010	66.912	22,6	81.145	73,3	32.556	26,6	121.998	54,8
2011	89.561	33,8	94.280	74,0	36.542	25,9	140.715	63,6
2012	99.360	10,9	108.486	72,4	44.151	27,5	160.223	62,0
2013	118.729	19,5	124.140	72,6	49.938	27,3	182.689	65,0
2014	135.239	13,9	139.133	73,3	54.603	26,6	204.400	66,2
2015	159.481	17,9	158.505	74,3	59.411	25,6	231.546	68,9
2016	184.446	15,7	192.244	75,4	68.048	24,5	276.536	66,7
2017	208.065	12,8	215.540	75,1	77.687	24,8	312.735	66,5
2018	255.619	22,9	252.096	76,2	91.566	23,7	384.962	66,5

¹²⁴ SGK, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamındaki sigortalılar için yapılan yıllık toplam sağlık harcamaları, emekli aylığı ödemeleri ile prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı Tablo-8 de verilmiştir. Tıp alanında yaşanan teknolojik gelişmeler, buna bağlı olarak hastaların bu teknolojiden yararlanma isteği, nüfusun yaşlanması ve yaşam sürelerinin uzaması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerini yükselterek, sosyal güvenliğin finansmanını olumsuz olarak etkilemiştir¹²⁵. Türkiye’de SGK bünyesinde gerçekleşen sağlık harcamaları 2010 yılında 32.556 TL iken, son yıllarda hızla artış göstererek 2018 yılında bu rakam 91.566 TL’ye yükselmiştir.

Yeniden yapılanma öncesinde sosyal güvenlik sistemi, finansman açıkları ve bu açıkları kapatmak için yapılan bütçe transferlerinin büyüklüğü ile eleştirilmiştir. Genel itibariyle yapılan düzenlemelerle de gelir-gider dengesinin kurulması amaçlanmıştır. Ancak bu dengenin, bütçe transferlerinin de düşürülmesi ile sağlanması gerekmektedir. Toplam sağlık harcamasının GSYH’ye oranı, 2017 yılında %4,5 iken¹²⁶ 2018 yılında %4,4¹²⁷ olarak gerçekleştiği görülmektedir. Yeniden yapılanma dönemindeki kamu sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı incelendiğinde ise dikkate değer bir değişimin olmadığı anlaşılmaktadır.

2.4.1.5. Denetim Yetersizliği

Denetim, iktisadi faaliyet ve olaylarla alakalı iddiaların önceden belirlenmiş ölçütlere göre uygunluk derecesini artırmak ve neticeleri ilgililerine bildirmek maksadıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir¹²⁸.

Sosyal güvenlik sisteminde denetimin etkili bir şekilde işlemediği kayıt dışı istihdam oranlarından da anlaşılmaktadır.

Konuya örnek teşkil etmesi açısından 2001 yılında sigorta müfettişleri tarafından yapılan bir çalışmada kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliği olmaması nedeniyle kamunun uğradığı gelir kaybı hesap edilmeye çalışılmıştır. Sigorta primi ve vergi tahsilatının %75’nin yapıldığı 22 ilde Sosyal Sigortalar Kurumu’na ve Maliye Bakanlığı’na yapılan işçi bildirimlerine çapraz kontroller yapılmıştır. Elde edilen

¹²⁵ Helvacı, a.g.e., s. 120.

¹²⁶ TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018, Sayı: 27621, 15 Kasım 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30677>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

¹²⁷ TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018, Sayı: 30624, 12 Kasım 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30677>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

¹²⁸ Değer, “Maliye ve Sigorta Yorumları”, Kayıt Dışı Ekonomi-Vergi Denetimi-İdari Yapı (5), 15 Nisan 2006, s. 2, <http://www.ecovisdeger.com.tr/icerik/p8H9NL0ydhHWYlKlq3l0cf81s5v9Ox.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.11.2019).

sonuçlarda SSK'ya 4.593.387 işçi bildirilmesine rağmen, Maliye Bakanlığı'na bildirilen işçi sayısı 2.314.772; vergiden muaf olanların sayısı 600.000, SSK'ya bildirilip Maliye Bakanlığı'na bildirilmeyen işçi sayısı 1.714.772'dir. Bildirim farklılığından dolayı tahmini vergi kaybı; 308.000.000.000 TL'dir¹²⁹. Ayrıca kayıt dışı istihdamın toplam istihdamın yarısı kadar olduğu tahmin edilmektedir. Bu durumda denetim mekanizmasının yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.

2.4.1.6. Diğer Nedenler

Sosyal güvenlik açıkları yukarıda ana başlıklar halinde belirtilmektedir. Buna rağmen sistemin finansal açıklarıyla ilgili birçok neden sayılabilmektedir. Bunlardan bazıları; vergi ve prim aflarının sıklığı, borçlanma yasalarının çıkarılması sayesinde düşük bir bedel ödeyerek çalışılmadan geçen süreleri sigortalı çalışılmış gibi hizmetten saydırılması, katılım gelirlerinin yetersizliği, kurumsal yapılanmanın hantallığı, aktüeryal dengenin olmaması vb. şeklinde sıralanabilmektedir.

Yukarıda sayılan nedenler dışında ayrıca sosyal güvenlik suistimallerinin ve bu suistimallere bağlı olarak oluşan bütçe açıklarının sebeplerinden en mühimi sosyal güvenlik ahlakının bulunmamasıdır. Sosyal güvenlik ahlakı kısaca işverenlerin ve sigortalıların gönüllü bir şekilde devlete prim ödeme isteği olarak tanımlanabilmektedir. Geniş anlamda ise işverenlerin ve işçilerin yürürlükte olan sosyal güvenlik mevzuatlarına uyması, usulsüz ve kanuna aykırı yolları tercih etmeyip, toplumsal faydayı gözetmesidir. Sosyal güvenlik ahlakı çerçevesinde karşılaşılan sorunların bazılarını aşağıdaki gibi maddelendirmek mümkündür¹³⁰:

- İşçilerin işverenleriyle anlaşarak prime esas kazançlarının düşük gösterilmesi,
- Hizmet akdiyle çalışan kişinin kendi adına ve hesabına çalışan bir kişi olarak görünmesi,
- Erken emeklilik veya malullük sigortasından yararlanmak için çeşitli yollar aranması,
- Muvazaalı boşanma yoluyla sosyal sigorta yardımlarından yararlanılması,
- Hak etmeyenlerin sosyal yardım alması,

¹²⁹ Ahmet Burçin Yereli ve Oğuz Karadeniz, **Kayıt Dışı İstihdam**, Odak Yayınevi Basım Dağıtım, Ankara, 2004, s. 118-119.

¹³⁰ Tülin Canbay ve Müslim Demir, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı", **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt. 20, Sayı. 2, 2013, s. 310.

- İşverenlerin işçileri kayıt dışı çalıştırması,
 - İşçilerin prim gün sayılarının veya prime esas kazançlarının işverenler tarafından eksik bildirmesi,
 - İşçilerin primlerinin işverenler tarafından sosyal güvenlik kurumlarına geç ödenmesi veya hiç ödememesi,
 - Yabancı kaçak işçilerin çalıştırılması,
 - Çocuk işçilerin çalıştırılması,
 - Sağlık sektöründe gerçeğe uygun olmayan harcamaların gerçekleşmesi.
- Tüm bu sebepler birlikte meydana geldiğinde Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2018 yılında 16.261TL. olduğu saptanmıştır (Tablo-5).

2.4.2. Sosyal Güvenlik Finansman Açıklarının Finansman Yükü

Sosyal güvenlik finansman açıkları hazineden karşılanmaktadır. Bütçeden yapılan transferler ile kapatılan bu açıklar vergiler ile değil, borçlanma ile finanse edilmektedir. Söz konusu borçlanmanın maliyeti Hazine tarafından ihraç edilen devlet tahvili faizi üzerinden hesaplanmaktadır¹³¹.

Yukarıda verilen Tablo-5 e göre 2015 yılında Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan transferler 79.039 TL. iken 2016 yılında 108.073TL.'ye, 2017 yılında 128.183TL.'ye ve son olarak 2018 yılında 150.530TL.'ye yükselmiştir. Görüldüğü gibi SGK açıklarını kapatabilmek için yapılan transferler oldukça yüksektir. Açıkların bu şekilde finanse edilmesine devam edilmesi, mali disiplinin bozulmasına neden olabilmektedir.

Türkiye'de açıkların kapatılmasına yönelik bu tarz kaynak aktarımları özellikle 1990 yılların sonundan başlayarak günümüze kadar artarak devam etmektedir. Görülen bu kaynak transferleriyle, gelecek nesillere üzerinde ne kadar ağır bir yük bırakılacağı çok daha net anlaşılmaktadır. Ancak yapılan devlet yardımlarına rağmen sosyal güvenlik kurumunun gelir-gider dengesi tutturulamamıştır. Kurum günümüzde de halen açık vermeye devam etmektedir. Bu durum yine Tablo-5 te ayrıntılı olarak görülebilmektedir.

2015 yılında toplam gelirler 220.102TL, toplam giderler ise 231.546TL iken gelirlerin giderleri karşılama oranı %95,10 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılına ait rakamlara bakıldığında toplam gelirler 255.880TL, toplam giderler ise 276.536TL'dir. Gelirlerin giderleri karşılama oranı ise yine %92,80 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar

¹³¹ Yıldırım, a.g.e., s. 73.

2017 yılında 288.650TL toplam gelir olarak, 312.735TL toplam gider olarak gerçekleşmiş, gelirlerin giderleri karşılama oranı da %92,2 olarak ufak bir düşüş yaşadığı saptanmıştır. Son olarak 2018 yılı değerlendirildiğinde, 369.211TL toplam gelir karşısında 384.962TL toplam gider tespit edilmiş ve gelirlerin giderleri karşılama oranı %96 olarak yeniden yükseldiği görülmektedir. Gelir gider dengesinde istenen performansın sağlanabilmesi için; ekonomik büyümenin sağlanması, kayıt dışılığın azalması ve işsizliğin düşmesi için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısı ile ilgili genel bir değerlendirme yapıldığında, yeniden yapılanma öncesi sürdürülebilirlikten uzak yapının devam ettiği görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2010 – 2018 YILLARI FİNANSMAN AÇIKLARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. YILLAR İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN AÇIKLARI

Bu bölümde Tablo-9 da da görüldüğü üzere Sosyal Güvenlik Kurumunun mali durumu incelenmektedir. 2010-2018 yılları arasındaki bazı bilgiler çalışmanın 2. bölümünde yer alan Grafik-1 den de yararlanılarak değerlendirilmektedir.

