

T.C.
DÜZCE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİGORTACILIK ve SOSYAL GÜVENLİK ANABİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ SORUNLARININ
SEBEP-SONUÇ ZİNCİRİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ertuğrul EVLİCE

Danışman: Dr. Ayhan Nuri YILMAZ

Düzce

Haziran, 2020

T.C.
DÜZCE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİGORTACILIK ve SOSYAL GÜVENLİK ANABİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ SORUNLARININ
SEBEP-SONUÇ ZİNCİRİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ertuğrul EVLİCE

Danışman: Dr. Ayhan Nuri YILMAZ

Düzce

Haziran, 2020

1 JÜRİ ÜYELERİ İMZA SAYFASI

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma jürimiz tarafından Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Anabilim Dalında oy birliği / oy çokluğu ile YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

<u>Jüri</u>	<u>Akademik Unvanı, Adı-Soyadı</u>	<u>İmza</u>
Başkan	Dr. Ayhan Nuri YILMAZ	
Üye	Prof. Dr. Ferudun KAYA	
Üye	Dr. Okan BÜTÜNER	

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

.../.../2020

(İmza Yeri)

Doç. Dr. Ali ERTUĞRUL

Enstitü Müdürü

2 ÖZET

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ SORUNLARININ

SEBEP-SONUÇ ZİNCİRİ

EVLİCE, Ertuğrul

Yüksek Lisans, Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Ayhan Nuri Yılmaz

Haziran 2020,124 Sayfa

Sosyal güvenlik sistemimizin finansal anlamda zora düşmesine neden olan bazı nedenler bulunmaktadır. Literatür incelendiğinde bu nedenler arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin olduğu gözlemlenmiştir.

Bu çalışmanın temel amacı, sosyal güvenlik sistemimizin problemlerinin nedenlerini ve sonuçlarını ortaya koyan bir sorun zinciri resmetmektir. Böylelikle ortaya konulan sorun zinciri, çözüm için gereken ilk adımı görmeyi kolaylaştıracaktır. Diğer bir deyişle bahsedilen sorun zinciri aynı zamanda çözüm zinciri niteliği taşımaktadır.

Yukarıda anlatılan amacın gerçekleştirilmesi için çalışma bölümleri oluşturulmuştur. 1.Bölüm’de sosyal güvenlik kavramına ve gelişimine değinilmiştir. Sosyal güvenlik kavramının Eski Türklerden Osmanlıya kadar gelişimi ve yakın geçmişte Avrupa’da modernize edilerek popüler bir çağ yaşadığı anlatılmıştır. 2.Bölüm’de sosyal güvenlik sistemimizi finansal göstergelerine yer verilmiştir. Tablo ve grafikler ile sistemin verdiği finansal açık gösterilmiştir. 3.Bölüm’e gelindiğinde sosyal güvenlik sistemimizin finansal açığına dolaylı veya doğrudan neden olan sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu sorunların üzerine gidilerek kapsayıcı sorunlar genel boyutları ile anlatılmıştır. 4.Bölüm’e çalışmanın amacı, gerekçesi ve yöntemi aktarılmıştır. Beşinci bölümde, finansal açığa neden olan olası problemleri gösteren genel bir diyagram dâhil edilmiş ve yorumlanmıştır. Son bölümde ise çalışmada bahsedilen sorunlarla oluşturulmuş sebep-sonuç diyagramına göre, çözüm için atılacak ilk adımlar tespit edilmeye çalışılmış ve bu yönde bazı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Sistemi, Sebep-Sonuç Zinciri

3 ABSTRACT

SOCIAL SECURITY SYSTEM PROBLEMS

REASON-RESULT CHAIN

EVLİCE, Ertuğrul

Master, Insurance and Social Security

Consultant: Ayhan Nuri YILMAZ

June 2020, 124 Page

There are some reasons that cause our social security system to be financially difficult. When the literature is examined, it is observed that there is a cause-effect relationship between these causes.

The main purpose of this study is to paint a chain of problems that reveals the causes and consequences of the problems of our social security system. Thus, the problem chain introduced will make it easier to see the first step required for a solution. In other words, the problem chain mentioned is also a solution chain.

In order to achieve the purpose described above, study sections have been created. Chapter 1 deals with the concept of social security and its development. It is explained that the development of the concept of social security from the Old Turks to the Ottoman and that it has lived a popular era in Europe in the recent past by modernizing. The financial indicators of our social security system are given in Chapter 2. The financial deficit of the system is shown with tables and graphs. When it comes to Chapter 3, problems that indirectly or directly cause the financial deficit of our social security system are tried to be determined. By addressing these problems, the inclusive problems are explained with their general dimensions. The purpose, rationale and method of working are explained in Chapter 4. In the fifth chapter, a general diagram showing possible problems causing financial deficit is included and interpreted. In the last part, according to the cause-effect diagram created with the problems mentioned in the study, the first steps to be taken for the solution were tried to be determined and some suggestions were made in this direction.

Keywords: Social Security, Social Security System, Cause-effect Chain

4 İÇİNDEKİLER

1	JÜRİ ÜYELERİ İMZA SAYFASI.....	i
2	ÖZET	ii
3	ABSTRACT.....	iii
4	İÇİNDEKİLER	iv
5	TABLolar LİSTESİ.....	vi
6	GRAFİKLER LİSTESİ.....	vii
7	ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
8	EKLER LİSTESİ	ix
9	KISALTMALAR ve KISA İFADELER LİSTESİ.....	x
1	BÖLÜM: GİRİŞ	1
2	BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI ve ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK	2
2.1	Sosyal Güvenlik Kavramı	2
2.2	Sosyal Güvenliğin Kısa Tarihi	3
2.2.1	Dünya’da Sosyal Güvenlik	3
2.2.2	Türklerde Sosyal Güvenlik	5
3	BÖLÜM: TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ’NİN FİNANSAL YAPISI. 8	
3.1	Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Kalemleri ve Gelir-Gider Dengesi 9	
3.1.1	Gelir Kalemleri.....	9
3.1.2	Gider Kalemleri.....	11
3.1.3	Finansal Göstergeler.....	12
3.1.4	Gelir-Gider Dengesi	29
4	BÖLÜM: ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI ve BU SORUNLARIN OLASI NEDENLERİ.....	31
4.1	Aktif/Pasif Dengesinin Düşük Olması	33
4.1.1	Aktif/Pasif Dengesi Nedir?	33
4.1.2	Ülkemizde Aktif/Pasif Dengesinin Durumu	35
4.1.3	Aktif/Pasif Dengesinin Nedenleri ve Sonuçları	44
4.2	Kayıt Dışı Uygulamalar.....	48
4.2.1	Kayıt Dışı Ekonomi Nedir?.....	48
4.2.2	Kayıt Dışı İstihdam Nedir?	49
4.2.3	Ülkemizde Kayıt Dışı İstihdamın Durumu	51

4.2.4	Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri ve Sonuçları	52
4.2.5	Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	52
4.2.6	Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları.....	57
4.3	Emeklilik Yaşının Düşük Olması ve Erken Emeklilik Uygulamaları.....	58
4.3.1	Emeklilik Yaşının Düşük Olmasının Nedenleri ve Sonuçları.....	61
4.4	İş Gücüne Katılım Oranlarındaki Düşüklük.....	62
4.4.1	İş Gücünde Yaşanan Düşüklüğün Nedenleri ve Sonuçları	65
4.5	Prim Esaslı Olmayan Ödemeler	69
4.6	Sağlık Harcamalarındaki Artış	69
4.7	Prim Yapılandırma Dönemlerinin Sık Uygulanması	71
4.8	Fonların Etkin Değerlendirilememesi	73
4.9	Prim Oranlarının Yüksek Oluşu ve Prim Tahsilindeki Yetersizlik.....	73
4.10	Denetim Yetersizliği.....	74
4.11	Devlet Katkısındaki Yetersizlik	74
4.12	Siyasi Müdahalelerin Etkisi.....	74
5	BÖLÜM: METODOLOJİ.....	75
5.1	Çalışmanın Sorunu	75
5.2	Çalışmanın Amacı	75
5.3	Çalışmanın Yöntemi.....	75
6	BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI ve BU SORUNLAR ARASINDAKİ SEBEP-SONUÇ İLİŞKİSİ	76
7	BÖLÜM: SONUÇ ve ÖNERİLER.....	85
7.1	Sonuçlar.....	85
7.2	Öneriler.....	90
7.3	Gündem Değerlendirme	92
8	KAYNAKÇA.....	94
9	EKLER.....	106

5 TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 Avrupa Sağlık Sistemlerinde İki Farklı Model	4
Tablo 2 Yıllara Göre SGK Gelir Kalemleri(Milyon TL)	12
Tablo 3 Yıllara Göre SGK Gider Kalemleri(Milyon TL)	19
Tablo 4 Yıllara Göre SGK' nın Finansal Dengesi(Milyon TL).....	29
Tablo 5 Kaynaklarda Yer Verilen Bazı Başlıklar	31
Tablo 6 Sigortalı Kapsamında Yer Alan Sigortalı Sınıflandırması Terimleri.....	35
Tablo 7 Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması	49
Tablo 8 Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri.....	50
Tablo 9 Kayıt Dışı İstihdamın Durumu(Bin Kişi).....	52
Tablo 10 Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik Nedenleri.....	53
Tablo 11 Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları.....	57
Tablo 12 Türkiye'nin 1950-1999 Yılları Emeklilik Yaşlarındaki Değişim	59
Tablo 13 Cinsiyete Göre Türkiye Tek Yaş Hayat Tablosu, 2013-2018.....	59
Tablo 14 4a'lılar İçin Emeklilik Yaş ve Prim Şartları	60
Tablo 15 İşgücü ve İşgücüne Dair Tanımlar	62
Tablo 16 Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu(Bin Kişi)	64
Tablo 17 Uyumsuz Eşleşme Araştırmasının Bulguları	67
Tablo 18 Uyumsuz Eşleşme Olgusunun Etkileri	68
Tablo 19 Yıllara Göre Sağlık Harcamaları.....	69
Tablo 20 Emekli Aylığı Ödemeleri ve Sağlık Harcamaları(Bin TL).....	70

6 GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1 SGK' nın 2008-2018 Yılı Prim Gelirleri(Milyon TL)	13
Grafik 2 SGK' nın 2008-2018 Yılı Yapılandırma Gelirleri(Milyon TL)	14
Grafik 3 SGK' nın 2008-2018 Yılı Devlet Katkısı Gelirleri(Milyon TL).....	15
Grafik 4 SGK' nın 2008-2018 Yılı Ek Ödeme Gelirleri(Milyon TL).....	16
Grafik 5 SGK' nın 2008-2018 Yılı Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık Gelirleri(Milyon TL)	17
Grafik 6 SGK' nın 2008-2018 Yılı Diğer Gelirler(Milyon TL).....	18
Grafik 7 SGK' nın 2008-2018 Yılı Gelirler Toplamı(Milyon TL)	19
Grafik 8 SGK' nın 2008-2018 Yılı Emekli Aylığı Ödemeleri(Milyon TL).....	20
Grafik 9 SGK' nın 2008-2018 Yılı Sigorta Ödemeleri(Milyon TL)	22
Grafik 10 SGK' nın 2008-2018 Yılı Ek Ödemeler(Milyon TL)	23
Grafik 11 SGK' nın 2008-2018 Yılı Sağlık Harcamaları(Milyon TL)	24
Grafik 12 SGK' nın 2008-2018 Yılı Faturalı Ödemeler(Milyon TL)	25
Grafik 13 SGK' nın 2008-2018 Yılı Diğer Giderler(Milyon TL)	26
Grafik 14 SGK' nın 2008-2018 Yılı Giderler(Milyon TL)	28
Grafik 15 SGK' nın 2008-2018 Yılı Finansal Açıkları(Milyon TL).....	30
Grafik 17 4a'lı Sigortalı Kapsamı	37
Grafik 18 4a'lı Sigortalı Aktif / Pasif Oranı	38
Grafik 19 4b'li Sigortalı Kapsamı	39
Grafik 20 4b'li Sigortalı Aktif / Pasif Oranı	40
Grafik 21 4c'li Sigortalı Kapsamı	41
Grafik 22 4c'li Sigortalı Aktif / Pasif Oranı	42
Grafik 23 Sosyal Güvenlik Kapsamı	43
Grafik 24 Sosyal Güvenlik Aktif / Pasif Dengesi	44
Grafik 25 Kayıt Dışı İstihdamın Sektörlere Göre Durumu.....	51
Grafik 26 Yıllara Göre Yapılandırma Gelirleri (Milyon TL)	72

7 ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 Sebep-Sonuç İlişki Diyagramı.....	77
-------------------------------------------	----



8 EKLER LİSTESİ

EK 1 2018 Yılı Gelir Kalemleri Pasta Grafiği(Milyon TL)	106
EK 2 2018 Yılı Gider Kalemleri Pasta Grafiği(Milyon TL)	106
EK 3 4a,4b, 4c ve Toplam Sigortalıların Yıllara Göre Aktif/Pasif Dengesi ve Sosyal Güvenlik Kapsamı Verileri	107
EK 4 Cinsiyete ve Tarıma Göre İş Gücü İstatistikleri(Bin Kişi).....	109
EK 5 İş Gücü Kavramlarının Kurumsal Tanımları.....	110
EK 6 İllere Göre İşsizlik Sigortası Başvurusu ve Hak Eden Kişi Sayıları	113



9 KISALTMALAR ve KISA İFADELER LİSTESİ

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

Kurum: Sosyal Güvenlik Kurumu

Sistem: Sosyal Güvenlik Sistemi

Bakanlık: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

ILO: International Labour Organization/ Uluslararası Çalışma Örgütü

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

BM: Birleşmiş Milletler

OECD: The Organisation For Economic Co-Operation And Development/İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilat

1 BÖLÜM: GİRİŞ

Sosyal güvenlik kavramı, adından da anlaşılacağı üzere toplumsal yaşamaya dayanan bir kavramdır. Toplum olarak yaşamaktan doğan risklere karşı güvence sağlanmasına sosyal güvenlik adı verilmektedir.

Sosyal güvenliğin geçmişi Eski Türklere kadar uzanmaktadır. Geçmişte; Ahi Teşkilatı ve yardımlaşma vakıfları gibi yardımlaşmayı esas alan kurumlar ile sosyal güvenliğin ilk adımları atılmıştır. Bu oluşumların temel amacı kaybolmakta olan refahın yeniden sağlanması için kolaylıklar sağlamasıdır.

Ülkemizde, hali hazırda işlemekte olan sosyal güvenlik sistemimiz Avrupa'da doğan sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Buradan yola çıkarak ilk modern sosyal güvenlik sisteminin doğuşu olarak Avrupa toprakları gösterilmektedir.

Sanayi devrimi ile çalışma hayatında da devrimin olduğu aşıkardır. Devrim, her ne kadar ekonomik kalkınmayı sağlasa da ortaya koyduğu riskler sosyal güvenliğin doğmasını zorunlu kılmıştır. Sanayi devrimi daha asli şekline bürünen sosyal güvenlik kavramı bu dönemde ortaya çıkan iş kazası, meslek hastalığı vb. risklere karşı önlem almak amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Zamanla gelişerek çalışma dünyasının vazgeçilmez gelişimi olmuştur.

Avrupa'da yaşanan gelişmeler karşısında risklere karşı güvence sağlamayı hedeflen sistemler oluşturulmuştur. Bu sistemlerden en önemlileri Alman devlet adamı olan Otto Von Bismarck tarafından ortaya konulan *Bismarck Modeli* ve İngiliz iktisatçı William Beveridge tarafından ortaya konulan *Beveridge Modeli*'dir.

Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi *Bismarck Modeli*¹ esas alınarak oluşturulmuştur. Yakın geçmişte, sosyal güvenlik sistemimiz birçok riski kapsamı altına almış ve güvence sağlayan çeşitli kurumlar kurulmuştur. Bu kurumlar (SSK, Bağ- Kur ve

¹ Primli sistem olarak tanımlanan bu modele göre sigortalı olmak isteyen bireyler ödedikleri primler karşılığında sisteme dahil olmaktadır. Sigortalılardan sağlanan bu primler belirli fonlarda biriktirilerek kişilere karşılaştığı riskler karşısında güven sağlamaktadır.

Emekli Sandığı) 2008 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı çatısı altında birleşerek 5510 sayılı kanunda 4.maddede sıralanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizin finansal istikrarına engel teşkil eden bazı sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlar sistemin giderlerini artırmakta ve sosyal güvenliğin asli görevi olan refah sisteminin sağlanmasını engellemektedir. Bu nedenle sistem her yıl açık vermekte ve bütçeden mali transfer almaktadır. Nihai anlamda ülke ekonomisi etkilenmektedir.

2 BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI ve ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK

2.1 Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik; toplumdaki tüm bireylerin ayırım gözetmeksizin hem ekonomik hem de sosyal bakımdan bugünlerinin ve geleceklerinin güvence altına alınmasını amaçlayan birbirleri arasında sıkı etkileşim bulunan sistemler bütünüdür (SGK, 2016).