Tablo-9 Sosyal Güvenlik Kurumu Mali Durum Bütçe, Gelir-Gider ve Açık¹³²

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prim Yapılandırma Gelirleri	149	7.772	2.961	1.873	2.942	6.441	3.140	4.920	9.466
Prim Gelirleri	66.763	81.789	96.399	116.856	132.297	153.040	181.306	203.145	246.153
Devlet Katkısı	15.170	21.176	23.537	27.471	30.512	37.526	46.457	51.767	57.560
Diğer Gelirler	13.190	13.744	20.032	16.814	18.578	23.097	24.977	28.728	56.031
TOPLAM GELİR	95.273	124.480	142.929	163.014	184.329	220.102	255.880	288.560	369.211
Emekli Aylıkları	78.957	91.615	105.294	119.162	134.392	151.990	185.158	209.546	245.106
Sigorta Ödemeleri	692	914	1.124	1.235	2.162	3.142	3.068	3.276	3.924
Sağlık Giderleri (Yolluk Dahil)	32.556	36.542	44.151	49.938	54.603	59.411	68.048	77.687	91.566
Ek ödeme	3.347	3.863	4.432	5.004	5.675	6.435	7.726	8.697	10.208
Faturalı Ödemeler	4.258	5.116	2.030	2.372	2.829	4.053	5.450	7.536	27.168
Diğer Giderler	2.188	2.665	3.192	4.978	4.741	6.515	7.086	5.994	6.990
TOPLAM GİDER	121.998	140.715	160.223	182.689	204.400	231.546	276.536	312.735	384.962
GELİR GİDER DENGESİ	-26.724	-16.235	-17.295	-19.675	-20.072	-11.444	-20.655	-24.175	-15.751
Açık Finansmanı	27.069	16.509	17.250	20.348	21.269	11.947	20.244	25.019	16.261
Devlet Katkısı	15.170	21.176	23.537	27.471	30.512	37.526	46.457	51.767	57.560
BÜTÇE TRANSFERİ	55.244	52.772	58.728	71.264	77.336	79.039	108.073	128.183	150.530
Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı	%78,1	%88,5	%89,2	%89,2	%90,2	%95,1	%92,5	%92,3	%95,9

¹³² SGK, SGK İstatistik Yılları, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

3.1.1. 2010 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Tablo-9 da Sosyal Güvenlik Kurumunun 2010 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 95 milyar 273 milyon TL, giderlerinin 121 milyar 998 milyon TL, açık finansmanının ise 27 milyar 069 milyon TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Ayrıca Tablo-9 da, toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı 2010 yılında %78,1 olarak gerçekleştiği görülürken, Grafik-1 de sosyal güvenlik kurumu açığının GSYH'ya oranının %2,3 olduğu tespit edilmiştir. Bu veriler ışığında kurumun gelir ve giderleri arasında %21,9'luk bir açık olduğu görülmektedir. Bu da kurumun finansman yükünü oldukça zorlaştırmaktadır.

3.1.2. 2011 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Tablo-9 da Sosyal Güvenlik Kurumunun 2011 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 124 milyar 480 milyon TL, giderlerinin 140 milyar 715 milyon TL, açık finansmanının ise 16 milyar 509 milyon TL olarak bir önceki yıla göre düşüş gösterdiğini görmekteyiz.

Yine Tablo-9 da görüldüğü üzere, toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı 2011 yılında bir önceki yıla göre artış göstererek %88,5 olarak gerçekleşmiştir. SGK açığının GSYH'ya oranının ise bir önceki seneye göre düşüş göstererek %1,16'ya indiği tespit edilmektedir (Grafik-1).

3.1.3. 2012 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Tablo-9 da Sosyal Güvenlik Kurumunun 2012 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 142 milyar 929 milyon TL, giderlerinin 160 milyar 223 milyon TL, açık finansmanının ise 17 milyar 250 milyon TL olarak 2011 yılına göre çok az bir artış gösterdiğini görmekteyiz.

Bu çerçevede, toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı 2012 yılında 2011 yılına göre yükseliş göstererek %89,2 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca SGK açığının GSYH'ye oranı %1,1 olarak tespit edilmektedir (Grafik-1).

3.1.4. 2013 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Yukarıda yer alan Tablo-9 da Sosyal Güvenlik Kurumunun 2013 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 163 milyar 014 milyon TL, giderlerinin 182 milyar 689 milyon TL, açık finansmanının ise 20 milyar 348 milyon TL olarak hem bir önceki yıl olan 2012, hem de 2011 yılına göre artış gösterdiğini görmekteyiz.

Yine Tablo-9 da görüldüğü üzere, toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı 2013 yılında bir önceki yıla aynı değerde görülmüş ve %89,2 olarak gerçekleşmiştir. Yukarıda yer alan Grafik-1 de ise SGK açığının GSYH'ye

oranı bir önceki seneye göre çok fazla bir farklılık göstermeyerek %1,09 olarak gerçekleşmiştir.

Bir önceki yıla göre toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranındaki eşitliğin başlıca sebebi, 6111 sayılı Kanun gereğince prim alacaklarında yapılandırmaya gidilmesi ve yapılandırılan primlerin tahsil edilmeye başlanmış olmasıdır.

3.1.5. 2014 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Yukarıda yer alan Tablo-9 da Sosyal Güvenlik Kurumunun 2014 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 184 milyar 329 milyon TL, giderlerinin 204 milyar 400 milyon TL, açık finansmanının ise 21 milyar 269 milyon TL olarak bir önceki yıla göre artış gösterdiğini görmekteyiz.

Yine Tablo-9 da görüldüğü üzere, toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı 2013 yılında bir önceki yıla göre artış göstererek %90,2 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca Grafik-1 de görüldüğü üzere SGK açığının GSYH'ye oranı bir önceki seneye göre düşüş göstererek %0,98 ulaşmıştır. Burada gelirlerin giderleri karşılama oranına dikkat edilirse; 2010 yılındaki %22'lik finansman açığının %10'lara kadar düşerek bir iyileşme kaydedildiği saptanmaktadır.

3.1.6. 2015 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2015 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 220 milyar 102 milyon TL, giderlerinin 231 milyar 546 milyon TL, açık finansmanının ise 11 milyar 947 milyon TL olarak bir önceki yıla göre önemli bir düşüş gösterdiğini görmekteyiz (Tablo-9).

Tablo-9 da toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı ise 2015 yılında bir önceki yıla göre artış göstererek %95,1 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca Grafik-1 de görüldüğü üzere SGK açığının GSYH'ye oranı bir önceki seneye göre düşüş göstererek %0,49 olarak tespit edilmiştir.

3.1.7. 2016 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2016 yılı gelirlerinin 255 milyar 880 milyon TL, giderlerinin 276 milyar 536 milyon TL, açık finansmanının ise 20 milyar 244 milyon TL olarak bir önceki yıla göre önemli bir artış gösterdiğini görmekteyiz (Tablo-9).

Yine Tablo-9 da toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı ise 2016 yılında bir önceki yıla göre az bir düşüş göstererek %92,5 olarak

gerçekleşmiştir. Yukarıda yer alan Grafik-1 de görüldüğü üzere SGK açığının GSYH'ye oranı bir önceki seneye göre çok az bir artış göstererek %0,79 olarak gerçekleşmiştir.

3.1.8. 2017 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Tablo-9 da Sosyal Güvenlik Kurumunun 2017 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 288 milyar 560 milyon TL, giderlerinin 312 milyar 735 milyon TL, açık finansmanının ise 25 milyar 019 milyon TL olarak 2016 yılına göre ciddi bir artış gösterdiğini görmekteyiz.

Tablo-9 da toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı ise 2017 yılında bir önceki yıla hemen hemen aynı düzeyde kalarak %92,3 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca Grafik-1 de görüldüğü üzere SGK açığının GSYH'ye oranı bir önceki seneye göre çok az bir düşüş göstererek %0,71 olarak tespit edilmektedir.

3.1.9. 2018 Yılında Gerçekleşen Sosyal Güvenlik Sistemi Finansman Açığı

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2018 yılı gelirlerinin 369 milyar 211 milyon TL, giderlerinin 384 milyar 962 milyon TL, açık finansmanının ise 16 milyar 261 milyon TL olarak bir önceki yıla göre önemli bir düşüş gösterdiğini görmekteyiz (Tablo-9).

Yine Tablo-9 da toplam prim gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranı ise 2018 yılında bir önceki yıla göre yükseliş göstererek %95,9 olarak gerçekleşmiştir. Yukarıda yer alan Grafik-1 de görüldüğü üzere SGK açığının GSYH'ye oranı bir önceki sene ile aynı düzeyde kalmış ve %0,7 olarak gerçekleşmiştir.

3.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMAN AÇIĞININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sistemi'nin finansman ile ilgili problemleri 1990'lı yılların ortalarından beri sürmektedir. Finansman problemini ortadan kaldırmayı hedefleyen çalışmalarda öncelikle, gelirleri arttırıp giderleri azaltmaya yönelmişlerdir¹³³.

Türkiye'deki sosyal güvenlik açıklarının nedenleri birbirine bağlı, bağımlı ve içselleşmiş durumların bir arada değerlendirilmesi sonucu aşağıdaki gibi maddelendirilmektedir¹³⁴;

- Aktif/pasif oranı düşüklüğü,

¹³³ Helvacı, a.g.e., s. 95.

¹³⁴ Muhammed Sabır Fırat, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları", **TBB Dergisi**, S. 127, 2016, s. 331, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-127-1618>, (Erişim Tarihi: 02.12.2019).

- Kayıt dışı istihdam,
- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü,
- Katılım gelirlerinin yetersizliği,
- Siyasi müdahaleler,
- Denetim yetersizliği,
- Kurumsal yapılanma,
- Prim tahsilatı oranlarının yetersiz olması,
- Prim afları,
- Sigortalının ilgili kuruma hiç bildirilmemesi,
- Kaçak işçilik,
- Çocuk işçiler,
- Sigortalının çalışma süresinin eksik bildirilmesidir.

Yukarıda sayılan sosyal güvenlik açıklarına neden olan maddelere daha birçok neden eklenebilir. Örneğin; borçlanma yasalarının çıkarılması, kurumsal yapılanmanın hantallığı, çalışanların gerçek ücretlerinin kuruma daha düşük bildirilmesi vb. bunlardan bazılarıdır.

Finansman açıklarındaki gider azaltıcı politikalar genel olarak harcamaları kısımaya yöneltilirken, gelirleri arttırmaya yönelik politikalar aşağıdaki gibi sayılabilmektedir¹³⁵:

- Kayıt dışı istihdamın varlığı, prim gelirlerinin kısıtlanmasına ve kayıt dışı çalışanlar primsiz şekilde kapsama dahil olduklarında, harcamaların artmasına neden olmaktadır. Bu da, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapısını olumsuz yönde etkilemektedir.

- Sistemin sürdürülebilirliği açısından, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun aktif sigortalılarının pasif sigortalılarına oranı önemlidir. 2002'den itibaren bu orandaki değişim incelendiğinde aktif-pasif oranının sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin çok gerisinde olduğu görülmektedir.

- Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından prim gelirleri büyük önem taşımaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin yükünü daha çok bağımlı çalışanlar ile kamu çalışanlarının çektiği görülmektedir. Bağımsız çalışanlar alt ve üst sınırdaki kalmak

¹³⁵ Alper, a.g.e., 2011, s. 28-29.

kaydıyla prime esas kazançlarını kendileri beyan ettiğinden primlerini en düşük basamaktan ödemeye yönelmişlerdir.

- Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamındaki sigortalılar için yapılan toplam sağlık harcamaları ile kapsamdaki kişi başına sağlık, tedavi ve ilaç harcamalarındaki artışında etkisi büyüktür.

- Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları dikkate değer seviyelerde gerçekleşmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını bir bütün olarak göstermek gerekirse; Tablo-9 da görülen, 2010 yılı ile 2018 yılı arasındaki bütçe transferlerinin düzenli olarak artış gösterdiği görülmektedir.

Tablo-9 da görüldüğü üzere toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranı yıllar itibariyle iyileşme göstermesine rağmen yeterli olmamış, 2010 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan transferler 55.244 TL iken 2018 yılında bu rakam yaklaşık 3 kat artarak 150.530 TL mertebesine yükselmiştir. Burada sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısı ile başta enflasyon olmak üzere diğer temel ekonomik göstergeleri de etkilediği düşünülmektedir.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan transferlerin gayri safi milli hasıla içindeki payları da 2010 yılında %2,3 iken, 2018 yıl sonu tahmininin %0,7 olarak gerçekleştiği görülmektedir (Grafik-1).

Türkiye genç bir nüfusa sahip olmasına rağmen sosyal güvenlik finansman açıkları büyüyen bir problem olarak ülkenin gündemindeki yerini almıştır. Bugün toplum olarak ödenen ve bundan sonra ödenecek olan bu ağır mali yük karşısında belki de en büyük kazanç sosyal güvenlik politikalarının günlük siyasete alet edilemeyeceğinin artık anlaşılmasıdır¹³⁶.

3.3. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMAN AÇIKLARINI ÖNLEMeye YÖNELİK TEDBİRLER

Küreselleşme çerçevesinde oluşan ekonomik yapı, sosyal güvenlik sisteminin finansmanında önemli etkilere yol açmıştır. Bu etkiler, finansman kaynaklarının erozyonu, kayıt dışı istihdamdaki artış, işsizlik, ekonomik krizler ve gelir dağılımındaki eşitsizliklerin artması şeklinde özetlenmektedir¹³⁷.

¹³⁶ Arkan, a.g.e., s. 58.

¹³⁷ Şerife Türcan Özşuca, "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", *SBF Dergisi*, Cilt: 58, No: 2, 2003, s. 135,143.

Küreselleşme ulus devletlerin finansman kabiliyetlerini erozyona uğratarken, küreselleşmenin etkilediği gelirlerdeki eşitsizlik, yoksullaşma ve işgücü piyasalarının esnekleşmesi gibi olgular kişilerin sosyal güvenlik taleplerini şiddetlendirmiştir. Böylece hükümetler, bir taraftan sosyal istikrarı sağlamaya, diğer taraftan uluslararası rekabet için işgücü maliyetlerini aşağı çekmeye zorlanarak, 'sosyal güvenlik ikilemi' ile karşı karşıya kalmışlardır¹³⁸.

Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sistemi'nin finansman açıklarının kaynakları ile ilgili değişik bakış açıları mevcuttur. Sorunların kaynaklarına ilişkin değişik yaklaşımlar, çözümün arandığı mecraları da farklılaştırmıştır.

Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Sistemi'nde, sistemin çatısını oluşturmak için yeterli olduğu düşünülen, önemli bir altyapı değişikliği yaşanmıştır. Buna rağmen, yeniden yapılanma planlanırken öne çıkan sorunlara dair beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Yeni yapının finansman açıklarında beklenen sonuçları vermemesinin ardında, sistemin ana sorunlarına yönelik bütüncül politikaların uygulanmamış olması bulunmaktadır. Yeniden yapılanma, ekonominin ve sosyal güvenlik sisteminin temel problemlerine yönelik yeterli politikalar üretilmediği takdirde, salt sistem değişikliğine gidilmesinin sorunları çözmediğini göstermiştir¹³⁹.

Aşağıdaki başlıklarda sunulacak çözüm önerileri birbirlerinden bağımsız değillerdir. Aslında sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını etkileyen sorunlar birbirlerini de etkilemektedirler. Bu sorunlara yönelik çözümler de bir arada uygulamaya konulduklarında anlamlı olacağı aşikardır.

3.3.1. Yoksulluk ve Gelir Dağılımında Adaletsizlik

Küreselleşme süreci gelir dağılımı ve yoksulluğun derinleşmesinde önemli bir etkiye sahiptir. Yoksulluğun artması hem sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini azaltmakta, hem de giderlerini arttırmaktadır. Yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizlikle mücadele, sosyal güvenlik sisteminin yeni yapılanmasının söylemsel kurgusunda önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bu kurgu, daha önce de belirtildiği gibi, sorunun kaynağından uzaklaşmış; yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizliklerin sosyal güvenlik sisteminden kaynaklandığını varsaymıştır¹⁴⁰.

¹³⁸ Özşuca, a.g.e., s. 149.

¹³⁹ Helvacı, a.g.e., s. 115.

¹⁴⁰ Helvacı, a.g.e., s. 117.

Sosyal güvenlik sistemleri ile yoksulluk ve gelir dağılımına müdahale etmek elbette mümkündür. Ancak tek başına sosyal güvenlik sistemi bu sorunları ortadan kaldıramamaktadır.

Yoksul kabul edilen nüfusun gelirleri içinde sosyal yardımların payının artmasına rağmen, yoksulluk oranları önemli ölçüde değişmemiştir. Sosyal güvenliğin yoksulluğu azaltma işlevini yerine getirmesi "... başta istihdamı artırma ve işsizliği önleme yönündeki politikalar olmak üzere, eğitim, sağlık, gelir güvencesi, örgütlenme gibi sosyal politika alanında uygulanacak insan odaklı politikaların işlerliğine bağlıdır"¹⁴¹.

İstihdam olanaklarını artırma yolunda çaba harcamadan sosyal güvenlik sistemi üzerinden yoksullukla mücadele etmek yeterli olmamaktadır. Kaldı ki, istihdam artırıcı politikalar ve kayıt dışı istihdam ile mücadele artmadığında, yoksulluk ileri dönemlere de sirayet etmektedir. Tarım, kırsal alanlar, küçük ölçekli işletmeler, kadın, çocuk, yaşlı ve eğitimsiz nüfus kayıt dışı istihdam açısından kırılgan kesimleri oluşturmaktadır¹⁴². Bunlar aynı zamanda, yoksullukla en fazla karşılaşan kesimlerdir.

Netice olarak, kayıt dışılığın engellenmesi, yeni iş olanaklarının ortaya çıkarılması, yoksul kesimin işgücüne katılımının sağlanması ve ekonomik altyapıya ilişkin bütüncül politikaların yaratılması yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizlikle mücadelede, temel yaklaşımı oluşturmalıdır.

3.3.2. İşgücüne Katılma Oranları ve İşsizlik

Türkiye gibi sosyal güvenlik sisteminin finansmanının temelini aktüeryal dengelerin oluşturduğu ülkelerde, nüfusun mümkün olduğunca fazla işgücü piyasasına dahil olması arzu edilmektedir. İşgücüne katılım oranı ve istihdam oranlarındaki düşüklük, genç nüfus yapısına rağmen, sosyal güvenliğin finansman kaynaklarını etkilemektedir¹⁴³.

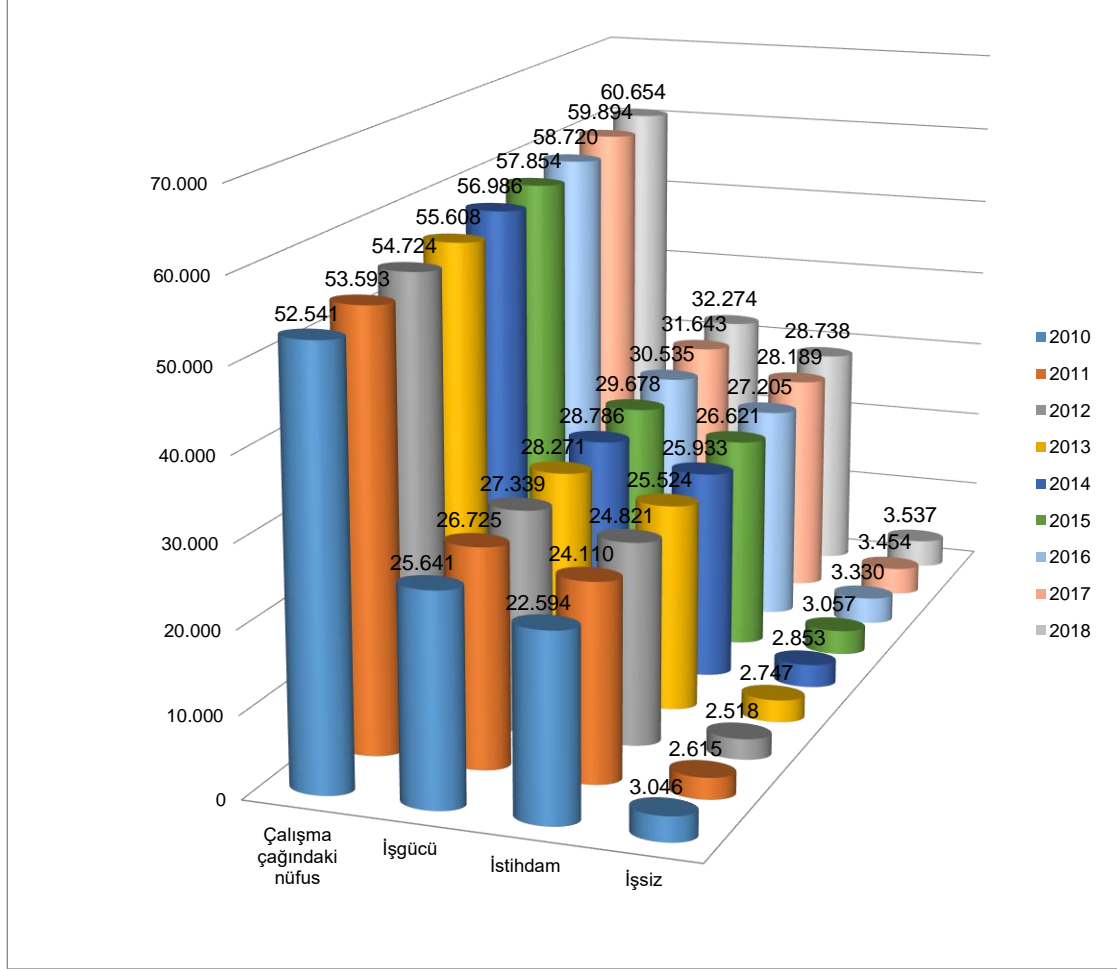
Grafik-2 de görüldüğü gibi, Türkiye'nin 2010-2018 yılları arasında yaklaşık 6 milyon istihdam artışı sağladığı görülmektedir. Genç bir nüfusa sahip olmak, sosyal güvenlik sistemi açısından büyük bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu

¹⁴¹ Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 26, 2010, s. 154.