Sosyal güvenlik; doğum, iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, yaşlılık, ölüm gibi olumlu/olumsuz, kişileri bir dönem çalışma hayatından alıkoyan ve bunun sonucunda ortaya çıkan sosyolojik ve ekonomik risklere karşı kamu önlemlerini tanımlamaktadır (Güvercin, 2004, s. 89). Diğer bir çalışmada ise yukarıda sayılan insan iradesi dışında meydana gelen risklere karşı güven içerisinde yaşamının yanı sıra diğer temel ihtiyaçların da karşılanması olarak tanımlanmıştır (Ayhan, 2012, s. 41-55).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal güvenlik kavramını; hastalık, maluliyet, analık, iş kazası/meslek hastalığı, işsizlik, yaşlılık ya da ölüm halinde ortaya çıkan iş kaybı nedeniyle yaşanan gelir yetersizlikleri, sağlık hizmetlerine erişememe, çocuk ve yaşlıların bakımının sağlanamaması ve genel yoksulluk durumlarında ortaya çıkan güvenlik önlemleri olarak tanımlanmıştır (Dur, 2015, s. 129).

Sosyal güvenlik kavramı evrensel bir kavramdır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. Maddesinde de sosyal güvenlik kavramından bahsedilmektedir. Bu beyanname insanların eşitliği ve adalet konusunda önemli bir metindir (Arıcı, 2019, s. 7). Söz konusu beyannamede şu cümle yer almaktadır. '*Her şahsın cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla sosyal güvenliğe hakkı vardır* (Unicef

Türkiye)².’ Bu cümle neticesinde toplumda ayırım olmaksızın herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu sonucuna varılabilmektedir. Sosyal güvenlik kavramı Türk hukukunun dayanağı olan anayasamızda da (60.md) geçmektedir. Evrensel beyannameye paralel olarak, her kesimin sosyal güvenliğe hakkı olduğundan bahsetmektedir (T.C. Anayasası)³. Bu doğrultuda sosyal güvenliği sağlamak üzere bir kamu kurumu olan Sosyal Güvenlik Kurumu görevlendirilmiştir.

2.2 Sosyal Güvenliğin Kısa Tarihi

2.2.1 Dünya’da Sosyal Güvenlik

Sanayi devrimi öncesinde sosyal güvenlik fonksiyonu; yardım sandıkları, aile içi transferler ve dinsel nitelikli kurumlarca geliştiriliyordu. Sanayi devrimi bu alanda farklı bir anlayış getirmiştir. Bu dönemde işçilerin kötü çalışma koşulları devletlerin sosyal politika alanlarında düzenleme yapmalarını zorunlu kılmıştır (SGK, 2016)⁴.

Sosyal güvenliğin bugünkü halinin temelleri ilk olarak 19.yüzyılın sonlarında gerçekleşmiştir. İlk olarak Alman devlet adamı olan Otto Von Bismarck; işçi, işveren primleri ve devlet katkılarıyla finanse edilen sosyal sigorta sistemini oluşturmuştur. Bu çerçevede Almanya’da uygulanan sosyal sigortalar sistemi; 1883 yılında hastalık, 1884 yılında iş kazası ve 1889 yılında sakatlık ve hastalık olarak büyük bir sistem haline dönüşmeye başlamıştır. 1942 yılına gelindiğinde İngiltere’de sosyal güvenlik sisteminin finansmanının vergi yolu ile sağlanmasını öngören ‘Beveridge Raporu’ ile sistem yeniden yorumlanarak çağdaş bir dönem başlamıştır.⁵

Konunun daha iyi bir şekilde anlatılabilmesi açısından Bismarck ve Beveridge isimlerinin getirdiği gelişmelere yer vermek doğru bir adım olmaktadır.

Sosyal Güvenlik Sistemi olarak tanımladığımız bu sistemlerin aslında bir dağıtım sistemi olduğunu belirtmekte fayda vardır. Öyle ki dağıtım temelinde oluşturulmuş farklı işleyen modeller mevcuttur. Bu modellerden ilki İngiliz iktisatçı William Beveridge’in ismini alan modeldir. Bu model ülkedeki tüm vatandaşları kapsamaktadır. Ayrıca Ulusal Sağlık Sistemi veya Ulusal Sigorta Sistemi adıyla tanımlanmaktadır. Vatandaşların tamamının veya bir kısmının katılımının zorunlu

² https://www.unicef.org/turkey/udhr/_gi17.html (Erişim: 5.5.2019)

³ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.doc> (Erişim: 5.5.2019)

⁴ www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tar (Erişim: 2.9.2019)

⁵ SGK, a.g.e., 2016

olduğu bu sistem genel vergilerle finanse edilmektedir. İkinci model ise Alman devlet adamı Bismarck'ın adıyla tanınan modeldir. Bu modele göre kapsamın konusu vatandaşlar değildir. Sigortalılar kazançlarının bir kısmını belirli fonlara aktararak sisteme dâhil olurlar. Böylelikle sistemin finansmanı sağlanmaktadır. Çalışma sürelerini dolduranlar(pasif sigortalılar) fonlardan gelir alarak yaşamlarını sürdürmektedir. Süreç bir döngü halinde devam ettirilir (Yıldırım & Yıldırım, 2011, s. 383-384). Bu iki modelin birlikte kullanılması ile ortaya çıkmış Karma model ve tarihteki ilk model olarak bilinen gayet katı bir model olan Semashko modeli de bilinen diğer modellerdir.

Avrupa ülkelerinde sağlık sistemi bakımından bir sınıflandırmaya gidilecek olursa aşağıda belirtilen 4 model göze çarpmaktadır (Yıldırım H. H., 2015, s. 129-196).

- **Bismarck modeli:** Bu modele göre ülkede 'Sosyal Güvenlik Sistemi' temelinde bir sağlık sistemi benimsenmektedir.
- **Beveridge modeli:** Bu modele göre ülkeler 'Ulusal Sağlık Sistemi' adında bir yapılanmaya sahiptir. Bismarck modelinden ayrılan yönü ise finansman ve uygulama biçiminin farklılığıdır.
- **Karma model:** Bu modele sahip ülkeler bünyesinde hem Bismarck hem de Beveridge modellerini birlikte bulundurmaktadır.
- **Semashko modeli:** Pek bilinmeyen bir model olmasına rağmen ilk sağlık sistemini tanımlayan modeldir.

Bu modellerden en ünlü olan Bismarck ve Beveridge modellerinin birbirlerinden ayrılan yönlerini tabloda görmekteyiz.

Tablo 1 Avrupa Sağlık Sistemlerinde İki Farklı Model

Ulusal Sağlık Sistemi(USS- Beveridge Modeli)	Sosyal Güvenlik Sistemi(SGS- Bismarck Modeli)
Genel vergilerle finanse edilir	Ağırlıklı olarak katkılar(prim) yoluyla finanse edilir. Ücretlerle bağlantılıdır.
Evrensel kapsama sahiptir(Ör: Tüm vatandaşlar dâhil)	Sağlık sigorta fonları yoluyla kapsam veya mesleğe göre, politik gruplara göre değişiklik arz eder.
Kamu altyapısı vardır.	Karma altyapı(kamu-özel) vardır.

Doktorlar hastanelerde maaşlı memur olarak çalışır.	Bağımsız doktorlar ve hizmet başı ödeme vardır.
Hükümet tarafından merkezi olarak planlama(Sağlık Bak.)	Kompleks yapı(çok sayıda kuruluş)
Danimarka, Yunanistan, İrlanda, İspanya, İtalya, Portekiz, Finlandiya, İsveç ve İngiltere	Belçika, Almanya, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve Avusturya

Kaynak: (Yıldırım H. H., 2015, s. 131).

Yukarıdaki karşılaştırmalı olarak verilen tablodan sonra bu sistemlerin hangi temeller üzerinde yerleştiğini açıkça görmekteyiz.

Sosyal güvenlik kavramı ilk olarak 1935 yılında Amerikan Sosyal Güvenlik Kanunu'nda yer almıştır. Daha sonra 1941 Atlantik Paktı Sözleşmesinde ve 1944 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO)'unu Philadelphia Konferansı'nda yer almıştır. Diğer taraftan insan hakları evrensel beyannamesinde iki maddede yer verilen sosyal güvenlik kavramı bireyin temel haklarından sayılmaktadır. Öte yandan 1952 yılında ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkından 102 Sayılı Sözleşmesi'nde bu kavram detaylı bir şekilde aktarılmış ve bu alandaki düzenlemelere yer verilmiştir (SGK, 2016)⁶.

2.2.2 Türklerde Sosyal Güvenlik

Türklerde sosyal güvenlik sisteminin temelleri Orta Asya dönemine kadar uzanmaktadır. Eski Türklerden bu yana bir dönemsal anlamda bir gruplama yapacak olursak; Orta Asya Dönemi, Anadolu Selçuklu Dönemi, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi şeklinde gruplandırabiliriz

Orta Asya Dönemi'nde Eski Türklerde aile bağlarına çok önem verilmektedir. Bu nedenle aile içi yardımlaşmalar sosyal güvenlik kapsamında sayılabilecek küçük uygulamalardandır⁷.

Anadolu Selçuklu Dönemi'nde ülkenin tebaası üç gruba ayrılmaktadır. Bu gruplar; hayvancılıkla uğraşan göçebeler, hayvancılık ve tarımla uğraşan köylüler ve ticaret ve

⁶ www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tar (Erişim: 2.9.2019)

⁷ SGK, a.g.e., 2016

zanaat işleriyle uğraşan şehirliler şeklindedir. Şehir esnafı arasındaki dayanışmayı esas alan Ahilik sistemi sosyal güvenliğin bu dönemdeki ismi olmaktadır⁸.

Anadolu Selçuklu Devleti'nin devamı olarak sayılan Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenliğin ilk örgütlenmeleri 13.yüzyılda başlamıştır. İlk önce Ahilik Teşkilatı, sonra Gedik Sistemi ortaya çıkmış ve 18.yüzyıla kadar varlığını sürdürmüştür. Daha sonra ilk kez sosyal yardımlar için vergi toplanmış ve sistem hissedilebilir kurumsallığa bürünmüştür⁹.

1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı ve 1881 yılında sivil memurlar için kurulan Tekaüt Sandığı Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde görülen sosyal güvenlik alanındaki gelişmelerdendir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde kamu kesimi için sağlanan haklar daha da geliştirilip yaygınlaştırılmıştır. Böylelikle bürokrasinin en hızlı gelişmesi sosyal güvenlik alanında olmuştur (Akınar, 2014, s. 144). Diğer taraftan 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile 1908 yılında tekrar yürürlüğe giren Kanun-i Esasi'de sosyal güvenlik konularına değinilmemiştir¹⁰.

Cumhuriyetin ilanından önceki Büyük Millet Meclisi Döneminde (1921-1923) kurtuluş savaşının devamı sırasında işçilerin çok ağır şartlarda çalıştığı Zonguldak ve Ereğli Kömür Madeni bölgelerinde uygulanmak üzere iki adet kanun çıkarılmıştır. Ülkemizde sosyal güvenliğin temelleri bu iki kanunla atılmıştır (Levent, 2013, s. 6)¹¹. Söz konusu bu iki kanundan ilki 1921 tarihli 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu ve 1923 tarihli 2608 sayılı Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi'dir¹².

Cumhuriyetin ilk yıllarından 1945 yılına kadar sosyal güvenlik konularında yapılan düzenlemeler dar ve süreklilik arz etmeyen çalışmalardır. Ancak 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu bu dönemdeki en iyi gelişme sayılabilmektedir.

3008 sayılı iş kanunu bir bakıma sosyal sigortaları benimseyen nitelikte bir kanundur. Öyle ki iş kazası ve meslek hastalığı, analık, yaşlılık, işten çıkarılma gibi risklere karşı koruma sağlayan bir içeriğe sahiptir. Bununla birlikte, kurulacak sigorta kollarını,

⁸ SGK, a.g.e., 2016

⁹ www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tar (Erişim: 2.9.2019)

¹⁰ SGK, a.g.e., 2016

¹¹ https://www.isvesosyalguvenlik.com/dunyada-ve-turkiyede-sosyal-guvenligin-gelisimi/ (Erişim: 5.2.2020)

¹² Akınar, a.ge.,2014, s. 147

bunların öncelik sırasını, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini ve koruma sağlanacak kişi kapsamını sosyal yardımlar başlığı altında düzenlemektedir¹³. Sosyal yardım kavramı ile bu kanunun sosyal sigortalarını hedeflediği görülebilmektedir.

İş Kanunu; yürürlük tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde işçiler için sosyal sigortalar kurumunun kurulmasını öngörmekteydi. Ancak dönemin şartları nedeniyle bu kurum 1946 yılında 'İşçi Sigortaları Kurumu' adı altında kurulabilmiştir. Aynı yıl ilk olarak *iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları* (4772 S.K.)kapsama alınmıştır. Daha sonra İşçi Sigortaları Kurumu tarafından 1950 yılında 5417 sayılı kanun olan *ihtiyarlık sigortası*, 1951'de 5502 sayılı kanun olan *hastalık ve analık sigortası* ve 1957 yılında *maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları* (6900 S.K.) oluşturulmuştur. 1965 yılına gelindiğinde 506 Sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu, SSK(Sosyal Sigortalar Kurumu)'ya dönüştürülmüştür. 1946 tarih ve 1683 Sayılı Kanunla 1950 yılında yürürlüğe giren Emekli Sandığı Kurumu ile 1945-1960 yılları arasında sosyal güvenlik bakımından önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bahsedilen dönemde bağımsız çalışanların sosyal güvenliğine dair bir düzenleme yapılmamıştır. Nitekim 1971 yılından itibaren Bağ- Kur'un kurulması ile sosyal güvenliğin kurumsal oluşumları tamamlanmıştır. Bu süreçte esnaf ve zanaatkârların sigortalılıkları sağlanmaktadır ancak tarımda çalışanlar için hiçbir ilerleme bulunmuyordu. 1983 yılından Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (2925 S.K.) ve Tarımda Kendi Adına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (2926 S.K) ile bu durum çözülmüş oldu. İlerleyen dönemlerde 2925 sayılı kanun SSK, 2926 sayılı kanun Bağ- Kur bünyesinde uygulanmaya koyulmuştur (Seyyar, 1999, s. 2).

Yukarıda bahsedilen kanunların yanı sıra anayasalarda da sosyal güvenlik kavramından bahsedilmektedir. 1961 Anayasasında '*Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir.*' şeklinde hükümler yer almaktadır. Öte yandan 1982 Anayasasında da yer verilen bazı maddelerde sosyal güvenlik hakkına değinilmiştir. 1982 Anayasasının 2.maddesinde *devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu*, 60.maddesinde *herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu hakkı sağlamak için gerekli tedbirler alarak teşkilatı kurmakla yükümlü olduğu*

¹³ Levent,a.g.e.,2013,s. 6

vurgulanmıştır. 61.maddede *devlete hizmet eden vatandaşların korunarak refahının sağlanacağı; engelli, yaşlı ve korumaya muhtaç olanların korunması için gerekli teşkilatların kurulacağı* vurgulanmıştır. Aynı şekilde 62.maddede de *yabancı ülkede çalışan vatandaşların sosyal güvenlikleri sağlanması hususunda tüm tedbirlerin alınması* aktarılmaktadır¹⁴.

Yıllarca bu üç sistem ayrı ayrı uygulanmıştır. Zaman geçtikçe birbiri ile çelişen mevzuatlar, ayrımcı standart sistemleri ile zor dönemler geçiren ülke için yeni bir sisteme ihtiyaç duyulmuştur. Artan yoksulluk, mevcut sistemin kapsam yetersizliği, kurumlara yapılan bütçe transferlerinin kamu bütçesine oranı gibi sebepler bu ihtiyacı desteklemektedir. Öte yandan *demografik fırsat penceresi* olarak adlandırılan dönemin iyi değerlendirilmesinin ülke gelişimi için önem arz etmesi yeni bir oluşumu gerekli kılmaktadır (Demirci, 2006)¹⁵.

Üç farklı sosyal sigorta kurumunun bulunduğu bu dönem 2006 yılında 5502 Sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulması ile son bulmuştur. Söz konusu üç kurum Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleşmiştir. Aynı yıl Sosyal Güvenlik Kurumu'nun teşkilat yapısını içeren 5502 sayılı kanunun yanında 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yayınlanmıştır. Bu kanun 2008 yılında yürürlüğe girmiş ve sosyal güvenlik sistemi bakımından reformu gerçekleştirmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ- Kur ve Emekli Sandığı kurumları 5510 sayılı kanunun 4. Maddesinin ilk fıkrasının sırasıyla a, b, ve c bentleriyle sınıflandırılmıştır. Sigortalı sayılanlar bu statülerden herhangi birine tabii olarak çalışmalarına devam etmektedirler. Sigortalılığa dair tüm düzenlemelere bu kanunda yer verilmiştir. Ayrıca genel sağlık sigortası ibaresi ile tüm vatandaşları kapsama almayı hedefleyen bu kanunla sağlık alanında da reform yapılmıştır (SGK, 2016).

3 BÖLÜM: TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN FİNANSAL YAPISI

2008 yılında sosyal güvenlik üzerine gerçekleştirilen reform üzerine üç ayrı emeklilik statüsü tek çatı altında toplanmıştır. Sosyal Sigortalar(SSK), Emekli Sandığı ve Bağ-Kur statüleri yeni sosyal güvenlik sisteminin işleyişini konu alan 5510 Sayılı Sosyal

¹⁴ Levent,a.g.e.,2013,s. 6

¹⁵ http://www.mfa.gov.tr/sosyal-guvenlik_-reformu.tr.mfa (Erişim: 7.2.2020)

Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu üzerinde 4. Maddenin ilk fıkrasının a, b ve c bentleri olarak konumlandırılmıştır. Bu doğrultuda sistemin yönetimi de Sosyal Güvenlik Kurumu'na(SGK) bırakılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansal durumu üzerinde harcama ve tasarruf yetkisi bulunan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelir-gider tabloları üzerinde yapılacak inceleme, sosyal güvenlik sistemimizin finansal durumu hakkında da detaylı bilgi verecektir.

3.1 Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Kalemleri ve Gelir-Gider Dengesi

Sosyal güvenlik sisteminin finansal durumunu anlamak için gelir-gider dengesini incelemeyi gerektirmektedir. Bu incelemeyi yapmadan evvel konunun daha iyi anlaşılması bakımından gelir ve gider kalemlerinin detaylı olarak incelenmesi gerekmektedir. Kanımızca bu doğrultuda atılacak ilk adım bu kalemleri tanım olarak anlamak olmalıdır. Bu sebeple aşağıdaki başlıklarda finansal kalemler anlatılmaya çalışılmıştır.

3.1.1 Gelir Kalemleri

Yıllık istatistikleri incelendiğinde Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ve dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin 6 adet gelir kaleminin bulunduğu görülmektedir.

3.1.1.1 Prim Gelirleri

Kurumca sigortalı olan bireylerden ilgili kanunlara göre bireylerin prime esas kazançları üzerinden hesaplanarak kuruma devredilen tutara prim denilmektedir (SGK, 2013, s. 51). Kurumca alınan primler, sigortalı bireyin istihdamdan çekilerek emekli olduğu dönemde tekrar iade edilmek üzere kurum fonlarında işletilmektedir. Prime konu olan sigortalılıklar ise kısa vadeli ve uzun vadeli sigorta kolları olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca genel sağlık sigortası primleri de prim gelirleri olarak tanımlanabilmektedir. Prim gelirlerine konu olan bu alacaklar 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda detaylı olarak aktarılmaktadır. Emeklilik dönemine kadar kurumca istihdamdaki bireylerden toplanan primler kurum kayıtlarına gelir olarak yansımaktadır.

3.1.1.2 Yapılandırma Gelirleri

Genel dengeler gözetilerek kurumun alacaklarının yeniden düzenlenmesi ve borçlulara ödeme kolaylığı sağlaması bakımından kurum tarafından uygulanan politik sürece

verilen genel addır. Bu süreç belirli esas ve usuller çerçevesinde uygulanmaktadır (SGK, 2013, s. 68).

Yapılandırma süreci borçlulara borcu ödeme kolaylığı sağladığı için bu süreç esaslarına göre tahsil edilen borçlar kurumun gelir kalemlerinden birini oluşturmaktadır.

3.1.1.3 Devlet Katkısı Gelirleri

Kurumun uzun vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortasından tahsil ettiği primin dörtte biri kadar devlet tarafından SGK' ya aktarılan paya devlet katkısı adı verilmektedir (SGK, 2013, s. 12).

3.1.1.4 Ek Ödeme Gelirleri

Gider kalemleri arasında da göreceğimiz ek ödeme giderleri ile ilgili olan bir kalemdir. Nitekim geçmişte fiş toplanarak kurumdan vergi iadesi alınırdı. Günümüzde belirli bir oranda maktu ödeme yapılmaktadır. Sonuç olarak aylık ve gelir miktarı esas alınarak bu miktarın %4 veya %5 oranında emeklilere ödenmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca kuruma aktarılan tutarı tanımlamaktadır (Bulut, 2018, s. 54). Kurum kayıtlarında gelir olarak kaydedilen bu tutar vergi iadesi olunacak emeklilere iletilmek üzere kurum kayıtlarından düşüldüğünde gider olarak yazılmaktadır.

3.1.1.5 Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık

Kurum, çeşitli kanun hükümlerine göre kurumdan aylık ve emekli ikramiyesi alanlara ödemeler gerçekleştirmektedir. SGK tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı adına yapılmış olan bu ödemeler faturalı ödemeler olarak adlandırılmaktadır. Dönem sonunda Hazine ve Maliye Bakanlığı faturalı ödemeler olarak adlandırılan bu giderlerin toplamını kuruma ödemektedir (Bulut, 2018, s. 55). Sürecin en başında gider kalemi adıyla yazılan tutarlar Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan tahsil edildiğinde gelir kalemi olarak yazılmaktadır.

3.1.1.6 Diğer Gelirler

Yukarıda sayılan gelirler haricinde sisteme yapılan diğer ek ödeme transferleri, rant ve kar gelirleri de bulunmaktadır (Yıldırım & Bülbül, 2018, s. 202). Ayrıca 5502 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesine göre İPC, katılım payları, faiz gelirleri, taşınır ve taşınmaz gelirleri, diğer kurumlar ikramiye karşılığı ve kira gelirleri de bu başlık altında yer almaktadır (Bulut, 2018, s. 55).

3.1.2 Gider Kalemleri

SGK' nın gelir kalemlerine karşılık hangi gider kalemlerinin bulunduğu ve gelir-gider dengesinin nasıl sağlandığı önemlidir. Bu sebeple gider kalemlerinin yakından incelenmesi önem arz etmektedir.

3.1.2.1 Emekli Aylıkları

Sigortalı bireyler tabi oldukları mevzuata göre şartları sağlayarak istihdam çekilebilirler. Bu duruma pasif duruma geçme, diğer bir ifadeyle emekli olma denilmektedir. Kişiler pasif döneme geçmek için şartları yerine getirdiğinde aynı zamanda emekli aylığı almak için hak kazanmış olmaktadır (SGK, 2013, s. 15). Sonuç olarak, emekli olup kurumdan aylık alanlar için bu aylık bir gelir kavramı olsa da; emekli aylığı kurum kayıtlarına gider kalemi olarak yansımaktadır.

3.1.2.2 Sigorta Ödemeleri

Prim yatıran sigortalılara bu primlerinin karşılığı olarak sigortalı olduğu dönemlerde belirli haklar sunulmaktadır. Bu haklar ve kazanma şartları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 3.bölümünden itibaren anlatılmakta ve bu mevzuata göre işlemler uygulanmaktadır. Belirtilen haklar neticesinde sistemden aktarılan ödemeler sigorta ödemeleri olarak adlandırılmaktadır (SGK, 2013, s. 13). İş kazası, meslek hastalığı gibi durumlarda sigortalılara yapılan ödemeler bu sigorta ödemelerine örnek verilebilmektedir. Bu ödemeler kurum kayıtlarında gider olarak tanımlanmaktadır.

3.1.2.3 Ek Ödemeler

Gelir kalemlerinde yer alan ek ödeme gelirleri ile yakından ilişkisi bulunan bu kalemden Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca kuruma aktarılan aylık tutarı temel alınarak %4 veya %5 oranına emeklilere yapılan vergi iadesini içermektedir (RG-5454 SK.)¹⁶ (SGK, 2013, s. 14). Bakanlıkça kuruma aktarılan bu iadeler gelir kalemi iken emeklilere aktarılırken gider olarak yazılmaktadır.

3.1.2.4 Sağlık Harcamaları

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 60. Maddesinden itibaren Genel Sağlık Sigortası'ndan bahsedilmektedir. Genel Sağlık Sigortası kapsamında yer alan sigortalıların kimler olduğu ve bu sigortalıların sağlık

¹⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060215-1.htm> (Erişim: 16.5.2019)

giderlerinden hangilerinin karşılanacağı belirtilmiştir. Bu şartlar dâhilinde sigortalıların sağlık ihtiyaçlarına cevap verilmeye çalışılmaktadır. Bu yolla karşılanan sağlık ihtiyaçları kurum mali tablolarında sağlık giderleri olarak yazılmaktadır.

3.1.2.5 Faturalı Ödemeler

Gelir kalemi olarak da aktarılan bu kalem, Hazine ve Maliye Bakanlığı adına yapılan harcamaları kapsamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu bakanlıkça ödenmesi taahhüt edilen ödemeleri gerçekleştirdiğinde bu ödemeler gider kalemleri arasında yer almaktadır. Bu giderlerin karşılığı bakanlıktan tahsil edildiğinde ise gelir kalemi olarak yansımaktadır.

3.1.2.6 Diğer Giderler

Diğer giderler; yönetim, komisyon ve yatırım giderlerini kapsamaktadır. Nitekim yatırım ve yönetim giderlerini bu başlık altında incelemek doğru bir adım olarak tanımlanabilmektedir (SGK, 2017, s. 34).

3.1.3 Finansal Göstergeler

Finansal dengenin incelenmesi amacıyla yapılan harcamalar ve elde edilen gelirler incelenmeleridir. Bu doğrultuda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelir-gider tabloları incelenmektedir.

3.1.3.1 Gelir Kalemleri

Aşağıdaki tabloda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelirleri gösterilmiştir.

Tablo 2 Yıllara Göre SGK Gelir Kalemleri(Milyon TL)

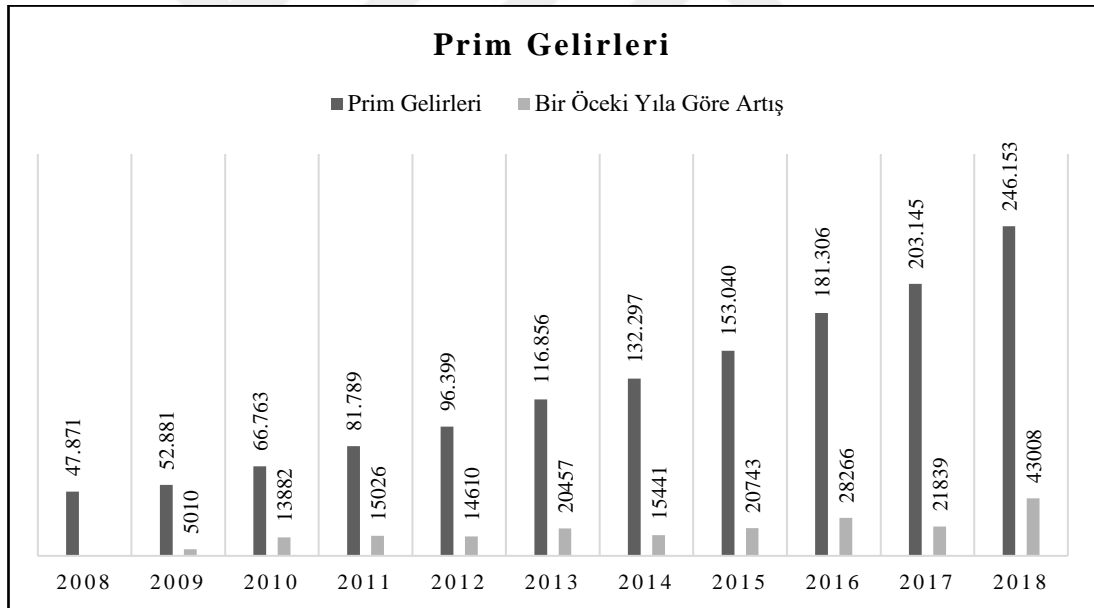
Yıllar	Gelirler	Prim Gelirleri	Yapılandırma	Devlet Katkısı	Ek Ödeme	Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık	Diğer Gelirler
2008	67.257	47.871	6.676	1.719	2.589	5.359	3.044
2009	78.073	52.881	1.698	10.879	2.923	6.229	3.462
2010	95.273	66.763	149	15.170	3.314	5.871	4.005
2011	124.480	81.789	7.772	21.176	3.817	6.147	3.780
2012	142.929	96.399	2.961	23.537	4.372	5.374	10.286
2013	163.014	116.856	1.873	27.471	4.639	5.366	6.809
2014	184.329	132.297	2.942	30.512	5.565	5.895	7.118
2015	220.102	153.040	6.441	37.526	6.407	7.833	8.857
2016	255.880	181.306	3.140	46.457	7.698	7.949	9.330
2017	288.560	203.145	4.920	51.767	7.970	12.475	8.283
2018	369.211	246.153	9.466	57.560	10.661	36.594	8.776
2019*	202.125	133.602	2.039	36.449	5.757	20.069	4.209

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)¹⁷

Yukarıdaki tablo incelendiğinde sosyal güvenlik reformunun gerçekleştiği yıl olan 2008 yılından günümüze kadar veriler paylaşılmıştır. Ekte gösterilen grafikte(2018 Yılı Gelir Kalemleri Pasta Grafiği) gelir kalemleri arasındaki boyut farkını ve bu sebepten doğan önem farkını görmekteyiz. Söz konusu grafiğe dayanarak gelir kalemleri arasında bir önem sırası yapmak gerekirse; 1-prim gelirleri, 2-devlet katkısı, 3-faturalı ödemeler ve ek karşılıklar, 4-ek ödeme gelirleri, 5-yapılandırma ve 6-diğer gelirler şeklinde olacaktır.

Aktarılan bu veriler ışığında sosyal güvenlik sisteminin yöneticisi olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun finansal durumu hakkında doğru çıkarımlar yapılabilecektir. Bu yolda izlenecek yol ise verilen gelir kalemleri temel alınarak çıkarımlarda bulunmaktadır.

Grafik 1 SGK'nın 2008-2018 Yılı Prim Gelirleri(Milyon TL)



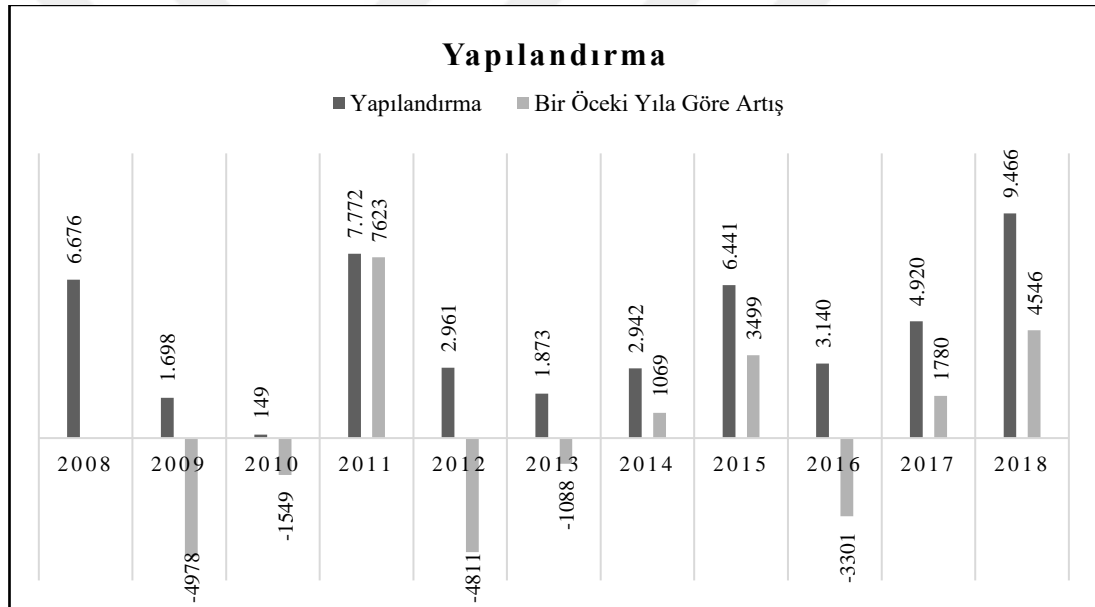
Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)¹⁸ temel alınarak tarafımızca üretilmiştir.

¹⁷Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.

¹⁸ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

Prim gelirleri grafiği incelendiğinde SGK' nın 2008 yılında 48.871 milyon TL olduğu gözlemlenmiştir. 2018 yılı sonunda bu tutar 246.153 milyon TL olarak karşımıza çıkmaktadır. Yıllardan yıla artış gerçekteştiren bu tutar 2017 ile 2018 yılları arasında 43.008 milyon TL artarak en fazla artışı gerçekteştirmiştir. Prim gelirleri 2019 yılının ilk 6 ayında ise 133.602 milyon TL olarak gerçekteşmiştir (SGK, 2019). 2018-2018 yılları verileri dikkate alınarak aritmetik ortalamaları incelendiğinde, yılda ortalama 125.318 milyon TL prim gelirinun bulunduğu görölmektedir. Prim gelirlerinde 2008 yılından bu yana gerçekteşen artışa, istihdama katılımının artması sebep olmuş olabilir. Öte yandan prim tahsilatındaki denetimin artması prim gelirlerinin yıldan yıla artırış olabilir.