¹⁴² Şerife Türcan Özşuca, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik ve İşgücü Piyasası", *Tes-İş Dergisi*, Kasım 2006, s. 51.

¹⁴³ Özşuca, a.g.e., s. 51.

fırsatın kullanılması, özellikle genç nüfusa nicel ve nitel olarak uygun istihdam olanaklarının sağlanması ile mümkün olabilmektedir¹⁴⁴.



Grafik-2 Türkiye’de İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler¹⁴⁵

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda 2008 yılında yapılan değişiklikle, özellikle genç ve kadın istihdamını teşvike yönelik uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede istihdam edilen işgücü, belirli süre ve oranlarla işveren hissesine düşen primlerden muaf tutulmuştur. Ancak işveren yerine ödenecek primler, işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Oysa istihdamı arttırmak içinde olsa, bu fonun başka amaçlarla kullanılması yerine, olağanüstü durumlar düşünülerek işsizlik sigortası sisteminde tutulması daha isabetli olacaktır. Bununla beraber, yalnızca Sosyal

¹⁴⁴ Gökbayrak, a.g.e., s. 152.

¹⁴⁵ TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 01.12.2019).

Güvenlik Kurumu çerçevesinde yürütülen uygulamalar, ekonomideki yapısal problemler göz ardı edildiğinde yetersiz kalmışlardır¹⁴⁶.

Prime dayalı bir sosyal güvenlik sisteminde, istihdam yapısı ile sistemin finansmanı arasında doğrudan bir etkileşim söz konusudur. Reform ile yapıldığı gibi, sosyal güvenliği istihdam politikalarından soyutlayarak değerlendirmek ve sorunlara çözüm aramak olanaklı değildir. Sosyal güvenliğin temel sorunlarının çözümü, istihdam olanaklarını arttırıcı ve kayıt dışı istihdamı önleyici ekonomik ve sosyal politikaların yaşama geçirilmesine bağlıdır.

Özel istihdam bürolarına izin verilmesiyle beraber, bu büroların işçiden ücret talep edemeyeceği, yalnızca işverenden ücret alabileceği yönünde bir düzenleme getirilmiştir. Oysa Türkiye İş Kurumunun kolaylıkla verebileceği bir hizmeti, özel sektöre devrederek, işsizlerin çaresizliklerini arttırması kabul edilemez bir durumdur. Bu sorun iş arama ve bulma faaliyetlerinin tümünün, Türkiye İş Kurumunda toplanması ve bu faaliyetlerin şeffaf bir biçimde yürütülmesi ile aşılacağı düşünülmektedir.

Ayrıca yeni iş alanlarının oluşturularak istihdam yaratılmasında ve işsizliğin önlenmesinde en önemli faktör yatırımlar olduğuna göre, yatırımlara yönelik teşvik mekanizmasının oluşturulması ve uygulamaya konulması da umut verici gelişmeler arasındadır. Yatırımcılar açısından işsizlik sorununun en yoğun olduğu bölgelerde teşviklerin artırılması ve yabancı yatırımların bu bölgelere yönlendirilmesi yine istihdamlar için ciddi katkı sağlayacaktır. Özellikle işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde devletin özel sektöre ve yabancı yatırımlara öncülük etmesi sağlanmalıdır. Yine kırsal kesimden kentlere göçlerin önlenmesi amacıyla bu kesimlerde yaşayan kişiler, söz konusu yörenin gelir kaynakları dikkate alınarak yapılacak yatırımlar konusunda bilgilendirilmeli, yapılacak yatırımlar teşvik edilmeli ve yerinde istihdam imkânları sağlanmalıdır. Diğer taraftan yeni üretim teknolojilerinin ülke içerisinde üretilmesi, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gerçekleştirilmelidir. Buna yönelik iktisat politikaları izlenmeli, teknoloji odaklı üretime dönüşüm sağlanmalıdır. Bu durumda ekonominin istihdam yaratma kapasitesinde artış kaçınılmaz olacak ve yeni iş imkânları ortaya çıkacaktır¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Helvacı, a.g.e., s. 121.

¹⁴⁷ Nuh Ali Türel, "Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik Sorunları ve Çözüm Önerileri: Özel Sektör Çalışanları Açısından Isparta İli Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2015, s. 243, (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi).

3.3.3. Kayıt Dışı İstihdam

Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sistemi'nin sorunlarının ana kaynağı, ulusal emek piyasalarında gözlenen kayıt dışılık ve marjinalleşme özelliklerinde yatmaktadır¹⁴⁸.

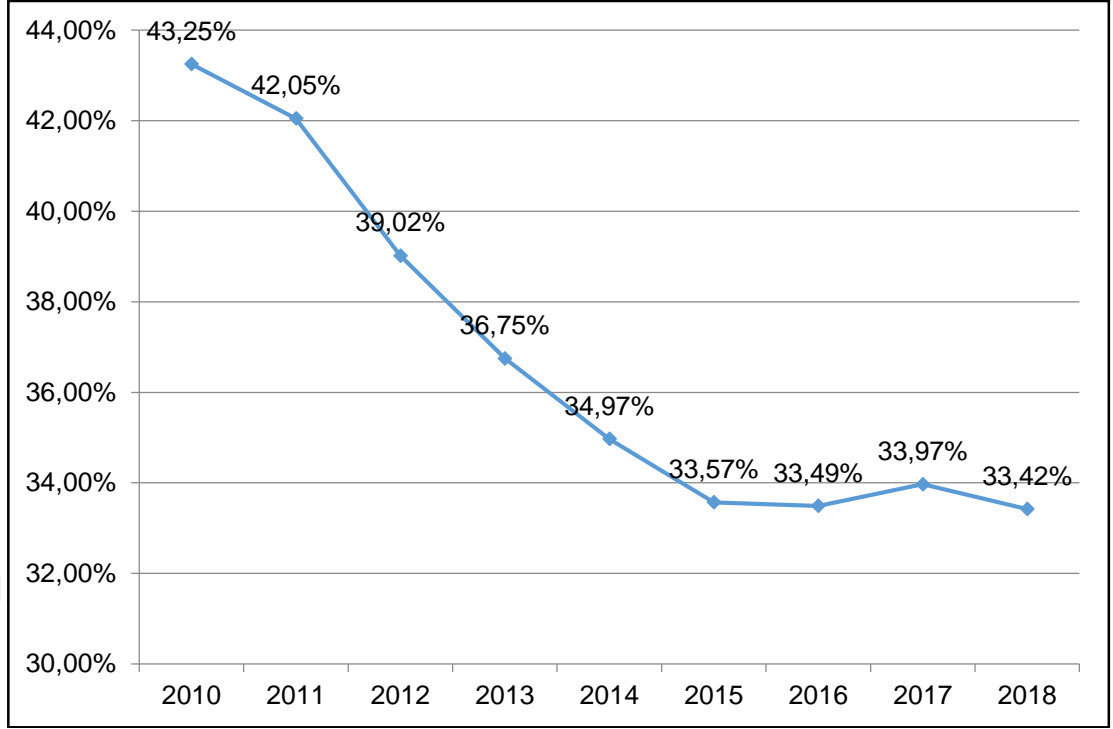
Tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kayıt dışı istihdamın kaynağı sosyo-ekonomik yapıdır. Sosyo-ekonomik yapının bir anda değişmesi nasıl mümkün değilse kayıt dışı istihdamın bir anda önlenmesi ve azaltılması mümkün değildir. Ancak uzun vadede yapılan sistematik plan ve programlar çerçevesinde ortadan kaldırılabilecek bir durumdur. Kayıt dışı istihdamla mücadelenin başarılı olması ve istenilen sonuçlara ulaşabilmesi için, yasal ve idari anlamda yapılan düzenlemelerin etkin politika araçları ile desteklenmesi ve bu mücadeleyi de tüm toplumun desteklemesi gerekmektedir¹⁴⁹.

Grafik-3 de de görüldüğü gibi, kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında 2010-2018 yılları arasında yaklaşık %10'luk bir iniş gerçekleşmiştir. Kayıt dışı istihdamla mücadelede önlem alınması gereken konulardan ilki kayıt dışı istihdama neden olan istihdama ait mali yüklerin azaltılmasıdır. Türkiye'de yapılan vergi ve sosyal güvenlik prim kesintilerinin toplamının brüt ücrete ve işgücü maliyetine oranı çok yüksektir. Bu oranların azaltılması gerekmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumlarının kendi içerisinde ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları arasında yaşadığı iletişim eksikliği ve koordinasyonsuzlukların ortak veri tabanı ve bilişim teknolojisinin kullanılarak ortadan kaldırılması gerekmektedir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamın önlenmesi için işsizlik oranında azaltılması gerekmektedir¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Erişçi Yeldan ve Ahmet Haşim Köse, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 217, 1999, s. 87.

¹⁴⁹ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s. 154.

¹⁵⁰ Mehmet Candan, "Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007, s. 29, (Yayımlanmış Uzmanlık Tezi).