Grafik 2 SGK' nın 2008-2018 Yılı Yapılandırma Gelirleri(Milyon TL)



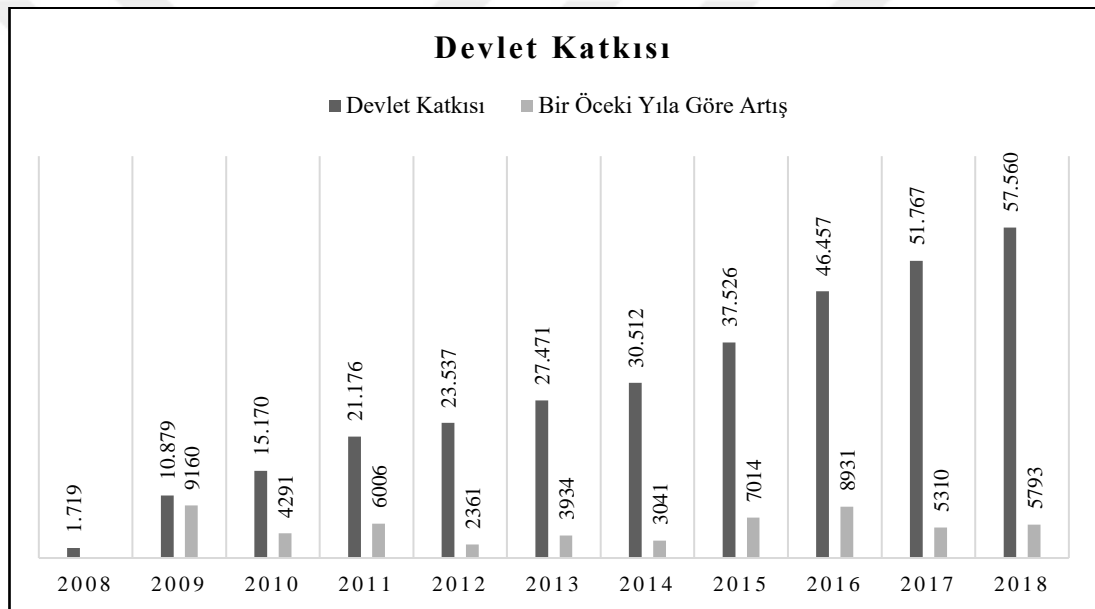
Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)¹⁹ temel alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Yapılandırma gelirlerinin 2008 yılındaki boyutu 6.676 milyon TL'dir. Bu gelir kalemi prim gelirleri gibi artarak ilerlememektedir. Bunun sebebi, yapılandırmayı konu olan kanunların her dönem çıkarılmamasıdır. Diğer bir deyişle yapılandırma uygulamaları sürekli olarak uygulanan bir süreç değildir. Bu sebeple grafikte(*Grafik 2*) de göröleceği üzere yapılandırma gelirleri bazı yıllar düşmekte bazı yıllar ise yükselmektedir.

¹⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

Nitekim 2008 yılında 6.676 milyon TL olan yapılandırma gelirleri 2011 yılına kadar düşmüştür. 2011 yılında 7.772 milyon TL olarak gerçekleşen bu tutarda 2015 yılına kadar tekrar düşüşler gerçekleşmiştir. 2015 yılında 6.441 milyon TL olarak gerçekleşen bu tutarda yine 2018 yılına kadar düşüşler ve yükselmeler gerçekleşmiştir. 2018 yılında yapılandırma gelirlerinde büyük bir artış gerçekleşmiş ve 9.466 milyon TL olarak saptanmıştır. Bu gelirden 2019 yılının ilk yarısında gerçekleşen tutar ise 2.039 milyon TL olarak görülmektedir (SGK, 2019)²⁰. 2018 yılında yapılandırma gelirlerindeki artışa sebep olan faktör yapılandırma uygulamalarına katılımın artması olabilir.

Grafik 3 SGK' nın 2008-2018 Yılı Devlet Katkısı Gelirleri(Milyon TL)



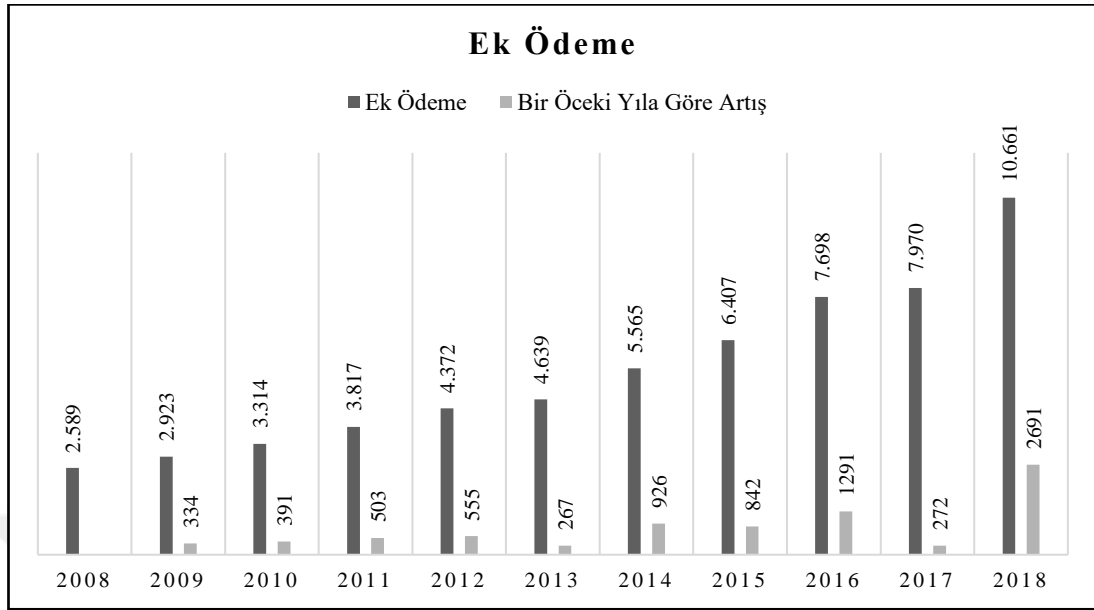
Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri temel alınarak tarafımızca üretilmiştir.²¹

SGK' nın devlet katkısı gelirlerinden elde ettiği gelirler incelendiğinde 2008 yılından bu yana kimi zaman düşüş kimi zaman da yükselişler görülmektedir. 2019 yılının ilk yarısında henüz 36.449 milyon TL olarak gerçekleşen bu gelir 2018 yılı sonunda 57.560 milyon TL olarak gerçekleşmiştir²². 2008 yılından bu yana; bu gelirden her yıl meydana gelen artışın sebebi, SGK' nın yaptığı harcamaların artması olabilir.

²⁰ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

²¹ SGK, a.g.e., 2019

²² SGK, a.g.e., 2019

Grafik 4 SGK'nın 2008-2018 Yılı Ek Ödeme Gelirleri(Milyon TL)

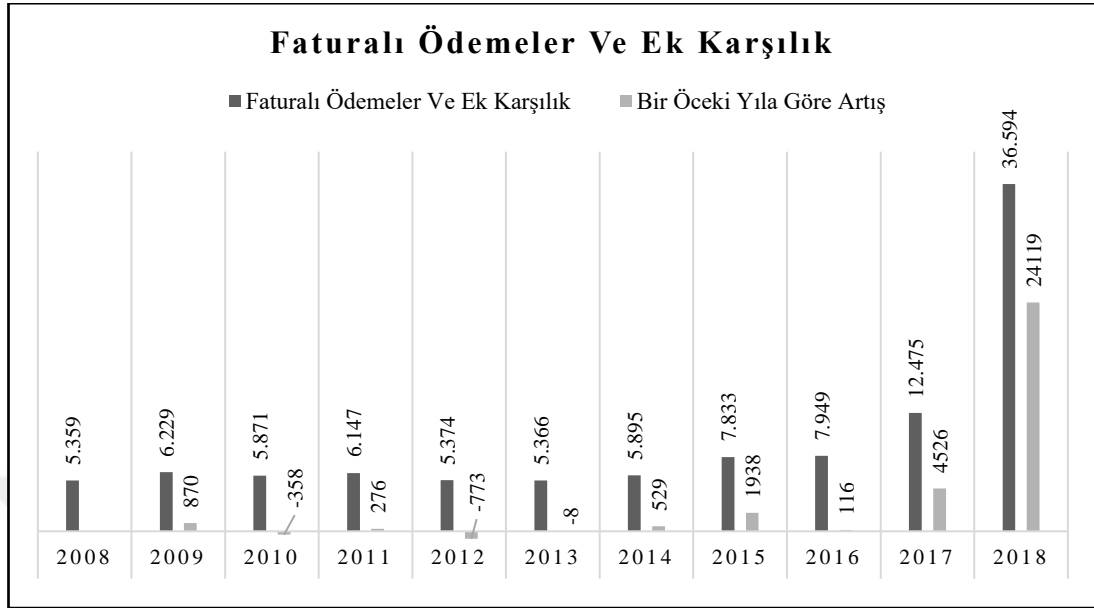
Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)²³ temel alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca kuruma aktarılarak ilk aşamada gelir olarak yansıyan bu Ek Ödeme Gelirleri reform yılından bu yana yavaş bir artış gerçekleştirmektedir. Öyle ki 2008 yılında 2.589 milyon TL olarak kayıtlara giren bu gelir 2018 yılında 10.661 milyon TL olarak saptanmıştır. Yıllar arası ilişki incelendiğinde en fazla artışın 2017-2018 yılları arasında olduğu görülmektedir. Bahsedilen yıllarda görülen artış ise 2.691 milyon TL'dir. Bu tutarın 2019 yılını ilk yarısındaki boyutu ise 5.757 milyon TL'dir²⁴. Geniş bir çerçeveden bakılacak olursa; ek ödeme giderleri de yıldan yıla artmıştır ve ek ödeme gelir ve giderleri ortalaması birbirine yakındır.

²³ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

²⁴ SGK, a.g.e., 2019

Grafik 5 SGK'nın 2008-2018 Yılı Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık Gelirleri (Milyon TL)



Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)²⁵ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

SGK'nın faturalı ödemeler olarak adlandırılan gelirleri Hazine ve Maliye Bakanlığı adına yapılan harcamaları tanımlamaktadır (Bulut, 2018, s. 55). Bu nedenle faturalı ödemeler olarak adlandırılan bu gelirler yine aynı isimle belirtilen gider kalemi ile yakından ilişkilidir. Yılda yıla tutarlarda gerçekleşen değişikliği incelemek daha açıklayıcı olacaktır.

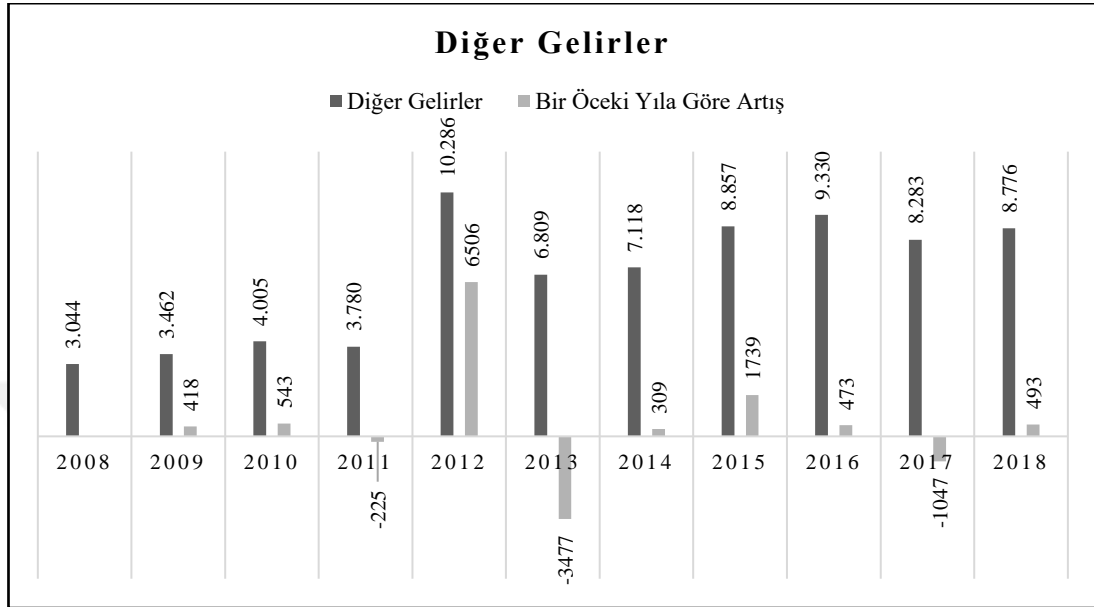
2008 yılında bu gelirden elde edilen tutar 5.359 milyon TL olarak saptanmıştır. 2009'da yükselen bu tutar daha sonraki yılda düşüş gerçekleşmiştir. 2016'na kadar çeşitli düşüş ve yükselişler gerçekleşen bu gelirden, finansal tutar 2016 yılında 7.949 milyon TL'ye yükselmiştir. 2017 yılında büyük bir artış gerçekleşmiş ve 12.475 milyon TL olan bu tutar asıl rekoru 2018'de gerçekleştirerek (bir önceki yıla göre 24.119 milyon TL artarak) 36.594 milyon TL'ye yükselmiştir. Diğer taraftan 2019 yılının ilk yarısında 20.069 milyon TL olarak gerçekleşen bu tutar, yılsonunda 40.138 milyon TL olarak tahmin edilebilmektedir²⁶. Faturalı ödemeler gelirlerinde 2018 yılında

²⁵ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

²⁶ SGK, a.g.e., 2019

gerçekleşen rekor artışın sebebi sağlık alanında gerçekleşen reform ve harcama artışları olabilir.

Grafik 6 SGK'nın 2008-2018 Yılı Diğer Gelirler(Milyon TL)

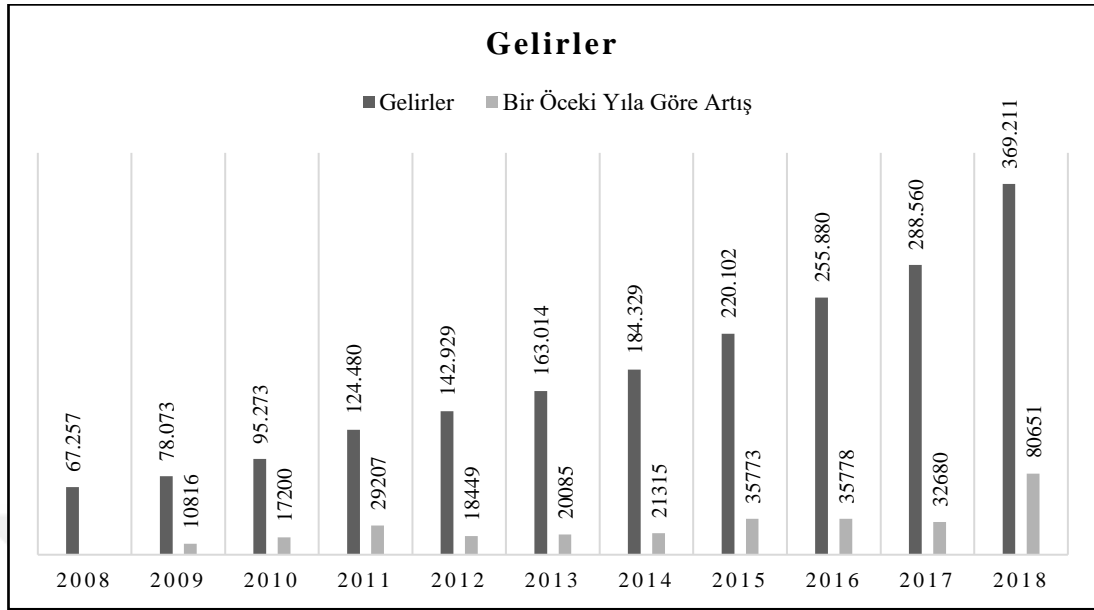


Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)²⁷ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Diğer gelirlerde komisyon, rant, kar gibi gelirler bulunmaktadır. Ortalama 6.705 milyon TL olarak gerçekleşen bu gelirden en kayda değer artış 2012 yılında gerçekleşmiştir. 2011 yılında 3.780 milyon TL olarak gerçekleşen bu gelir 2012 yılında 6.506 milyon TL artarak büyük bir artış gerçekleştirmiş, 10.286 milyon TL olarak saptanmıştır. Bu gelirin 2019 yılının ilk yarısındaki tutarı ise 4.209 milyon TL olarak görülmektedir²⁸.

²⁷ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

²⁸ SGK, a.g.e., 2019

Grafik 7 SGK'nın 2008-2018 Yılı Gelirler Toplamı (Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)²⁹ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Yukarıdaki grafikte (*Grafik 7*) SGK'nın reform yılı olan 2008 yılından bu yana gelirleri sütun grafik ile verilmektedir. Grafik incelendiğinde 2018 yılına kadar sürekli yükselen gelir boyutlarını görmekteyiz. Öyle ki en fazla artışın 2017-2018 yılları arasında gerçekleştiğini görmekteyiz. 2017 yılında 288.560 milyon TL olarak gerçekleşen 2018 yılı sonunda 80.651 milyon TL artarak 369.211 milyon TL'ye yükselmiştir. Artışa neden olan söz konusu durumlar gelir kalemlerinde gerçekleşen dalgalanmalar olarak adlandırılabilir.

3.1.3.2 Gider Kalemleri

Aşağıdaki tabloda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri gösterilmiştir.