Grafik-3 Kayıt Dışı İstihdam Oranları¹⁵¹

İşsizliğin yüksek olduğu şehirlerde ya da sektörlerde kişi sigortalı olmaktan ziyade düşük ücretle de olsa işe girme hedefindedir. Bu da işyerlerinde sigortalı olmayan işçilerin çalıştırılması yolunu açmaktadır¹⁵².

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacı ile kayıt dışı işçi çalıştıran işyerlerinin yasa ve kurallara uyma konusundaki isteksizlik ve yetersizliklerinin giderilerek bu işyerleri kayıtlı sisteme giriş için zorlanmalıdırlar. Bu nedenle sigortasız işçi çalıştırmanın önlenmesi amacı ile etkin bir denetim sistemi geliştirilmelidir¹⁵³.

4447 ve 5510 sayılı Kanun'larla getirilen düzenlemeler, KADİM Projesi benzeri çalışmalar ve teknolojik gelişmeler yardımıyla denetim mekanizmalarının gelişmesi gibi etkilerle kayıt dışı istihdamda azalmalar yaşanmış da olsa, hâlâ yeterli olmadığı görülmektedir¹⁵⁴.

¹⁵¹ TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 15.12.2019).

¹⁵² Yakup Süngü, "Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C: 21, Sayı: 2 – 3, Kasım 2007/Şubat 2008, s. 117.

¹⁵³ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s. 224-228.

¹⁵⁴ Şerife Türcan Özşuca ve Şenay Gökbaşrak, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Haziran 2012, Cilt: 2, Sayı: 2, 2012, s. 80.

Ayrıca kayıt dışı istihdam küçük işletmelerde daha fazla görülmektedir. Bu tür işletmelerin kayıt dışı istihdama yönelmelerindeki en önemli faktör de rekabet avantajıdır. Dolayısıyla küçük işletmelerin, kayıt dışı istihdama kaymadan rekabet etmelerini sağlayacak ölçüde sübvans edilmeleri de faydalı olacaktır.

3.3.4. Erken Emeklilik ve Sağlık Harcamaları

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2010 - 2018 yılları arasında yapmış olduğu tüm harcama kalemlerinin detaylarını (sağlık harcamaları, emekli aylığı ödemeleri, diğer harcamalar) ve bu harcamaların toplamını nominal olarak Tablo-8 de ele almıştık. Bu verilere göre toplam harcama tutarı nominal olarak 2010 yılından 2018 yılına kadar artış göstermiştir.

Tablo-8 de de görüldüğü üzere, Sosyal Güvenlik Kurumunun harcama kalemlerinden birisi de emekli aylığı ödemeleri ve diğer giderler kalemleridir. Emekli aylığı ödemeleri ve diğer giderler sosyal güvenlik sisteminin en önemli harcama kalemi olmuştur. Emekli aylığı ödemeleri ve diğer giderler, kurumların tek çatı altına alınmasıyla 2007 - 2018 döneminde sosyal güvenlik bütçesi içinde stabil konuma gelmiştir.

Yine Tablo-8 deki verilerden Sosyal Güvenlik Kurumunun yapmış olduğu sağlık harcamalarının nominal tutarlarının 2010 - 2018 yılları arasında sürekli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak kurumun yapmış olduğu harcama kalemlerinin nominal büyüklüklerinin incelenmesinin daha anlamlı olabilmesi için yapılan sağlık harcamalarının "Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesindeki Payı"nın incelenmesi gerekmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumunun sağlık harcaması kendi bütçesi içinde nominal artış kadar artış göstermeyip, 2010 - 2018 yılları arasında dalgalı bir seyir göstererek ufak düşüşler söz konusudur.

Tablo-8 de yer alan bilgilere göre Sosyal Güvenlik Kurumunun yapmış olduğu emekli aylığı ödemeleri ve diğer harcamaların Sosyal Güvenlik Bütçesi içinde çok yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik sistemine katkı yapan aktif sigortalıların azalması ve sosyal güvenlik sisteminden pasife ayrılan sigortalıların artması, diğer bir deyişle sistemden aylık alanların sayısının sisteme katkı yapanların

sayısından fazla olması, emekli aylık ödemelerinin diğer giderlere göre daha fazla olmasına neden olmuştur¹⁵⁵.

Sosyal güvenlik sisteminde emekli aylığı ödemelerinin sosyal güvenlik bütçesindeki payının fazla olmasındaki en önemli nedenlerden birisi ise erken emeklilik uygulamasıdır. Erken emeklilik uygulamasıyla birlikte sosyal güvenlik kurumlarından aylık alan kişi sayısı artmakta, buna karşılık sosyal güvenlik sistemine ödeme yapan kişi sayısı azalmaktadır¹⁵⁶. Emekli aylıklarının artması durumunda ise Sosyal Güvenlik sisteminde finansman açıkları yükselmektedir¹⁵⁷.

Her ne kadar Tablo-8 de Sosyal Güvenlik Kurumunun harcamalarının artmış olduğu ortaya çıksa da, söz konusu büyüklükler nominal tutarlardır. Bu nedenle nominal tutarların reele çevrilip GSYH içindeki büyüklüğünü incelemek daha anlamlı olacaktır. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumunun sağlık harcamalarının, emekli aylığı ve diğer harcamaların reel tutarlarının, reel GSYH içindeki payları Tablo-10 da gösterilmiştir.

¹⁵⁵ Osman Bayri, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt. 3, Sayı. 2, Haziran 2013, s. 32-33.

¹⁵⁶ Canbay ve Demir, a.g.e., s. 306.

¹⁵⁷ Mehmet Cural, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı Ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt. 21, Sayı. 2, 2016, s. 705.

Tablo-10 Sosyal Güvenlik Kurumunun 2010 - 2018 Yılları Arasında Yapmış Olduğu Harcama Kalemlerine Göre Reel Tutarlar ve GSYH İçindeki Payları (Milyon TL)¹⁵⁸

Yıllar	Toplam SGK Harcamaları Reel*	Toplam SGK Sağlık Harcamalarının GSYH İçindeki Payı	SGK Toplam Emekli Aylığı ve Diğer Harcamaları Reel*	SGK Toplam Emekli Aylığı ve Diğer Harcamaların GSYH İçindeki Payı	Reel GSYH*
2010	30.379	2,80	83.624	7,71	1.083.997
2011	31.527	2,62	90.015	7,47	1.204.467
2012	35.469	2,81	93.365	7,40	1.262.160
2013	37.749	2,76	100.484	7,34	1.369.334
2014	38.425	2,67	105.551	7,33	1.440.083
2015	38.774	2,54	112.484	7,36	1.527.725
2016	41.089	2,61	126.025	7,99	1.576.365
2017	42.338	2,50	128.217	7,57	1.693.310
2018	42.953	2,47	137.737	7,93	1.737.136

* Reele Dönüştürmede GSYH deflatörü kullanılmıştır.

Tablo-10 da 2010 - 2018 yılları arasında sağlık harcamaları yaklaşık olarak 1,5 kat artmış, GSYH içindeki oranında ise artış yönünde dalgalanmalar olmuş ve 2018 yılında yüzde 2,47'de kalmıştır. Tablo-10 dan görüldüğü üzere Sosyal Güvenlik Sisteminin sağlık harcamaları payı kurumun birleşmesinden sonra kendi içinde artış olmasına rağmen GSYH içindeki payında dikkate değer bir artış olmamıştır.

Tablo-10 a göre emekli aylığı ve diğer ödemeleri nominalden reele dönüştürüldüğünde de önemli artışların olduğu ortaya çıkmaktadır. 2010 - 2018 yılları arasında SGK sisteminde yapılan emekli aylığı ödemeleri ve diğer harcamalar toplamda yaklaşık 1,5 kat artmıştır. Hacim olarak artmanın yanında GSYH içindeki payı da ufak artışlar göstermiştir. Bu durum emekli aylığı ödemeleri ve diğer harcamaların büyüklük olarak arttığını göstermektedir.

Geniş bir perspektiften bakıldığında, yaşam beklentisinin artması ve buna paralel olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi ve bu şekilde emeklilik sonrası için prim ödemelerinde denge sağlanmaya çalışılması gayet mantıklı bir yaklaşımdır. Ancak Türk sosyal güvenlik sisteminde emeklilik sigortası konusunda tüm vatandaşlara eşit ve adil bir hizmet sunumu sağlayacak tek bir sigorta rejimi sağlanamadığı, yasalarda sık

¹⁵⁸ SGK, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, (Erişim Tarihi: 02.01.2020).

sık yapılan düzenlemelerden, gün, yaş ve prim gibi parametrelerin sürekli değiştirilmesinden görülmektedir. Geçmiş uygulamaların finansal anlamdaki olumsuz etkilerinin sürmesini engellemek yasal olarak mümkün değildir. Ancak geçmiş deneyimlerin beklentisel etkileri tutarlı, özerk ve güvenilir bir sosyal güvenlik anlayışı ile aşılmalıdır. Aksi halde benzer sorunlar kendini tekrarlayacaktır.

Ayrıca sağlık alanında yaşanan suistimaller nedeniyle SGK, sağlık yolsuzluklarını azaltmak için çeşitli önlemler almaktadır. Bu önlemlerden birisi de biyometrik kimlik doğrulama sistemidir. Hastalar sağlık kuruluşlarına gittiklerinde kimlikleri ile beraber avuç içlerini biyometrik kimlik doğrulama cihazına okutmakta ve böylece sağlık hizmetlerini hak edip etmediği ortaya çıkmaktadır. Biyometrik doğrulama sistemi; hak etmeyen kişilere sağlık hizmeti verilmesi, sahte sağlık hizmetleri gibi suistimalleri önlemeye yönelik olarak kurulmuştur¹⁵⁹.

Ülke genelinde sağlık harcamalarının artması ekonomik gelişmeyle pozitif bir ilişki içindedir. Ekonominin büyümesiyle ilaç giderleri, tedavi giderleri sağlık ve sarf malzemesi giderleri gibi giderlere daha fazla kaynak ayrılmıştır. Ayrılan kaynakların toplumun sağlığını olumlu etkilemesi neticesinde ekonomide verimlilik artırması imkânı doğabilecektir¹⁶⁰.