Tablo 3 Yıllara Göre SGK Gider Kalemleri (Milyon TL)

Yıllar	Giderler	Emekli Aylıkları	Sigorta Ödemeleri	Ek Ödeme	Sağlık Harcamaları	Faturalı Ödemeler	Yönetim	Yatırım	Diğer Giderler
2008	93.159	59.137	580	2.614	59.717	3.317	674	8	1.427
2009	106.775	68.604	643	2.957	69.247	4.044	764	77	823
2010	121.997	78.957	692	3.347	79.649	4.258	618	70	1.500
2011	140.715	91.615	914	3.863	92.529	5.116	683	65	1.917
2012	160.223	105.294	1.124	4.432	106.418	2.030	776	121	2.295

²⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

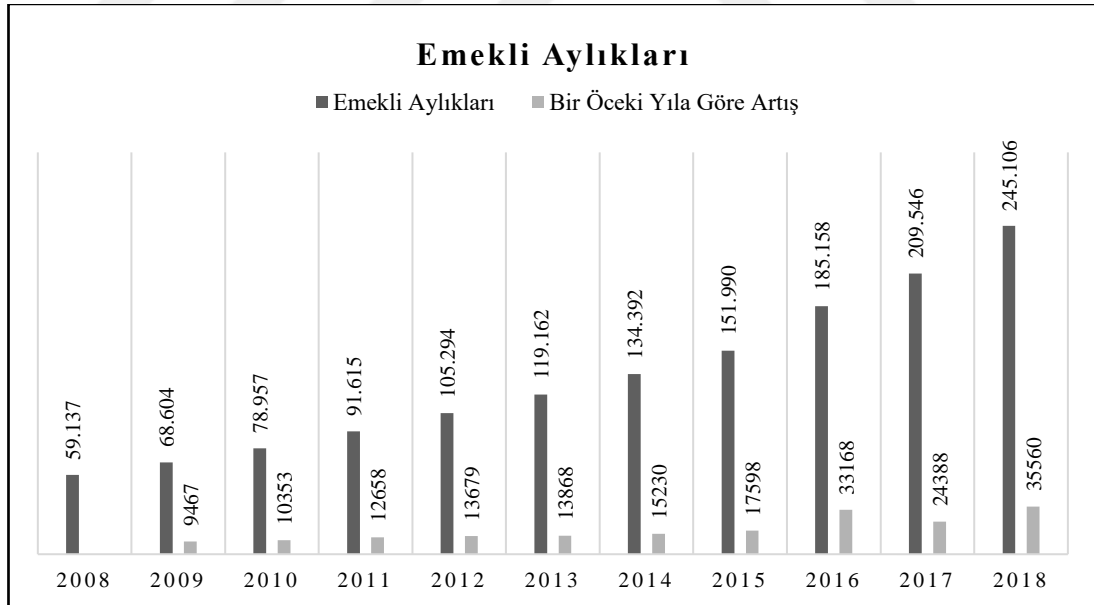
2013	182.689	119.162	1.235	5.004	120.397	2.372	826	176	3.976
2014	204.400	134.392	2.162	5.675	136.553	2.829	902	206	3.633
2015	231.546	151.990	3.142	6.435	155.133	4.053	966	211	5.338
2016	276.536	185.158	3.068	7.726	188.225	5.450	1.086	240	5.760
2017	312.735	209.546	3.276	8.697	212.821	7.536	1.170	215	4.609
2018	384.962	245.106	3.924	10.208	249.030	27.168	1.495	252	5.243
2019*	224.982	144.537	2.181	6.109	146.718	14.425	904	75	2.619

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)³⁰ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Yukarıda verilen tabloda (Tablo 3) aktarılan bilgiler Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, ülkemizde 2008 yılında gerçekleşen sosyal güvenlik reformundan itibaren yıllara göre gider kalemleri aktarılmıştır. Gider kalemlerinde en çok gider payına sahip olan kalem, en çok soruna neden olan kalem olarak nitelendirilebilmektedir. Ekte yer verilen 2018 Yılı Gider Kalemleri Pasta Grafiği ne göre en çok gider, toplam giderin %46'sına tekabül eden sağlık harcamalarıdır.

Yukarıdaki veriler ışığında sosyal güvenlik üzerinde ilk elden tasarruf ve harcama yetkisi bulunan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun finansal durumu ele alınacaktır.

Grafik 8 SGK'nın 2008-2018 Yılı Emekli Aylığı Ödemeleri (Milyon TL)



Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri³¹ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

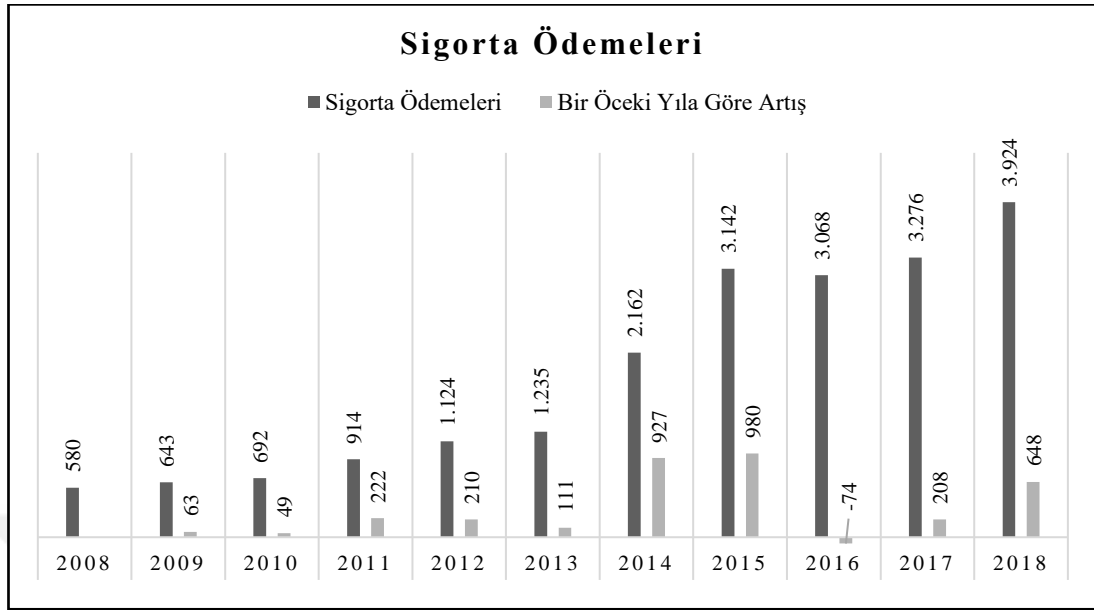
³⁰ SGK, a.g.e., 2019 [Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.] http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

³¹ SGK, a.g.e., 2019 [Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.]

2008 yılında emekli aylığı ödemeleri nedeniyle gerçekleştirilen gider tutarı 59.137 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemden itibaren grafik(*Grafik 8*) incelendiğinde yıllara göre küçük artışlar gerçekleşmiştir. Ancak 2015 yılından itibaren grafikte büyük yükselmeler görülmektedir. Tutar bazında bakılacak olursa 2016 yılında bir önceki yıla göre 33.168 milyon TL, 2017’de 2016 yılına göre 24.388 milyon TL ve 2018 yılında 2017 yılına göre 35.560 milyon TL artış gerçekleşmiştir. 2018 yılında emekli aylığında ödeme tutarı 245.106 milyon TL olarak saptanmıştır. Bu tutar 2019 yılının ilk yarısında 144.537 milyon TL’dir (SGK, 2019)³².

Kanımızca emekli aylığı ödemelerindeki bu artış, SGK’ nın gider kalemlerinden birinin boyutunun yükselmeye başladığı anlamına gelmektedir. Sosyal güvenlik sistemi bakımından gider kalemlerindeki değişimlere iki ayrı bakış açısıyla bakmak gerekmektedir. Nitekim emekli aylığı ödemelerindeki artış; sosyal güvenlik sisteminin, sosyal güvenliğin nihai tanımına bir adım daha yaklaştığı anlamını taşımaktadır. Öte yandan gider kalemlerindeki artış gelirlerin değerlendirildiği fonların boyutunu küçültmektedir. Her ne kadar sosyal güvenlik sağlanması önemli olsa da giderlerin en aza indirilmesi sistemin sürekliliği anlamında önem arz etmektedir.

³² http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

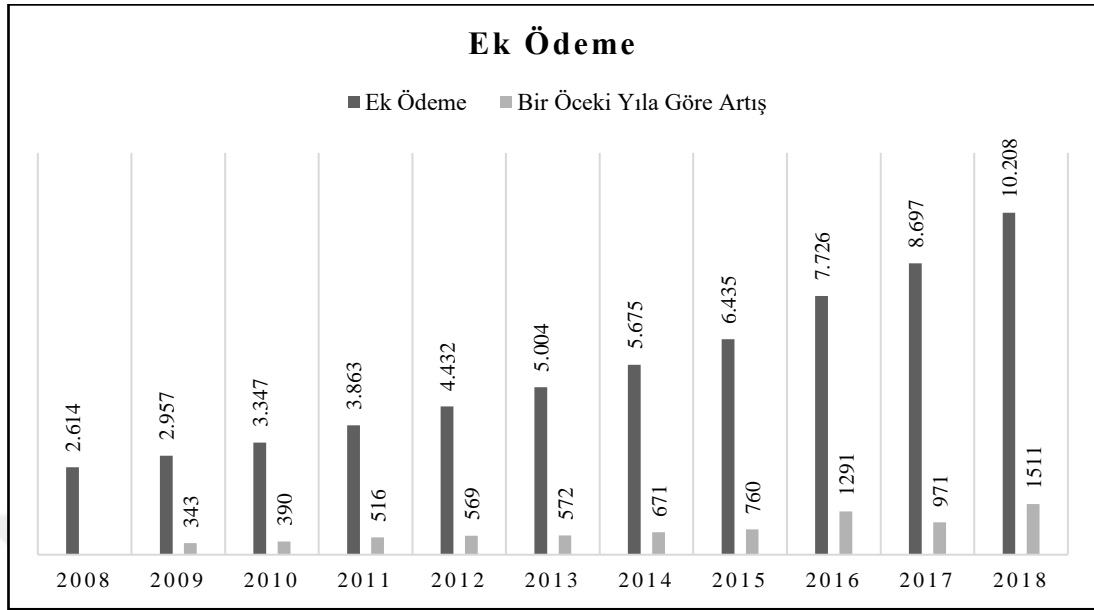
Grafik 9 SGK'nın 2008-2018 Yılı Sigorta Ödemeleri(Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri³³ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Reform yılında sigorta ödemelerinde 580 milyon TL olarak gerçekleşen gider tutarı 2014 yılına kadar küçük boyutlu artışlar gerçekleştirmiştir. 2014 yılında bir önceki yıla göre 927 milyon TL, 2015 yılında ise bir önceki yıla göre 980 milyon TL artış gerçekleşmiştir. Öyle ki 2008-2018 yılları arasında bir önceki yıla göre en çok artış 2015 yılında (3.142 milyon TL) gerçekleşmiştir. 2016 yılında ise ödemelerde azalma gerçekleşmiş ve düşüş meydana gelmiştir(74 milyon TL). Sonraki yıllarda tekrarda yükselişler meydana gelmiştir. Bu gider kaleminde 2018 yılı sonunda gerçekleşen tutar 3.924 milyon TL'dir. 2019 yılının ilk yarısında ise gider boyutu 2.181 milyon TL olarak tespit edilmiştir (SGK, 2019)³⁴.

³³ SGK, a.g.e., 2019 [Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.]

³⁴ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

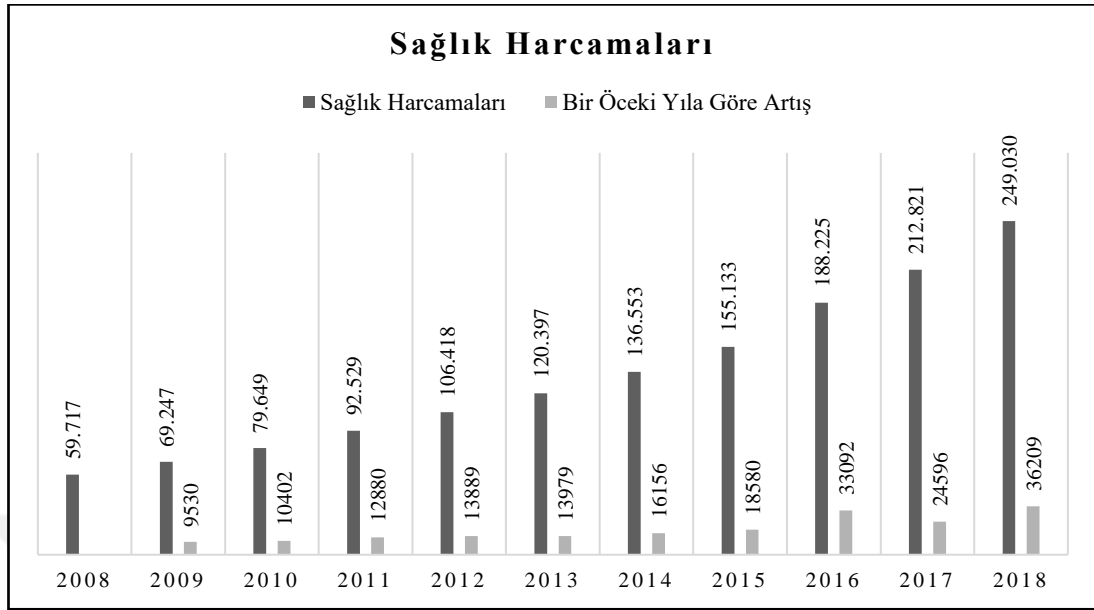
Grafik 10 SGK'nın 2008-2018 Yılı Ek Ödemeler(Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri³⁵ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Reform yılı olan 2008 yılında ek ödeme giderlerindeki boyut 2.614 milyon TL olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıdaki grafik (*Grafik 10*) incelendiğinde 10 yıl boyunca, her yılda bir önceki yıla göre artışların gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Nitekim bir önceki yıla göre en fazla artış 2018 yılında gerçekleşmiş ve ek ödeme giderlerinin seviyesi 10.208 milyon TL'ye yükselmiştir. 2019 yılının ilk yarısında gerçekleşen tutar ise 6.109 milyon TL olarak saptanmıştır (SGK, 2019).³⁶

³⁵ SGK, a.g.e., 2019 [Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.]

³⁶ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

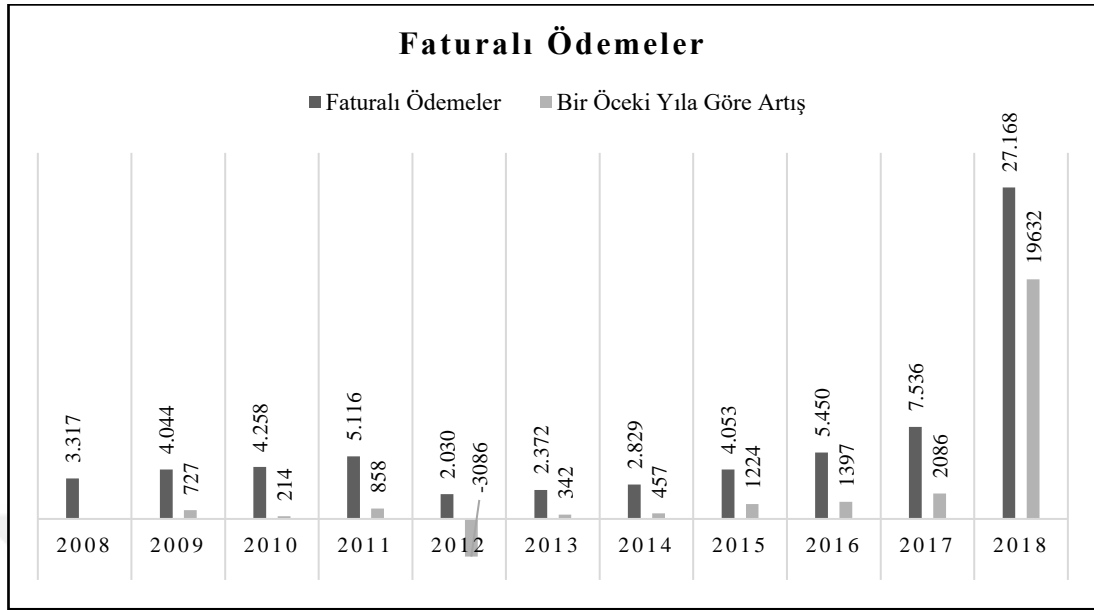
Grafik 11 SGK'nın 2008-2018 Yılı Sağlık Harcamaları (Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri³⁷ baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Sağlık harcamaları anlamında SGK'nın yaptığı harcamalar ve bir önceki yıla göre yapılan harcama artışları yukarıdaki grafikte (*Grafik 11*) gösterilmiştir. Grafikte de görüleceği üzere 2008 yılında 59.717 milyon TL olarak gerçekleşen bu harcama kalemi her yıl artarak ilerlemektedir. Yukarıda aktarılan gelir ve gider kalemleri verilerinde de birçok kez görülen '2018 yılı artışları' bu harcama kaleminde de kendini göstermiştir. Öyle ki bir önceki yıla göre en fazla artış 2018 yılında gerçekleştirmiştir. Tutar bazında bakılacak olursa 2018 yılında sağlık harcamalarındaki gider tutarı 249.030 milyon TL'dir. 2019 yılının ilk yarısında ise 146.718 milyon TL olarak yansımaktadır (SGK, 2019)³⁸.

³⁷ SGK, a.g.e., 2019 [Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.]

³⁸ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

Grafik 12 SGK'nın 2008-2018 Yılı Faturalı Ödemeler(Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019) baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

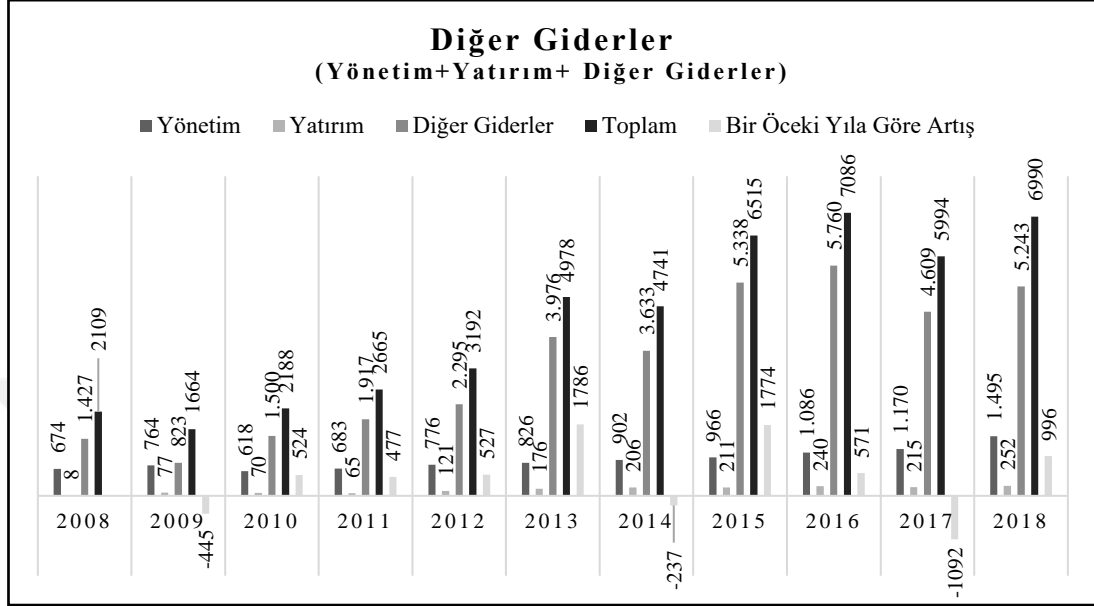
Gelir kalemlerinde yer alan '*Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılıklar*' adındaki gelir kalemi ile yakından ilgili olan bu gider kaleminde; SGK, Hazine ve Maliye Bakanlığı adına harcama yapmaktadır. Son 10 yılda (2008-2018) yıllara göre Hazine ve Maliye Bakanlığı adına kurumca yapılan harcamalar yukarıdaki grafikte(*Grafik 12*) yıllara göre gösterilmiştir.

2008 yılında 3.317 milyon TL olarak saptanan gider tutarı her yıl artarak ilerlerken 2012 yılında düşüşe uğramıştır. 2012 yılında bir önceki yıla göre 3.086 milyon TL düşüş görülmüştür. 2012 yılındaki bu düşüş harcamaların bir önceki yıla göre azaldığı anlamı taşımaktadır.

Harcamalar 2012 yılından sonra tekrar yükselişe geçmiştir. En fazla artış ise grafikte de net bir şekilde görüldüğü üzere 2018 yılında gerçekleşmiştir. 2018 yılında bir önceki yıla göre harcama artışı oranı 3 katına yaklaşmıştır. Öyle ki bir önceki yıla göre harcama artışının boyutu 19.632 milyon TL olarak saptanmıştır. 2019 yılının ilk

yarısında bu kaleme gerçekleşen tutar boyutu ise 14.425 milyon TL seviyelerindedir (SGK, 2019)³⁹.

Grafik 13 SGK'nın 2008-2018 Yılı Diğer Giderler(Milyon TL)



Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019) baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Gider kalemlerinde yer alan yönetim ve yatırım giderleri bir bakıma kurumsal bir gider olması nedeniyle diğer giderler kalemi içinde değerlendirilmiştir. Ancak yukarıdaki grafikte (*Grafik 13*) yönetim giderleri, yatırım giderler ve diğer giderler ayrı ayrı görülmekte ve bu üç kalemin toplamı ile toplamın bir önceki yıla göre artışı da incelenebilmektedir.

Yönetim giderlerini incelediğimizde 2008' de 674 milyon TL olarak başlayan harcama kalemi 2009'da artmış, 2010 yılında ise düşüşe uğramıştır. Daha sonra bu harcama kaleminde artışlar gerçekleşmiş ve en fazla harcama 2018 yılında 1.495 milyon TL olarak saptanmıştır. 2019 yılının ilk yarısında saptanan tutar ise 904 milyon TL seviyesindedir (SGK, 2019)⁴⁰.

³⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

⁴⁰ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

Yatırım giderlerindeki değişimler incelendiğinde ise 2008 yılında 8 milyon TL harcama tutarı bazı dönemlerde düşümler ve yükselişler göstermiştir. 8 milyon TL ile başlayan harcamalar 2014 yılında 200 milyon TL'nin üstüne çıkmış ve yatırım konusunda en fazla harcama 2018 yılında (252 milyon TL) gerçekleşmiştir. 2019 yılı haziran ayı sonunda bu giderde yapılan harcama seviyesi ise 75 milyon TL'dir⁴¹.

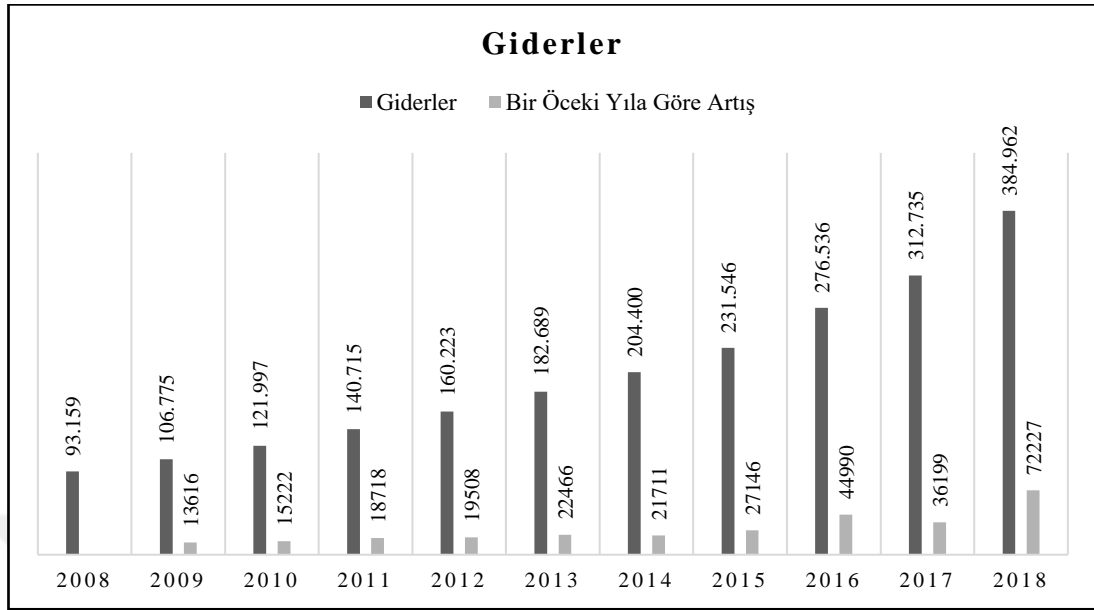
Yatırım ve yönetim haricinde yapılan diğer harcamalar olarak adlandırılan gider kalemi ise '*Diğer Giderler*' dir. Bu gider kalemi reform yılında 1.427 milyon TL iken 2009 yılında harcamalarda kısma yaşanmış ve 823 milyon TL'ye düşmüştür. Daha sonraki yıllarda harcamalarda artışlar yaşanmıştır. 2014 yılında tekrar bir düşüş gerçekleşmiş ve 2015, özellikle 2016 yılında bu harcamada rekor bir artış gerçekleşmiştir. 2016 yılında 5.760 milyon TL olarak gerçekleşen bu harcama, 2017 yılında 4.609 milyon TL'ye düşmüş, 2018 yılında ise tekrar 5.243 milyon TL'ye yükselmiştir. 2019'un ilk yarısında diğer giderler kaleminde gerçekleşen tutar seviyesi ise 2.619 milyon TL'dir (SGK, 2019)⁴².

Bu gider kalemlerini toplamı ele alınarak yıllara göre ilerlemeleri incelendiğinde ise genel toplamın 2009, 2014 ve 2017 yıllarında bir önceki yıla göre harcama anlamında azalma söz konusudur. Bunun yanında en fazla harcama yapılan yıl ise 7.086 milyon TL ile 2016 yılıdır. 2018 yılında bahsedilen gelirlerdeki toplam harcama tutarı 6.990 milyon TL, 2019 yılının ilk yarısında ise 3.598 milyon TL'dir⁴³.

⁴¹ SGK, a.g.e., 2019

⁴² http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

⁴³ SGK, a.g.e., 2019

Grafik 14 SGK' nın 2008-2018 Yılı Giderler(Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019) baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Yukarıdaki grafikte(*Grafik 14*) 2008-2018 yılları arasında SGK' nın tüm giderlerinin toplamı ve bu giderlerin bir önceki yıla göre artışları gösterilmektedir. Nitekim gider kalemlerindeki dalgalanmalar önemlidir fakat-yıllara göre-yapılan en genel manada toplam gider boyutu yukarıdaki grafik aracılığıyla incelenebilmektedir.

Grafik incelendiğinde 2008 yılında 93.159 milyon TL harcama yapılmıştır. Bu süreden itibaren harcamalar her yıl sürekli artmıştır. 2008 yılında 93.159 milyon TL iken 10 yılda harcama boyutu 4 kat artmış ve 2018 yılında 384.962 milyon TL'ye ulaşmıştır. 2019 yılında ise gider boyutu 224.982 milyon TL şeklindedir⁴⁴.

Kanımızca son 10 yılda harcamalarda gerçekleşen 4 katlık artışa iki farklı bakış açısıyla bakılabilir. Pozitif bakış açısıyla bakacak olursak, sosyal güvenliğin kapsamının arttığı, gelişen teknoloji, tıbbi ihtiyaçlardaki kapsam genişlemesi gibi sebeplerle harcamalar artmış olabilmektedir. Negatif bakış açısıyla bakacak olursak gelir- gider dengesinin sağlanması ve sistemin sürekliliğin ikame ettirilmesi sistem yöneticilerinin asli görevidir. Nitekim dengenin sağlanması için giderlerin azaltılması gelirlerin yükseltilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda sistemden yapılacak harcamalar

⁴⁴ SGK, a.g.e., 2019

bu bakış açısıyla değerlendirilerek yapılmalı ve denge optimize edilmeye çalışılmalıdır.

3.1.4 Gelir-Gider Dengesi

Finansal yapının dengesini gösteren en önemli gösterge gelir gider kalemleri arasındaki ilişkidir. Nitekim bu ilişkiden doğan fark sistemin açığını veya kârını gösterecektir. Bu sebeple sistemin durumu hakkındaki doğru yorumu bu yöntem sağlamaktadır.

Tablo 4 Yıllara Göre SGK' nın Finansal Dengesi(Milyon TL)

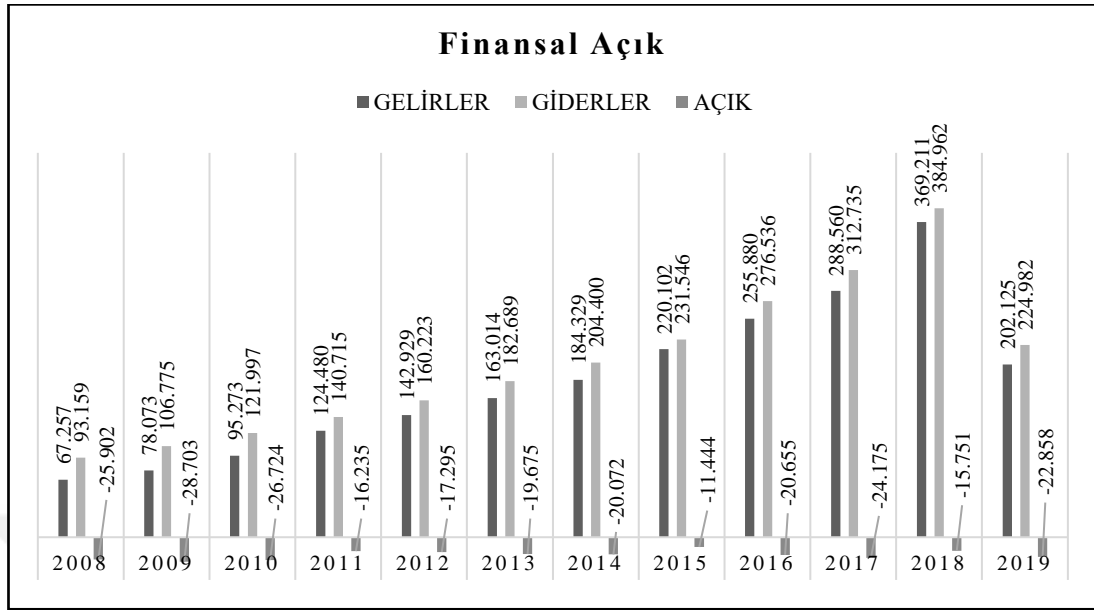
Yıllar	Gelirler	Giderler	Açık
2008	67.257	93.159	-25.902
2009	78.073	106.775	-28.703
2010	95.273	121.997	-26.724
2011	124.480	140.715	-16.235
2012	142.929	160.223	-17.295
2013	163.014	182.689	-19.675
2014	184.329	204.400	-20.072
2015	220.102	231.546	-11.444
2016	255.880	276.536	-20.655
2017	288.560	312.735	-24.175
2018	369.211	384.962	-15.751
2019*	202.125	224.982	-22.858

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019) ⁴⁵

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yıllara göre gelir ve gider seviyelerinin gösterildiği yukarıdaki tabloda(*Tablo 3*) gelir seviyeleri ile gider seviyeleri arasındaki farklar finansal açığı göstermektedir. Finansal açığın yıllara göre izlenimi ile SGK' nın aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin ilerleyişi hakkında bilgi verecektir.

Yukarıdaki tablonun daha iyi anlaşılması için aşağıda verilen grafik üretilmiştir.

⁴⁵ Tabloda gösterilen 2019 yılı göstergeleri ilk 6 ayı(Ocak-Haziran) kapsamaktadır.

Grafik 15 SGK'nın 2008-2018 Yılı Finansal Açıkları (Milyon TL)

Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019) baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Grafikte de görüleceği üzere hem gelir hem gider kalemlerinde yükselmeler görülmektedir. Gelir seviyesinde her yıl artış gözlemlenmektedir. Nitekim 2018 yılında 369.211 milyon TL gelir elde edilmiştir. Ancak yapılan harcamalar incelendiğinde, toplam gider seviyesinin de her yıl artış gösterdiğini; hatta her yıl yapılan harcama tutarı aynı yıl içerisinde elde edilen gelirlere fazladır. Bu sebeple her yıl açık verilmiştir. Finansal açığın tutarları baz alındığında en fazla açık 2009 yılında -28.703 milyon TL olarak saptanmıştır. Aynı şekilde en az açık ise -11.444 milyon TL ile 2015 yılında verilmiştir. 2018 yılında ise bu tutar -15.751 milyon TL olarak belirlenmiştir. 2019 yılının ilk yarısında belirlenen açık tutarı ise 22.858 milyon TL'dir (SGK, 2019)⁴⁶.

En fazla açık 2009 yılında verilmiştir. Bu açığın sebebi ise 2008 yılında yaşanan ekonomik kriz olabilir, ayrıca 2018 yılında kurum tasarruflarının artırılması yönünde politikaları devreye girmiş olabilir.

⁴⁶ SGK, a.g.e., 2019

4 BÖLÜM: ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI ve BU SORUNLARIN OLASI NEDENLERİ

Sosyal güvenlik sistemimizin finansal problemlerine yol açan bazı durum ve olgular bulunmaktadır. Önceki bölümlerde de aktarıldığı üzere sistemin sağlaması gereken refahın bozulmaması için bu sorunların bertaraf edilmesi gerekmektedir.

Bu bölümde sosyal güvenlik sistemimizin finansmanına engel teşkil eden sorunlar incelenecektir. Finansal problemlerden kasıtlı anlatılmak istenen durum, sosyal güvenlik sistemimizde gider seviyelerinin artmasına neden olan aktörlerin incelenmesidir. Nitekim bu konuda yapılan çalışmalar dikkate alınarak en çok dile getirilen aktörler üzerinde çalışılmıştır. Bu bağlamda literatür incelenmiş ve elde edilen kaynaklarda en çok yer verilen konular olarak aşağıdaki liste oluşturulmuştur.

Tablo 5 Kaynaklarda Yer Verilen Bazı Başlıklar

S. ⁴⁷	Konular	Yapılan Çalışmalar
1.	Aktif/Pasif Dengesinde Düşme	(Uğur & Kanyılmaz, 2008) (Alper, 2017) (Korkmaz, 2007) (Işıklı & Evlice, 2019) (Erol S. I., 2014) (Canbay & Demir, 2013) (Gökbunar & Koç, 2009) (Gümüş, 2010) (Atatanır, 2009) (Alagöz & Yapar) (Tuncay, 2012) (Güloğlu, 2000)
2.	Sağlık Harcamalarında Artış	(Bulut, 2018) (SGK, 2019)
3.	Devlet Katkısında Yetersizlik	(Egeli & Özen, 2009) (Güloğlu, 2000)
4.	Prim Yapılandırma Uygulaması	(SGK, 2019)
5.	Erken Emeklilik Uygulamaları	(Uğur & Kanyılmaz, 2008) (Alper, 2017) (Korkmaz, 2007) (Işıklı & Evlice, 2019) (Erol S. I., 2014) (Canbay & Demir, 2013) (Gökbunar & Koç, 2009) (Gümüş, 2010) (Atatanır, 2009) (Alagöz & Yapar) (Tuncay, 2012) (Güloğlu, 2000) (Zunluoğlu, 2014)
6.	Emeklilik Yaşının Düşürülmesi	(Uğur & Kanyılmaz, 2008) (Alper, 2017) (Korkmaz, 2007) (Işıklı & Evlice, 2019) (Erol S. I., 2014) (Canbay & Demir, 2013) (Gökbunar & Koç, 2009) (Gümüş, 2010) (Atatanır, 2009) (Alagöz & Yapar) (Tuncay, 2012) (Güloğlu, 2000) (Zunluoğlu, 2014)

⁴⁷ Tablo iki bölümden oluşmaktadır. İlk 16 sırada (renkli olarak gösterilmiştir) yer verilen konular ilk bölümdür. Tablonun kalan kısmı ise ikinci bölümdür. İlk bölümde, genellikle her çalışmada değinilmiş kapsayıcı başlıklar gösterilmiştir. Ayrıca bahsi geçen başlıkların aktarıldığı literatürdeki çalışmalardan bazıları listelenmiştir. İkinci bölümde ise ilk bölümde yer alan başlıkların sonuçları veya nedenleri olarak çalışmalarda gösterilen türev konular sıralanmıştır.