3.3.5. Tarım Sektörünün Önemi

İşsizlik sorunu, ülkeler açısından çok maliyetli ve zararlı bir iktisadi hastalık olarak ekonomik sorunların en önemlilerinden bir tanesidir. Türkiye’de işsizlik sorununun en aza indirilmesi için en etkili olabileceği düşünülen çözüm önerilerinden birisi de, tarım sektörünün eski önemine kavuşturulması için gerekli teşvik ve yatırımların yapılması gerekliliğidir. Türkiye’de son yıllarda tarım sektörünün eski önemini kaybetmesi sonucunda tarımın toplam içerisindeki payının da hızla azaldığı görülmektedir. Buna bağlı tarımın önemli bir geçim kaynağı olduğu kırsal kesimden kentlere doğru yaşanan göçler neticesinde tarımda hayatını idame ettiren bireyler kentlerde işsiz kalmaktadır. Bu bakımdan tarım sektörünün istihdam edebilirliğini tekrar sağlamak için tarımın eski önemine kavuşturulması zorunlu bir hal almaktadır. Bu ise, tarıma yapılması gerekli, fakat rasyonel ve denetlenmesi zorunlu olan teşviklerle ve yapılacak yatırımlarla sağlanabilir.

¹⁵⁹ Fatih Özkaynak, “Sosyal Güvenlik Kurumu Biyometrik Kimlik Doğrulama Sisteminin Problemleri ve Olası Çözüm Önerileri”, *Fırat Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, Cilt. 28, Sayı. 2, 2016, s. 185.

¹⁶⁰ Ali Şen ve Nergis Bingöl, “Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği”, *İnönü Üniversitesi Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt. 9, Sayı. 1, İlkbahar 2018, s. 103.

Tarımın eski önemine kavuşturulması için tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesine yönelik yatırımlar yapılmalıdır. Bu bağlamda tarım ürünlerinin işlendiği sanayi tesislerinin kırsal kesimlere taşınması teşvik edilmelidir. Böylece tarım kesiminde kayıt dışı istihdam edilen çalışanları kayıtlı ve ücretli statüye geçirmek ve bu bireyleri göç etmeden kendi ortamlarında muhafaza etmek mümkün olacaktır. Ayrıca kırsal kesimde ekonomik ve sosyal hayat gelişecek ve ülke genelinde kırsal kesimden kentlere olan göçün yarattığı sorunlar da önlenmiş olacaktır¹⁶¹.

Tarımsal üretimin olduğu kırsal kesimlere tam rekabet şartlarının hâkim olması sağlanmalıdır. Buna göre, tam rekabet piyasaları kaynakların en etkin kullanıldığı ideal piyasalar olduğu için kırsal kesimde aynı sektörde tarıma dayalı faaliyet gösteren en az iki firmanın bulunması halinde; üreticilerin ürettikleri ürünler ekonomik olarak değerli hale gelecek ve böylece tarım sektörünün gelir getirme potansiyeli artacaktır. Bu durum, kentte yaşayanları ve özellikle de miras yoluyla bölünen tarım arazilerine sahip olanları, kırsal kesime çekerek üretim faaliyetlerinde bulunmaya teşvik edecektir. Böylece tarım sektörünün kaybettiği önemine kavuşturulması ve işsizliğin çözümü bağlamında önemli sonuçlar elde edilebilecektir.

3.3.6. Sosyal Güvenlik Kurumunun İdari ve Mali Açıdan Özerkliği

Özerklik idari ve mali olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari özerklik; bir kamu kuruluşunun, devletin ve merkezi iktidarın müdahalelerine maruz kalmadan kendi işlerini yönetebilmesini sağlayan yetki ve kurumlarla donatılmış olma durumunu ifade etmektedir. Mali özerklik ise; bir kamu kuruluşunun, kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak harcamalarını yönetmesi durumu olarak tanımlanmaktadır¹⁶².

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmesinden önce yönetim kurullarında devlet ağırlıklı bir yönetim uygulanması, eşit sayıda sosyal tarafların temsil düşüncesine yer verilmeyişi, kurumlar üzerinde idari vesayet uygulaması, Genel Kurulların bir karar organı yerine danışma organı durumuna düşürülmesi gibi nedenler, bu kurumların özerkliğinden söz etmeyi olanaksız hale getirmiştir. Yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi yanında, siyasi amaçlı müdahaleler sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarının, genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur.

¹⁶¹ Türel, a.g.e., s. 245.

¹⁶² Arkan, a.g.e., s. 69.

Sosyal Güvenlik Kurumunun özerkliği, yönetim kurulunun bağımsızlaştırılması, genel kurulun en üst düzeyde denetim organı haline dönüştürülmesi, gerek kurum içi gerek kurum dışı denetimlerin şeffaf ve kamuoyu ile paylaşılır nitelikte olmaları, sosyal güvenlik politikalarının hükümetlerden bağımsızlaştırılmaları ve temel parametrelere Anayasal güvence sağlanması ile mümkün olmaktadır¹⁶³.

Sistemin özerk ve şeffaf bir yapıya kavuşması, sistemle etkileşim halinde olanların sisteme karşı güvenlerini tekrar oluşturacak ve popülist beklentileri törpüleyecektir. Sosyal güvenlik sisteminin özerkleşmesi bu alandaki politikaların devlet politikaları haline dönüşmesine yol açacaktır. Oysa mevcut sosyal güvenlik politikaları hükümet politikası olarak görülmekte ve hükümetler kendi kısa dönemli çıkarları doğrultusunda bu politikalara yön verebilmektedirler.

3.3.7. Ekonomik Krizler

Küreselleşme hareketi ile piyasaların birbirlerine eklenmeleri, ülkelerde yaşanan krizlerin küresel boyuta taşınmasına neden olmuştur. Ancak sosyal güvenlik sisteminin krizlerden etkilendiği kabul edilse de, yeniden yapılanma sonrası sistemin, hedeflerini büyük ölçüde gerçekleştirememesini salt krizlere bağlamak da analizi doğru sonuçlara ulaştırmamaktadır. Kuralları net ve anlaşılır şekilde ortaya konulan, “uzun dönemli aktüeryal dengeleri kuracak, işlevi ve etkinliği açısından tutarlı ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi...”¹⁶⁴, ekonominin yapısal problemlerini hedef alan politikalarla birleştirildiğinde, sosyal güvenlik sisteminin krizlere karşı duyarlılığı düşürülebilecektir¹⁶⁵.

¹⁶³ Gümüş, a.g.e., s. 21.

¹⁶⁴ Özşuca, a.g.e., s. 149.

¹⁶⁵ Helvacı, a.g.e., s. 125.

SONUÇ

1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sistemi, başta finansman krizi olmak üzere çeşitli sorunlar yaşamaya başlamıştır. 1999 yılındaki İşsizlik Sigortası Kanunu ile sistemin yapısı aynı bırakılmış; temelde gelirleri arttıran ve giderleri azaltan politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu yasaı takiben 2001 yılında, sisteme yeni bir yapı getiren Bireysel Emeklilik Yatırım ve Tasarruf Sistemi Kanunu ile özel emeklilik sistemi kurulmuş ve çeşitli tarihlerdeki düzenlemelerle özel emeklilik sübvansiyon edilmeye başlanmıştır.

Kamunun sosyal güvenlik alanında sunduğu hizmetlerin yetersizliği özel sektörün bu alandaki faaliyetlerini arttırmıştır. Ancak, günümüzde özel sektörün sunduğu hizmet fiyat/performans ölçütünde değerlendirildiğinde "özel" bir unsur taşımamaktadır.

Toplumsal örgütlenmenin, özel sektörün rekabet ve kâr önceliklerine dayandırılması küresel sermayenin genel stratejilerindedir. Bireysel emeklilik sistemine dahil olan firmaların güçlendirilmesi ve özendirilmesi amacıyla primlerin %25'i oranında devlet katkısı sağlanmaktadır. Üst gelir gruplarındakilerin özel emeklilik sistemlerine dahil olabildikleri dikkate alındığında, bu uygulama gelirin yeniden dağıtım anlayışıyla ters düşmektedir. Ayrıca bu katkılar, firmaların sisteme dahil olanlardan aldıkları işletme giderlerini telafi edebilmek ve kârlılıklarını artırma olanakları sağlamak için de kullanılmaktadır.

Bireysel emeklilik sisteminin sübvansiyonlarının kaldırılması ile elde edilecek gelir, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını gidermek amacıyla, başka alanlara yönlendirilmelidir. Bireysel emeklilik sistemi tamamlayıcı nitelikte kaldığı ve devlet katkısından arındırıldığı sürece kabul edilebilir bir sistemdir.

Yapılan değişikliklerin beklenen etkileri göstermemesi ve 2001 krizinin sorunları daha da derinleşmesi, çözümün sistemin toptan yeniden yapılandırılmasında aranmasına sebep olmuştur. 2003 yılından 2006 yılına bir dizi yasal düzenleme ile bu yönde çalışmalar yapılsa da tespit edilen eksiklikler dolayısıyla düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Yeniden yapılanma çabaları temel olarak, 2006 yılında oluşturulan ve eksikleri nedeniyle 2008 yılı Ekim ayı başı itibaren tam anlamıyla yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile hayat bulmuştur.

Türkiye'de yaşanan sosyal güvenlik sisteminin yapılanma çabalarının, 5510 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 2008 ve 2009 yıllarını alışılmaya, etkili bir şekilde yeniden yapılanmaya çalışılması olarak düşünürsek; bu çalışmada 2010 ile 2018 yılları

arasındaki finansman açıklarının karşılaştırılmasının çok daha reel sonuçlar vereceği kanaatindeyiz.

Bu hedeften yola çıkarak; Sosyal Güvenlik Kurumunun 2010 yılı sonu itibarıyla gelirlerinin 95 milyar 273 milyon TL, giderlerinin 121 milyar 998 milyon TL, açık finansmanının ise 27 milyar 069 milyon TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu da yeterli bir bütçeye sahip olmadığı en net göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu rakamlar 2011 yılı sonu itibarıyla gelirlerde 124 milyar 480 milyon TL, giderlerde ise 140 milyar 715 milyon TL olarak tespit edilmekte, açık finansmanı ise 16 milyar 509 milyon TL olarak düşüğe geçmiş olmasına rağmen yine de yeterli görülmemektedir. 2012 yılı sonu itibarıyla gelirlerin 142 milyar 929 milyon TL, giderlerin 160 milyar 223 milyon TL, açık finansmanının ise 17 milyar 250 milyon TL olarak 2011 yılına göre çok az bir artış gösterdiği, 2013 yılı sonu itibarıyla ise gelirlerin 163 milyar 014 milyon TL, giderlerin 182 milyar 689 milyon TL, açık finansmanının ise 20 milyar 348 milyon TL olarak tekrar artışa geçtiği tespit edilmektedir. Buradan da istikrarlı bir düşüşün yaşanmamış olduğu göze çarpmaktadır.