7.	Denetim Yetersizliği	(Korkmaz, 2007) (Gümüş, 2010)
8.	Primlerin Tahsil Edilememesi	(Gümüş, 2010) (Erol S. I., 2014) (Canbay & Demir, 2013) (Egeli & Özen, 2009)
9.	Vergi ve Prim Oranlarının Yüksek Olması	(Gümüş, 2010) (Erol S. I., 2014) (Canbay & Demir, 2013) (Egeli & Özen, 2009)
10.	İşgücündeki Uyumsuz Eşleşme Olgusu	(ÇASGEM, 2019)
11.	Prim Esaslı Olmayan Ödemeler	(Demir, 2013) (Kapıcı, 2008)
12.	Emeklilik Yaşı ve Emeklilik Sistemi	(Uğur & Kanyılmaz, 2008) (Alper, 2017) (Korkmaz, 2007) (Işıklı & Evlice, 2019) (Erol S. I., 2014) (Canbay & Demir, 2013) (Gökbunar & Koç, 2009) (Gümüş, 2010) (Atatanır, 2009) (Alagöz & Yapar) (Tuncay, 2012) (Güloğlu, 2000) (Zunluoğlu, 2014)
13.	İş Gücü Oranlarında Düşme	(TÜİK, 2019) (İŞKUR, 2018) (İŞKUR, 2017) (Işıklı & Evlice, 2019) (Korkmaz, 2007) (Danışoğlu, 2002) (Fırat, 2016)
14.	Fonların Etkin Değerlendirilememesi	(Canbay & Demir, 2013) (Korkmaz, 2007) (Bulut, 2018)
15.	Siyasi Müdahale Etkisi	(Atatanır, 2009) (Egeli & Özen, 2009)
16.	Kayıt Dışı İstihdam	(Güloğlu, Korkmaz, & Kip, 2003) (Şen, 2015) (Karaarslan, 2010) (Organ & Yavuz, 2017) (Yereli & Karadeniz, 2004) (Dam, Ertekin, & Kızılcıca, 2018)
17.	Tıbbi Teknolojinin İlerlemesi	
18.	Kayıt Dışı Ekonomi	
19.	Vasıfsız İşçi Sayısında Artış	
20.	Sektörel Değişim	
21.	Enflasyon	
22.	Ekonomik Krizler	
23.	Mevzuata Dayalı Sorunlar	
24.	Sektörün İşgücü Arzını Karşılایamaması	
25.	Gelir Dağılımında Yaşanan Adaletsizlik ve Yoksulluk	
26.	İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü	
27.	Çalışma Hayatında Değişim	
28.	İşgücünde Eğitim ve Sosyal Güvenlik Bilincinin Düşük Olması	
29.	Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı	
30.	Kamu Kurumları Arasında Koordinasyon Eksikliği	
31.	Mevzuatın Karışıklığı	
32.	Kamu Hizmet ve Harcamalarına Karşı Olumsuz Bakış Açısı	
33.	Sık Çıkarılan Af ve Borçlanma Kanunları	
34.	Prim İle Ödeme Arasında Dengesizlik	
35.	Sosyal Güvenlik Hizmetlerinden Memnuniyetsizlik	
36.	Asgari Ücret Düşüklüğü	
37.	Sonuçları Düşünülmeden Uygulanan Popülist Yaklaşımlar	
38.	İş Arzında Düşme	

39.	İşsizlik
40.	Primsiz Sisteme Kaçış(Suiistimal)
41.	Nüfusun Yaşlanması
42.	Kendi İsteği İle İstihdama Katılmama
43.	Kötü Niyetle Prim Borcu Ödememe
44.	Kurumsal ve Yönetmel Nedenler
45.	Fon Yönetiminde Siyasetin Tasarruf Yetkisinin Bulunması
46.	Ortalama Ömür Uzunluğunda Yaşanan Değişmeler
47.	Kentte Hızlı Nüfus Artışı
48.	Prim Tahsilinde Yetersizlik
49.	Siyasi ve Popülist Politikalar
50.	Köyden Kente Göç
51.	Çocuk İşçiliği
52.	Kadın İşçiliği
53.	Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırma
54.	Anlaşmalı Boşanma

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tabloda yer alan konular yararlanılan kaynaklarca doğrudan ya da dolaylı olarak değinilen konular olmaktadır. Bahsi geçen konular üzerinde bir etki zinciri düşünüldüğünde gittikçe karmaşıklaşan bir yapının meydana geldiğini görmekteyiz. Bu karmaşık yapı çalışmanın ilerleyen bölümlerinde anlatılmaya çalışılacaktır. Bu sebeple tabloda yer alan konulardan en çok dile getirilen aktörler bu bölümde yüzeysel olarak aktarılacaktır. Söz konusu aktörlerin içerik boyutlarının farklılık göstermesi incelemenin derinliği ile ilgilidir. Kanımızca literatürde yeterli derinlikle anlatılmış bu aktörlerin, çalışmanın nihai konusu olarak anlatılacak olan sebep-sonuç ilişkisinin dışına çıkararak ve aynı ifadelerin tekrar edilmesi doğru bulunmamaktadır.

4.1 Aktif/Pasif Dengesinin Düşük Olması

4.1.1 Aktif/Pasif Dengesi Nedir?

Sosyal güvenlik sisteminin gelir- gider dengesinde yaşanan sorunların sebebi için aktif/pasif dengesine bakılmalıdır. Aktif-pasif dengesi en geniş tanımıyla emekli birey başına düşen çalışan birey sayısıdır. Diğer bir deyişle aktif/pasif dengesi sistem içerisinde çalışır durumda olan sigortalılar ile emekliliğe hak kazanmış çalışmayan sigortalılar arasındaki orantıdır. Sisteme gelir kazandıranlar aktif; sistemin uzun vadeli sigorta kollarından harcama yaptıranlar ise pasif sigortalılar olarak adlandırılmaktadır (Uğur & Kanyılmaz, 2008, s. 27). Konuyu daha detaylı incelemek için aktif ve pasif sigortalı kavramlarının yakından incelenmelidir.

Aktif sigortalı; kısa ya da uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenecek kişidir. Bu kişiler kurumdan gelir ya da aylık almayı sigortalı olarak çalışan kişilerdir (SGK, 2013, s. 2). Aktif sigortalı halen çalışmakta olan geliri olup prim ödemeye devam eden kişileri tanımlamaktadır (Alper, 2017, s. 6). Pasif sigortalı kavramı ise SGK Terimler Sözlüğünde (2013, s.50) ‘Kurum kayıtlarına göre Kurumdan aylık ve/veya gelir alan kişiler’ şeklinde tanımlanmıştır. Nitekim çalışma hayatının dışında olan kurumdan önceki çalışmalarına(primlerine) istinaden aylık ve gelir almakta olan kişiler pasif sigortalı olarak tanımlanmaktadır (Alper, 2017, s. 6).

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında en yaygın kullanılan yöntemler kapitalizasyon (fon yönetimi) ve repartasyon (dağıtım) yöntemleridir. En geniş anlamıyla kapitalizasyon yöntemi; bireylerin gelecekte elde edecekleri geliri şimdiki zamanda finanse etmesidir (Korkmaz, 2007, s. 56-57).

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminde finansman yöntemi olan dağıtım (pay as you go) yöntemine göre, günümüzde pasif konuma geçmiş sigortalıların sosyal güvenlik ihtiyaçlarının aktif sigortalıları tarafından elde edilen katılım gelirleri ile finanse edilmesidir. Bu sisteme göre aynı dönemde sisteme giren gelirler aynı dönemde yapılan giderleri karşılar ve bu dengenin ortaya koyduğu oran aktif/pasif dengesini vermektedir (Korkmaz, 2007, s. 56-57).

Dünyada aktif/pasif dengesinin bozulmaya başlayacağı denge noktası 4 olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemimizde aktif/pasif dengesi bu noktadan oldukça uzaktır (Uğur & Kanyılmaz, 2008, s. 27). Günümüzde OECD ülkelerinde bu oran 6 düzeyinde seyretmekte iken ülkemizde 2 düzeyindedir. Bunun nedeni ülkemizdeki emekli sayısının fazla olmasıdır (Canbay & Demir, 2013, s. 306). Dağıtım esasına dayalı olan sosyal güvenlik sistemlerinde aktif/pasif dengesinin 4 olması gerekmektedir. Yani bir emeklinin aylığının 4 çalışan sigortalı tarafından finanse edilmesi gerekmektedir (Gökbunar & Koç, 2009, s. 31). Bu çerçevede istatistik verileri incelenerek konunun merkezine inilmeli ve aktif/pasif dengesinin durumu belirlenerek sonuca gidilmelidir.

4.1.2 Ülkemizde Aktif/Pasif Dengesinin Durumu

Ülkemizde aktif/pasif dengesinin durumuna bakmadan önce, aktif/pasif dengesinin izleneceği grafikte söz konusu sigortalı adlarına yer verilmelidir. Nitekim aktif/pasif dengesini ve bu dengeyi etkileyen unsurların açıklanması ve anlaşılması hususunda bu kavramlara hâkim olunması gerekmektedir. Aşağıdaki tablo(Tablo 4) ile söz konusu kavramlara ve açıklamalarına yer verilmiştir.

Tablo 6 Sigortalı Kapsamında Yer Alan Sigortalı Sınıflandırması Terimleri

SİGORTAL I	KOD ⁴⁸		TANIM
Aktif Sigortalılar	A	A= B+C+D+E+F +G+H	
Zorunlu	B		Çalışmakta olan bireylerin 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4.maddesinin 1.fıkrasının a, b veya c bentlerinden kendilerine uygun olan statüye göre sınıflandırılmalarıdır. Zorunlu sigortalı ifadesi, vatansızlar ve sığınmacılar da dâhil olmak üzere Genel Sağlık Sigortası kapsamı altında olduğunu belirtmektedir (SGK, 2013, s. 72).
Çırak	C		Çıraklık sözleşmesi esas alınarak bir iş için gereken bilgi ve beceriyi o iş içinde geliştiren 14 yaşını doldurmuş, 19 yaşından gün almamış kişiyi ifade etmektedir (SGK, 2013, s. 11).
Yurtdışı Topluluk	D		Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi imzalayan ülkelerde Türk işverenlerce Türk işçilerinin sosyal güvenliklerini sağlamaya yönelik topluluk sigortasıdır (SGK, 2013, s. 71).
Tarım (4/A)	E		Tarımda alanında bir işverence çalıştırılan bireyleri ifade etmektedir.
Tarım (4/B)	F		Tarım alanında kendi nam ve hesabına çalışan sigortalıları ifade etmektedir.
Muhtar	G		Köy ve mahallelerde yerel yönetim amiri olarak görev yapan bireylerdir.
İsteğe Bağlı	H		Zorunlu sigortalılık şartlarının yerine gelmemesi şartı ile bireylerin isteğe bağlı prim ödemesi yaparak uzun vadeli sigorta

⁴⁸ Tablo da yer alan 'KOD*' sütunu altında yer alan harfler ile kavramların hangi verilerin toplanması ile oluştuğu anlatılmak istenmiştir.

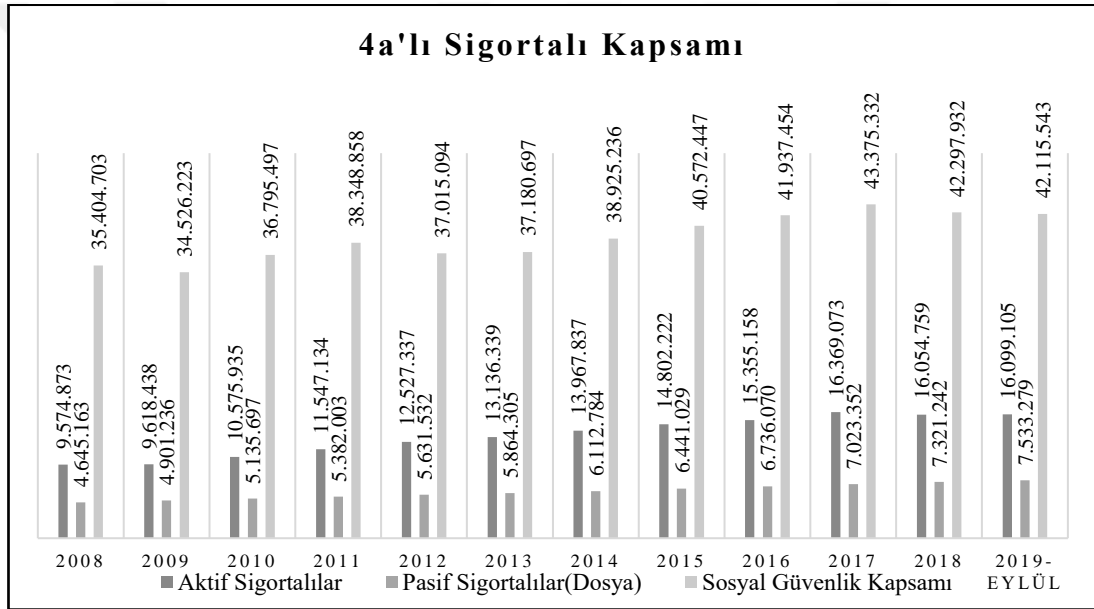
			kollarından yararlanması ve genel sağlık sigortası kapsamına dâhil olmasıdır (SGK, 2013, s. 27).
Pasif (Aylık Alanlar) Sigortalılar	I	$I=\dot{I}+K$	Aylık; <i>Sosyal Güvenlik Terimleri Sözlüğü'</i> (SGK, 2013, s. 6) ne göre yaşlılık, malullük, ölüm sigortaları ve vazife malullüğü durumlarına istinaden kişilere ödenen sürekli ödemeyi ifade etmektedir. Nitekim bu terimler çalışma hayatından tamamen çekilmiş kurumdan ödeme alan kişileri tanımlamaktadır.
Dosya	\dot{I}	$\dot{I}=L+M+N+O+P+R$	
Kişi	K	$K=L+M+N+\ddot{O}+P+S$	
Yaşlılık	L		
Malullük	M		
Vazife Malulü	N		
Ölen Sigortalı (Dosya)	O		
Ölen Sigortalıların Hak Sahipleri	\ddot{O}		
Sürekli İş Göremezlik Geliri Alanlar	P		
S.İ Ölüm Geliri (Dosya)	R		
S.İ Ölüm Geliri Alanlar	S		
Bağımlılar	Ş	$\text{Ş}=\text{SG Kapsamı}-K-A$	
Aktif / Pasif Oranı	U	$U=A/\dot{I}$	
Özel Sandıklar	Ü	$\ddot{U}=V+Y+Z$	506 sayılı Kanunun geçici 20'nci maddesi kapsamında; bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler personeli için kurulmuş bulunan sandıklardır. Sandık kapsamı SGK hesaplarına
Aktif Sigortalılar	V		
Aylık Alanlar	Y		
Bağımlılar	Z		

Aktif /Pasif Oranı (Özel Sandıklar)	X	$X=V/Y$	devredildikten sonra devir tarihi itibariyle 5510 sayılı kanuna göre 4a'lı olarak gruplandırılmaktadır (SGK, 2013).
-------------------------------------	---	---------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kaynak: (SGK, 2009)⁴⁹ kaynağından açıklamak üzere tarafımızca revize edilerek aktarılmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere aktif/pasif dengesi, aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına bölünmesi ile bulunmaktadır. Ayrıca aktif/pasif dengesinin hesabında pasif sigortalı olarak açılan dosya sayısına göre hesaplama yapılmaktadır. Diğer taraftan sosyal güvenlik kapsamının detaylı olarak incelenmesi aktif/pasif dengesinin daha iyi anlaşılması açısından pekiştirici adım olacaktır.