Yine 2014 yılı sonu itibarıyla gelirlerin 184 milyar 329 milyon TL, giderlerin 204 milyar 400 milyon TL, açık finansmanının ise 21 milyar 269 milyon TL olarak yine artışta olduğu, 2015 yılı sonu itibarıyla ise gelirlerin 220 milyar 102 milyon TL, giderlerin 231 milyar 546 milyon TL, açık finansmanının ise 11 milyar 947 milyon TL olarak ciddi bir düşüş gösterdiği tespit edilmektedir. Ancak 2016 yılı gelirlerin 255 milyar 880 milyon TL, giderlerin 276 milyar 536 milyon TL, açık finansmanının ise 20 milyar 244 milyon TL olarak önemli bir artışla tekrar dalgalanma yaşadığı aşikardır.

Değerlendirmeye aldığımız son iki yıldan biri olan, 2017 yılı sonu itibarıyla ise gelirlerin 288 milyar 560 milyon TL, giderlerin 312 milyar 735 milyon TL, açık finansmanının ise 25 milyar 019 milyon TL” olarak ciddi bir yükselişe devam ettiği, son yıl olan 2018 yılında da gelirlerin 369 milyar 211 milyon TL, giderlerin 384 milyar 962 milyon TL, açık finansmanının ise 16 milyar 261 milyon TL olarak bir önceki yıla göre önemli bir düşüş gösterdiğini görülmektedir.

Görüldüğü gibi açık finansmanında istikrarsız dalgalanmaların devam ettiği ve olumlu bir gelişmenin görülmediği tespit edilmektedir. Yeniden yapılanmada kritik nokta, sürecin temelini oluşturan bakış açısıdır. Ancak sorunların kaynağı olarak sistemin kendisi görülmüş, mikro ve makro düzeydeki ekonomik dinamiklerin sistemi etkilediği gerçeği dışlanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemi, sosyal refah devleti anlayışının bir gereği ve devletin asli görevi olarak kabul edilirse finansmanının, yükümlülük esasına göre değil, hak esasına göre belirlenmesi uygun olmaktadır. Ancak uygulamada sosyal güvenliğin finansmanı

işveren ve işçiler tarafından ödenen primlerle sağlanmaya çalışılmakta, yetmemesi durumunda bütçeden transferler gerçekleştirilmektedir.

Devlet, sosyal güvenlik kurumunun açıklarını bütçeden transfer yoluyla finanse eden kuruluş olarak değil, işçi ve işveren yanında üçüncü taraf olarak prim ödemek suretiyle sisteme katılabilir. Bu katılma sürekli ve bütün işyerleri için geçerli olmalıdır. Bu tedbirin tamamlayıcısı olarak, ancak kendi payını ödeyen işverenin bu katkıdan faydalanması, ödemediği zaman devlet katkısını da kendisinin ödemek zorunda kalacağı bir cezai yaptırımın uygulanması uygun olacaktır. Sistem teşvik edici ve cezalandırıcı unsurları birlikte işletebilir. Böylece işçi ve işverenin prim yükü azalacak ve kayıt içi istihdamın özendirilmesi sağlanmış olacaktır.

Gelişmekte olan ülkeler içinde genç ve kalabalık nüfusu ile dikkat çeken Türkiye’de istihdam ve işsizlik sorunlarının etkili olduğu görülmektedir. Türkiye’de istihdam ve işsizlik sorunlarının en önemli nedenlerinin başında, eğitim sisteminin istihdama uygun kişiler yetiştirememesi ve nitelikli eleman sıkıntısının yaşanmasının geldiği, bunun yanında asgari ücretle çalışanların sayılarının yüksek olması ve vergi yükünün yüksek olmasının da istihdam alanında sorun oluşturduğu belirlenmiştir. Tarımın eski önemini kaybederek köyden kente göçün artması da işsizlik alanındaki en önemli nedenlerden biridir. Türkiye’de kayıt dışı istihdam, genel istihdam yapısı içerisinde ciddi bir sorun niteliği taşımakta ve işsizliğin temelinde yer almaktadır.

Kayıt dışı istihdam rakamlarında, teknolojik yenilikler, yasal düzenlemeler ve konuya ilişkin doğrudan projeler neticesinde, birtakım gelişmeler gözlemlenmiştir. Buna karşın, kayıt dışı istihdam rakamları seviye olarak değerlendirildiğinde, oldukça yüksek seyretmektedir. Kayıt dışı istihdamı önleyebilmek için istihdam üzerindeki mali yükümlülükleri azaltıcı önlemlerin alınması gerekmektedir. İstihdam üzerindeki yükler azaltıldığında, hem istihdam artacak hem de kayıt dışılık azalacaktır.

Sistemin finansmanını zorlaştıran aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranının düşük olması yine etkin sorunlardan bir diğeridir. Sosyal sigorta tekniğine göre aktif/pasif sigortalı oranı en az 4 olmalıdır. Bir başka deyişle en azından 4 çalışanın 1 emekliyi finanse etmesi gerekmektedir. Bu oran OECD ülkelerinde 6 dolayındadır. Genç nüfusun istihdama dahil olmasını sağlayacak yeni teşviklerin sunulması aktif sigortalı sayısını artırmak için etkili bir yol olacağı düşünülmektedir.

Sorunlardan bir diğeri ise; sosyal güvenlik sistemi dışındaki ekonomik değişkenler dikkate alınmamış ve sistemin gelirleri düzensizleşerek çeşitli af ve borç yapılandırmaları ile gelir elde edilmeye çalışılmıştır. Böylelikle prim afları ile geçmişte yükümlülüklerini yerine getirmeyen sigortalılarla düzenli ve sürekli prim ödeyenler aynı

çizgiye getirilmemelidir. Siyasi iktidarların da sigortalıları bu yönde bir beklenti içine sokacak uygulamalardan kaçınmaları gerekmektedir.

Emekliliğe hak kazanma yaşının siyasi yaklaşımlarla sürekli değişmesi, emeklilik yaşının düşük tutulması, prim tahsilat oranlarının düşük kalması, prim afları, erken emeklilik uygulamaları, prime esas matrahların indirim ve istisnalar ile düşürülmesi, kayıt dışı yapısal sorunlar nedeniyle aktif sigortalı oranının düşüklüğü, sisteme ilişkin tutarlı devlet politikalarının oluşturulamaması, hizmet borçlanması uygulamaları, prim karşılığı olmayan ödemelerin kurum kaynaklarından karşılanması, emekli aylıkları ile ödenen primlerin ilişkisinin zayıf olması gibi sorunlar, sistemin sürdürülebilirliğini engellemekte ve makroekonomik dengeleri bozmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin etkin ve verimli çalışabilmesi mevcut sorunların asgariye indirilmesiyle mümkündür. Türkiye’de genç nüfus yapısına rağmen sosyal güvenlik sisteminde önemli sorunlar yaşanmaktadır.

Sosyal güvenlik finansman açıkları hazineden karşılanmaktadır. Bütçeden yapılan transferler ile kapatılan bu açıklar vergiler ile değil, borçlanma ile finanse edilmektedir. SGK açıklarını kapatabilmek için yapılan transferlerin maliyeti oldukça yüksektir. Devletin sosyal güvenlik açıkları nedeniyle yüksek oranlarda finansman yüküyle karşılaşmaması için yukarıda açıklamaya çalışılan etkenlerin yanı sıra; işgücüne katılım oranının yükseltilmesi, denetimlerin sıklığı, kaçak işçiliğin ya da çocuk işçilerin önlenmesi, sigortalının çalışma süresinin eksik bildirilmemesi, çalışanların gerçek ücretlerinin kuruma bildirilmesi v.b. birçok düzenlemenin bir arada sürdürülmesi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi SGK açıkları açısından yukarıda sayılan nedenlerle mücadele önemlidir. Ancak bu mücadelenin başarılı olması istenilen sonuçlara ulaşabilmesi için, yasal ve idari anlamda yapılan düzenlemelerin etkin politika araçları ile desteklenmesi ve bu mücadeleyi de tüm toplumun desteklemesi gerekmektedir. Toplumda sosyal güvenlik bilincinin artırılması için, zorunlu eğitimde sosyal güvenlik dersi verilmeli ve medya aracılığı ile sürekli bilgilendirme yapılmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin düzgün işleyebilmesi, kurallarının kesin ve anlaşılır olmasına bağlıdır. Sistemin bu türden bir yapıya sahip olması, bütün vatandaşların düzenlemeler karşısında eşit olacağı anlayışının da topluma yerleştirilmesi ile sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AKYILDIZ Hüseyin, *Sosyal Güvenlik Reformuyla Ulaştığı Son Şekliyle Sosyal Güvenlik Hukuku*, Alter Yayıncılık, Ankara, 2010.
- ALPER Yusuf, *4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri*, TÜHİS Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2000.
- ALPER Yusuf, *Sosyal Güvenlik, Sosyal Politika*, Ed.: Tokol, A. ve Alper, Y., Dora Yayıncılık, Bursa, 2011.
- ALPER Yusuf, *Sosyal Sigortalar*, 4. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.
- ARICI Kadir ve Yusuf ALPER, *Sosyal Güvenlik*, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2013.
- ARICI Kadir, *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Sargın Ofset, Ankara, 1999.
- ATAMANALP Celalettin, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Tedbirlerinin Ücretlere Ve Maliyetlere Tesiri*, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Erzurum, 1975.
- AYDIN Davut, *Finansal Araçlar Açısından Finans Piyasası Üzerine Bir Araştırma. 1963-1975 Dönemindeki Türkiye’deki Mevcut Durum*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Eskişehir, 1980.
- BALKIR Zehra Gönül, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları”, *İnsan Hakları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000.
- BAŞBUĞ Aydın, *21. Y.Y.’da Türkiye’ de Sosyal Bilimler ve Toplum Bilimleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Akademisyenler Birliği, Ankara, 2005.
- ÇEKER Mustafa, *Sigorta Hukuku*, 15. Baskı, Karahan Yayınları, Adana, 2016.
- ÇUBUK Ali, *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara 1983.
- DİLİK Sait, *Sosyal Güvenlik*, TTK, Ankara, 1994.
- DİLİK Sait, *Sosyal Güvenlik*, Yüksek Öğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1992.
- EGELİ Haluk, *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*, Altın Nokta Yayınları, İzmir, 2009.
- EKİN Nusret, ALPER Yusuf ve AKGEYİK Tekin, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1999-69, İstanbul, 1999.
- EROL Ahmet ve YILDIRIM Ercan, *Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi*, 2. Baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2004.

- ESPING-ANDERSEN Gosta, *Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemi, Sosyal Politika Yazıları*, Ed.: Buğra, A. ve Keyder, Ç., İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.
- GENÇLER Ayhan, *Sosyal Politika Açısından İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1999.
- GÖKTAŞ Murat, ÇAKAR Erden, ÖZDAMAR Murat, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim*, 1. Baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2011.
- GÜZEL Ali ve OKUR Ali Rıza, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1998.
- GÜZEL Ali, OKUR Ali Rıza ve CANIKLIOĞLU Nurşen, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 13. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2010.
- ILO (International Labor Organization), *Social Security for Social Justice and A Fair Globalization*, International Labour Office, Geneva, 2011.
- KABATAŞ Yaşar, *Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Sağlık Harcamalarının Denetimi ve Stratejik Bir Model Önerisi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2010.
- KAYIHAN Şaban, *Sigorta Sözleşmesinde Prim Ödeme Borcu*, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- KOÇ Muzaffer, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi*, Ofis Matbaacılık, Malatya, 2004b.
- KOÇ Muzaffer, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*, Ofis Matbaacılık, Malatya, 2005.
- KORKUSUZ Refik ve UĞUR Suat, *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, Karahan Kitabevi, Ankara, 2009.
- MURAT Sedat, *Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan (Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı)*, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 2000.
- ORAL A. İlhan, *Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2002.
- ÖZDEMİR Gamze Yücesan ve ÖZDEMİR Ali Murat, *Sermayenin Adaleti: Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2008.
- ÖZDEMİR Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 2. Baskı, İTO, İstanbul, 2007.
- PIETERS Danny, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2006.
- RICHARDSON Henry J., *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, Çeviren: Turan Yazgan, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1970.

TALAS Cahit, *Toplumsal Politika*, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

TUNCAY A. Can, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1992.

TUNCAY Can ve EKMEKÇİ Ömer, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

TUNÇOMAĞ Kenan, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, 4. Baskı, Beta Yay. İstanbul, 1988.

TÜRK İsmail, *Maliye Politikası, Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2007.

UĞUR Suat, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2004.

YASLIDAĞ Beyhan, *Sigortacılık*, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017.

YAZGAN Turan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992.

YERELİ Ahmet Burçin ve KARADENİZ Oğuz, *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınevi Basım Dağıtım, Ankara, 2004.

MAKALELER

ALPER Yusuf, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt: 13, 2002.

BARR Nicholas, "Economic Theory and The Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal Of Economic Literature*, 30(2), 1992, ss. 741-803.

BAYRİ Osman, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti." *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt.3, Sayı. 2, Haziran 2013, ss. 18-60.

BELEK İlker, "Nasıl Bir Sağlık Sistemi? III. Sigorta Değil, Genel Vergi", *Toplum ve Hekim Dergisi*, 15(2), 2000, ss. 92-108.

CANBAY, Tülin ve DEMİR Müslim, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı." *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt.20, Sayı.2, 2013, ss. 303-315.

CURAL Mehmet, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı Ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt.21, Sayı.2, 2016, ss. 693-706.

DANIŞOĞLU Emel, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", *DPT Planlama Dergisi*, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, Özel Sayı, ss. 219-227.

EROL Sevgi Işık, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Sosyal Güvenlik Ahlakı", *Kamu İş Dergisi*, Cilt.13, Sayı.3, 2014, SS. 37-70.

FIRAT Muhammed Sabır, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları", *TBB Dergisi*, S.127, 2016, ss. 317-338, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-127-1618>, (Erişim Tarihi: 02.12.2019).

GÖKBAYRAK Şenay, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 26, 2010, ss. 141-162.

GÜLOĞLU Tuncay, "The Reality of Informal Employment in Turkey", *International Programs Visiting Fellow Working Papers*, Cornell University, 2005.

GÜMÜŞ Erdal, "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sistemi Mevcut Durum, Sorun ve Öneriler", *SETA Analiz Dergisi*, S:24, 2010, ss. 4-20.

GÜNEŞ İsmail ve YAKAR Soner, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:XIII, S:2, 2004.

ISSA (International Social Security Association), "Social Security Programs Throughout the World: Europe", *SSA Publication*, No.13-11801, 2012.

KOÇ Muzaffer, "Sosyal Güvenliğin Kökeni", *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 6(2), N.217, 2004a.

MARTIN Xavier Sala-i, "A Positive Theory of Social Security", *Journal of Economic Growth*, 6(1), 1996, ss. 277-304.

ÖREN Kenan, "Changing Social Security System In Turkey and Adapting Process To The Criteria Of European Union", *e-Journal of New World Sciences Academy*, 2(4), 2007.

ÖZKAYNAK Fatih, "Sosyal Güvenlik Kurumu Biyometrik Kimlik Doğrulama Sisteminin Problemleri ve Olası Çözüm Önerileri", *Fırat Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, Cilt.28, Sayı.2, 2016, ss.185-188.

ÖZŞUCA Şerife Türcan ve GÖKBAYRAK Şenay, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Haziran 2012, Cilt: 2, Sayı: 2, 2012, ss. 49-83.

ÖZŞUCA Şerife Türcan, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik ve İşgücü Piyasası", *Tes-İş Dergisi*, Kasım 2006, ss. 48-52.

ÖZŞUCA Şerife Türcan, "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", *SBF Dergisi*, Cilt:58, No:2, 2003, ss. 133-152.

SCHERMAN Karl Gustaf, "A New Social Security Reform Consensus? The ISSA's" *Stockholm Initiative*, Vol: 53, 1/2000, ss. 64–82.

SÜNGÜ Yakup, "Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C: 21, Sayı: 2 – 3, Kasım 2007/Şubat 2008.

ŞEN Ali ve BİNGÖL Nergis, "Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği", *İnönü Üniversitesi Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, (İlkbahar 2018), ss. 89-106.

ŞENATALAR Burhan, "Sağlık Ekonomisine Genel Bir Bakış", *C.Ü. Tıp Fakültesi Dergisi*, 4(25), 2003, ss. 25-30.

ŞENTÜRK Şenol Serkan, "Özel Emeklilik Programları Tanım ve Türleri", *Reasürör Dergisi*, Sayı: 37, 2000.

TAŞÇI Faruk, "Sosyal Yardım Yapmama Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar", *Kamu-İş Dergisi*, 9(4), 2008.

YAZGAN Turan, "İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik", *Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı*, İstanbul, 2011.

YELDAN Erinç ve KÖSE Ahmet Haşim, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", *Mülkiye Dergisi*, Cilt:23, Sayı:217, 1999, ss. 87-95.

TEZLER

ALTINBAŞ Mine Nur, "Türkiye'de Özel Sigorta Sektörünün Fon Yaratma Kapasitesi ve Finans Kesimindeki Yeri", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

ARKAN Ömer Faruk, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Açıkları ve Ülkelere Göre Karşılaştırmalı Analizi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

BAYLAN Mustafa, "Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2014, **(Yayımlanmış Doktora Tezi)**.

CANDAN Mehmet, "Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007, **(Yayımlanmış Uzmanlık Tezi)**.

DEMİR Sezai, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemindeki Aksaklıklar", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2013, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

DEMİRAY Muhammet Selim, "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Türk Kamu Mali Yapısı İçindeki Yeri", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, **(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**.

GAZİOĞLU Şiyar, "Sosyal Güvenlik Kurumunda Hizmet Kalitesi: Yalova Örneği", Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova, 2013, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

GÜNER Tuğba, “Türkiye’de Primli Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısının Analizi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2012, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

HELVACI Hakan, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Finansman Krizine Etkileri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

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

KİTAPCI İsmail, “Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007, **(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**.

TÜREL Nuh Ali, “Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik Sorunları ve Çözüm Önerileri: Özel Sektör Çalışanları Açısından Isparta İli Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2015, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

YANARDAĞ Özgür, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik sistemi ve Bireysel Emeklilik Sisteminin Etkinliği: Muğla İli Üzerine Ampirik Bir İnceleme”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, 2010, **(Yayımlanmış Doktora Tezi)**.

YILDIRIM Hüseyin, “Türkiye’de 2001’den Günümüze Kayıt Dışı Ekonominin Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012, **(Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)**.

RAPORLAR

BPI ve SGK (Bernard Brunhes International ve Sosyal Güvenlik Kurumu), “Avrupa Birliği’nde Primsiz Ödemeler Raporu, Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi”, Türkiye, 2013.

DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No:2729, Ankara, 2007.

DPT, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi Ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

KILIÇ Cem, “Kayıtlı İstihdamın Önemi ve İşverenlere Yönelik Teşvikler”, Sunum, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2017, ss. 1-27.

ŞAP Nurcan, “2020 Yılı SGK Teşvikleri”, <http://www.pramitegitim.com/index.php/details/itemlist/user/44-nurcansap>, (Erişim Tarihi: 20.02.2020).

T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2. Baskı, Tobb Yayınları, Ankara, 1994.

İNTERNET KAYNAKLARI

BOZER Ali, “Sosyal ve Özel Sigortalar Arasında Münasebetler”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/401/8742.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.11.2019).

Değer, “Maliye ve Sigorta Yorumları”, Kayıt Dışı Ekonomi-Vergi Denetimi-İdari Yapı (5), 15 Nisan 2006, ss.1-9, <http://www.ecovisdeger.com.tr/icerik/p8H9NL0ydhHWYKLq3l0cf81s5v9Ox.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.11.2019).

DİLİK Sait, “Atatürk Döneminde Sosyal Politika”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/449/5056.pdf>, (Erişim Tarihi: 03.11.2019).

DİLİK Sait, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, *SBF Dergisi*, Ankara Üniversitesi, C.35, 1980, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/445/4995.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.11.2019).

<http://www.bireyselemeklilik.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 24.02.2020).

LINDERT Kathy, “Survey of Social Assistance in OECD Countries”, 2002, <http://www.worldbank.org/>, (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

PERACCHI Franco, “Patterns of Social Protection Expenditure in the European Union”, Tor Vergata University Pres, Rome, Italy, April, 1998, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.384.419&rep=rep1&type=pdf>, (Erişim Tarihi: 04.11.2019).

SGK, Kayıtdışı İstihdam Oranı, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

SGK, SGK İstatistik Yılları, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

SGK, Veri Uygulaması, <https://veri.sgk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

TURAN Ercan, “Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 7 (3), 2003, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7316.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.05.2015).

TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 01.12.2019).

TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018, Sayı:27621, 15 Kasım 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30677>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018, Sayı:30624, 12 Kasım 2019,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30677>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018, Sayı:30677, 25 Mart 2019,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30677>, (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