Grafik 16 4a'lı Sigortalı Kapsamı⁵⁰



Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

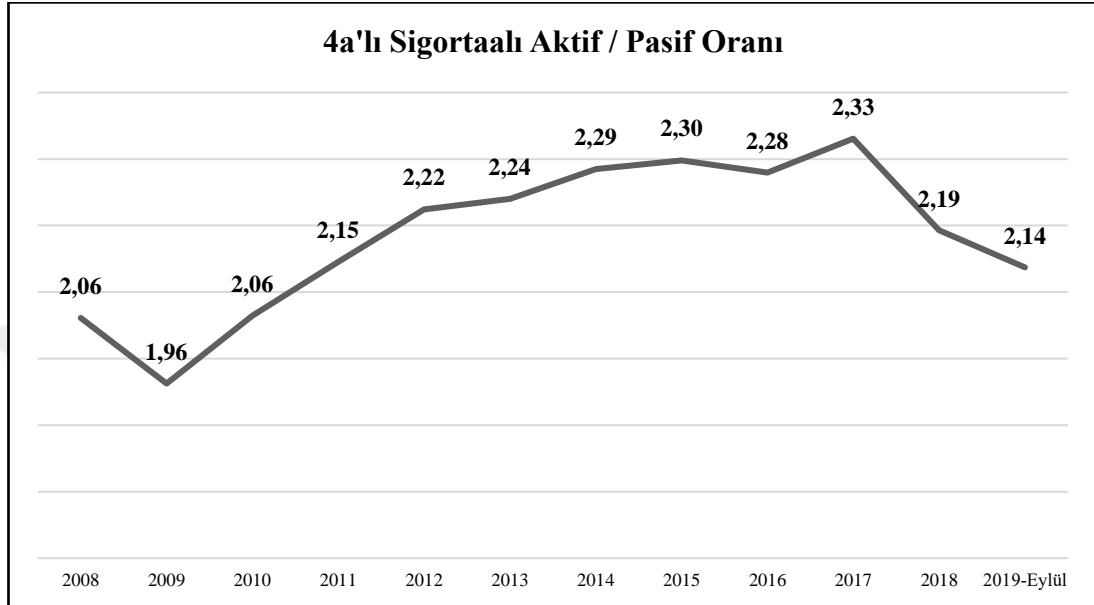
Yukarıdaki grafikte(Grafik 17) reform yılı olan 2008 yılı başlangıç alınarak 2019 yılına kadar 5510 sayılı kanunun 4.maddesinin 1.fıkrasının (a) bendi kapsamında yer alan aktif sigortalı, pasif sigortalı ve ülke nüfusuna göre toplam 4a'lı sigortalı sayısı aktarılmıştır. Tabloda da görüldüğü üzere aktif ve pasif sigortalı sayıları her yıl artmıştır. Bu durum kapsamın genişlediğinin bir göstergesi olarak ifade edilebilmektedir.

⁴⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/e2c051e7-60d8-4f8f-bf31-0d32bbfde6a7/2009_12_sigortalı.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=e2c051e7-60d8-4f8f-bf31-0d32bbfde6a7 (Erişim: 11.12.2019)

⁵⁰ Grafik 17, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

Aktif/pasif dengesi, aktif sigortalı sayısının, pasif sigortalı sayısına bölünmesi ile bulunabilmektedir. Aşağıdaki grafik(Grafik 18) ile 4a'lı sigortalı sayısının aktif/pasif dengesi gösterilmektedir.

Grafik 17 4a'lı Sigortalı Aktif / Pasif Oranı⁵¹



Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Yukarıdaki grafikte 5510 sayılı kanunun 4.maddesinin 1.fıkrasının a bendine tabii olarak sigortalı olan birey sayılarının aktif/pasif dengesi gösterilmektedir. Grafik incelendiğinde 2008 yılında 2,06 olarak gerçekleşen bu denge son 10 yıl baz alınarak düşünüldüğünde en düşük değerini 2009 yılında 1,96 olarak görmüştür. En yüksek değerleri ise 2015 yılında 2,30 ve 2017 yılında 2,33 olarak gerçekleşmiştir. Geçtiğimiz yıl(2018) bu değer 2,19'a düşmüştür. Bu değer en güncel veriler(2019-Eylül) ışığındaki değeri ise 2,14 olarak gerçekleşmiştir.

Aktif/pasif dengesini $\frac{a}{p}$ şeklinde⁵² formülleştirirsek dengenin düşme ya da yükselme senaryoları hakkında daha net yorumlar yapılabilecektir. Nitekim 2009 yılındaki düşüş veya 2010-2011 yılındaki büyük artışın bir sebebi bulunmaktadır. formül bağlamında incelendiğinde ise 2009 yılında a' da düşüş gerçekleşmiş veya p'de artış gerçekleşmiş olabilir şeklinde bir çıkarımda bulunulabilir. Bu çıkarımın peşinden gidilecek olursa 2009 yılında gerçekleşen ekonomik krizin iş gücünde daralma yaratması ve aynı

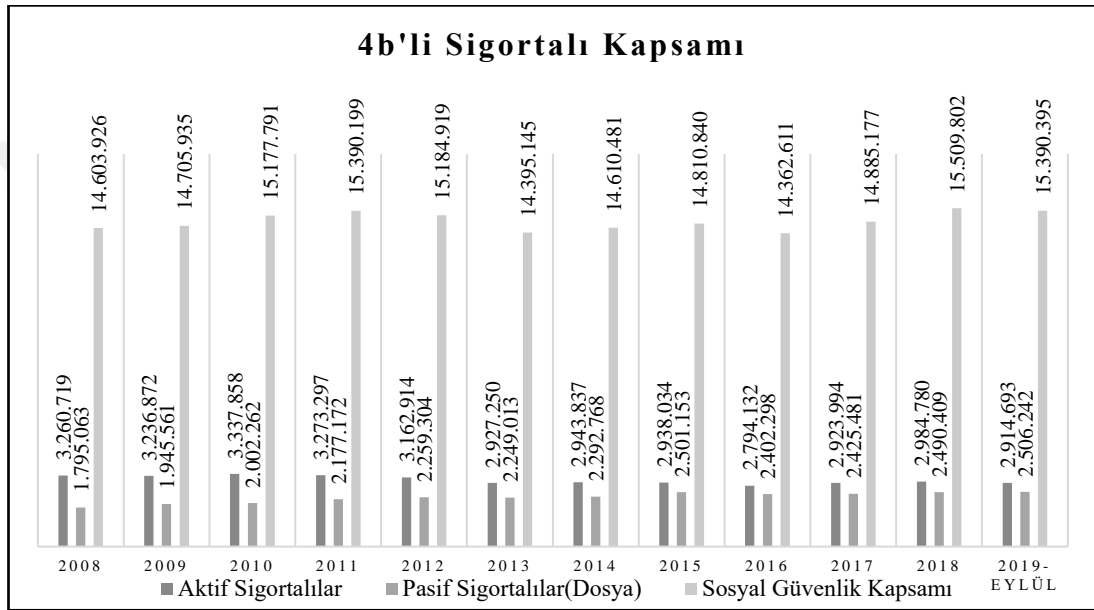
⁵¹ Grafik 18, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

⁵² a: aktif sigortalı sayısı/ p: pasif sigortalı sayısı

dönemde artış gösteren emekli sigortalı sayısının bu dengede düşüşe yol açtığı söylenebilir. Grafikte görülen artışlar ise iş gücünde olan artışın aktif/pasif dengesinde de artışa yol açtığı söylenebilmektedir.

5510 sayılı kanunun 4.maddesinin 1.fikrasının (b)bendi kapsamındaki sigortalılara Bağ- Kur sigortalısı adı verilmektedir. Aşağıdaki grafikte Bağ- Kur sigortalılarının aktif/pasif dengesi aktarılmıştır.

Grafik 18 4b'li Sigortalı Kapsamı⁵³



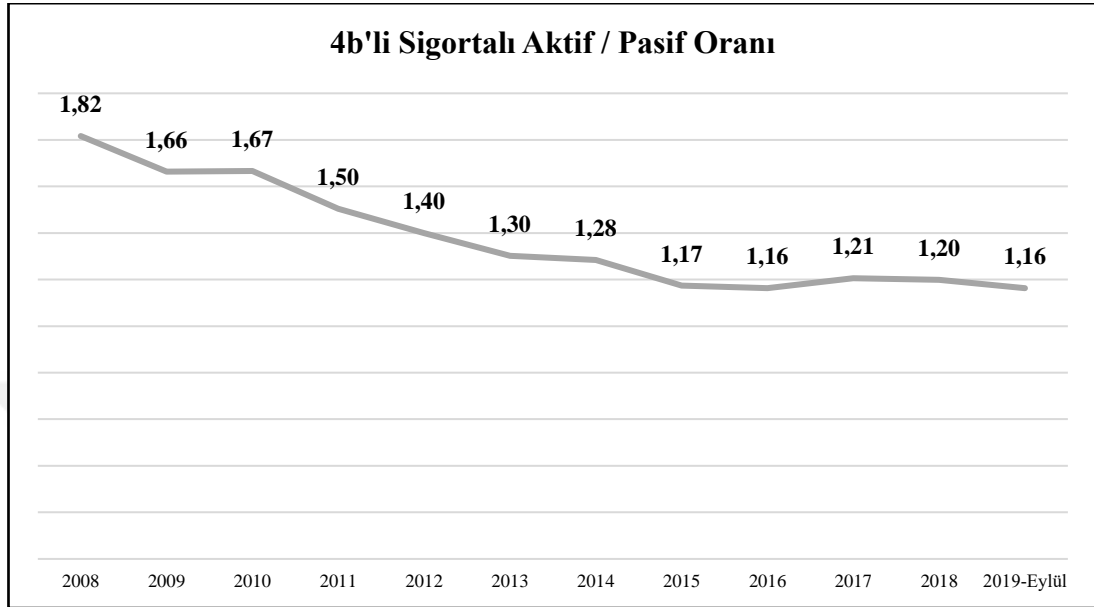
Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

5510 sayılı kanuna göre 4b'li olarak adlandırılan Bağ- Kur sigortalıları yukarıdaki grafikte; aktif sigortalı, pasif sigortalı ve ülke içindeki toplam 4b'li sigortalı sayısı olarak aktarılmıştır. Grafik kabaca incelendiğinde aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısından her zaman fazla olduğu ancak bu değerlerin arasındaki farkın fazla olmadığı göze çarpmaktadır. Nitekim aktif/pasif dengesi olumlu yönde olması bu iki değişkenin arasındaki farkın pozitif yönde fazla olması ile ilgilidir. Aktif sigortalı sayısı pasif sigortalı sayısından ne kadar fazla ise, aktif/pasif dengesi o derece olumlu yönde artış gösterecektir.

⁵³ Grafik 19, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

Aşağıdaki grafikte(Grafik 20) aktif/pasif dengesinin yıllara göre ve 4b statüsüne göre durumu aktarılmıştır.

Grafik 19 4b'li Sigortalı Aktif / Pasif Oranı⁵⁴



Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Grafik incelendiğinde gözle görülür bir düşüşe şahit olunmaktadır. Reform yılı olan 2008 yılında 1,82 olarak gerçekleşen denge; 2009 yılında 1,66, 2010 yılında ise artarak 1,67 ye yükselmiştir. Bu yıldan sonra büyük düşüşler gerçekleşen dengede 2016 yılından sonra küçük yükselişler gerçekleşmiştir. Geçtiğimiz yıl(2018) 4b sigortalıları için aktif/pasif dengesi 1,20 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu denge 2019 yılının Eylül ayında ise 1,16 düzeyindedir.

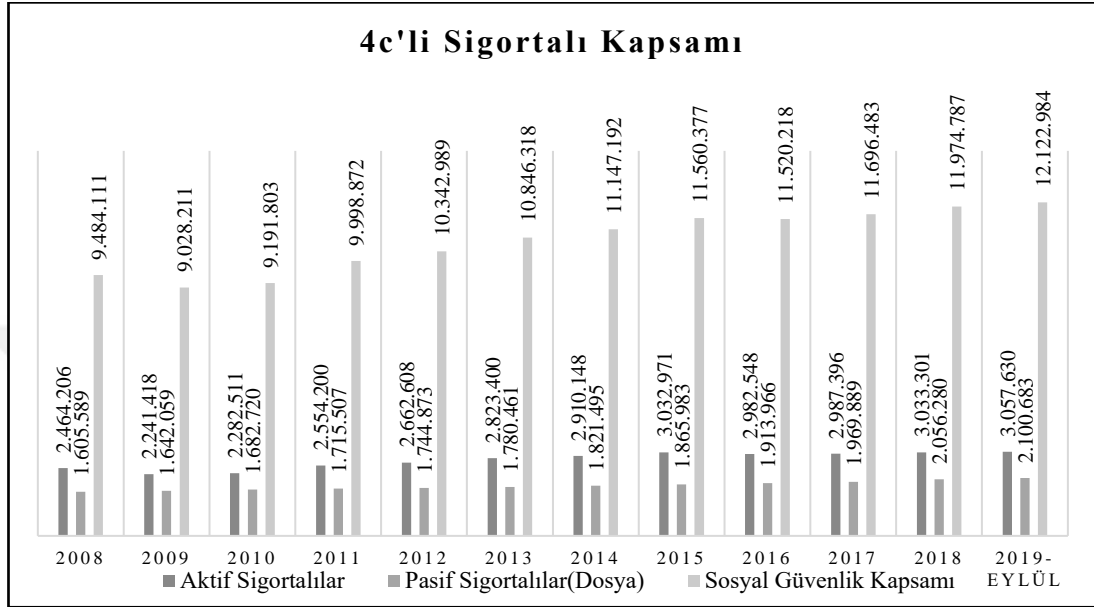
Dengede meydana 2009 yılındaki düşüşün sebeplerinden birinin ekonomik kriz olduğu söylenebilir. Kendi hesabına çalışan sayısındaki daralma aktif sigortalı sayısında da doğru orantılı olarak daralmaya yol açtığı ve bu durumun aktif/pasif dengesinde de zincirleme olarak düşüşe yol açtığı şeklinde bir çıkarım yapılabilmektedir.

5510 sayılı kanunun 4.maddesinin 1.fikrasının (c) bendi kapsamına giren sigortalılar Emekli Sandığı adı verilen sigortalı statüsündedirler. Kamu hizmetlerinde çalışan bu sigortalıların sosyal güvenlik primlerinin devlet tarafından yatırılması ile 4c statüsü

⁵⁴ Grafik 20, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

altında sigortalı olması şeklinde ifade edilebilmektedir. Üç sigortalılık statüsünden sonuncusu olan statüye göre aktif/pasif dengesinin hesabında referans alınan veriler aşağıdaki grafik(Grafik 21) ile gösterilmiştir.

Grafik 20 4c'li Sigortalı Kapsamı⁵⁵



Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

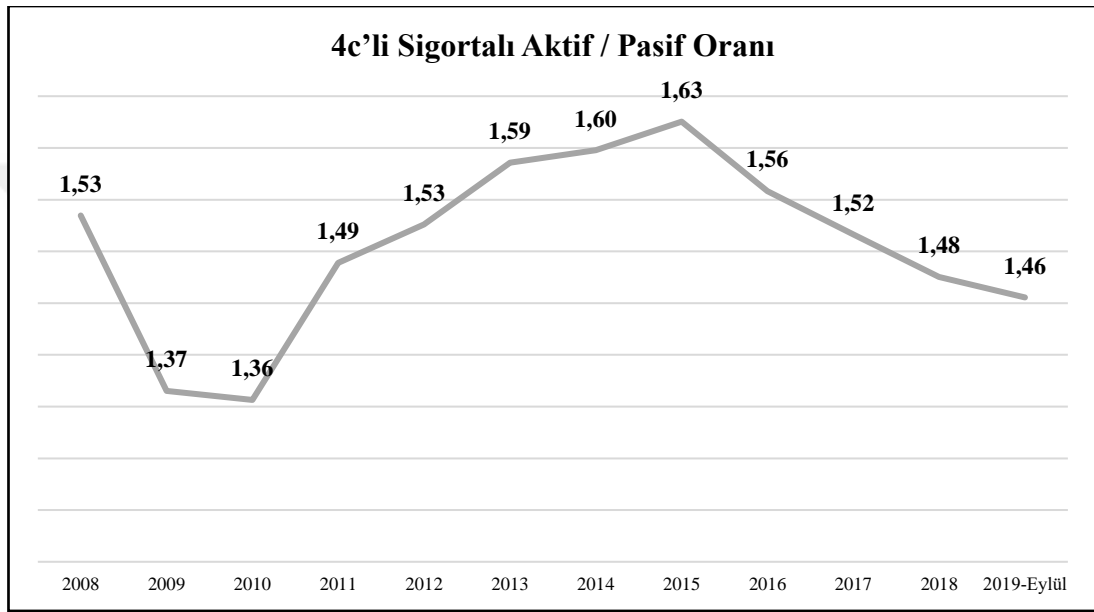
Yukarıdaki grafikte 4c'li sigortalılardan aktif sigortalı sayısı, pasif sigortalı sayısı ve toplam 4c'li sigortalı sayısı yıllara göre aktarılmıştır. Diğer statülerde de görüldüğü gibi 4c'li sigortalılarda da 2009 yılında bir düşüş gerçekleşmiştir. Söz konusu düşüş aktif sigortalı sayısında belirgin şekilde görülmektedir ve bu düşüş sigortalı kapsamında da görülmektedir.

Aşağıda yer alan Grafik 22'de 4c'li sigortalılar için yıllara göre aktif/pasif dengesi gösterilmektedir. Reform yılında 1,53 ile başlayan denge 2009 yılında büyük bir düşüş ile 1,37' yer gerilemiştir. 2010 yılında 1,36'ya gerilen denge bu yıldan sonra yükselişe geçmiştir. En yüksek değerini 2015 yılında 1,63 olarak bulan denge sırayla; 1,56, 1,52 şeklinde düşerek ilerlemiştir. Geçtiğimiz yıl(2018) aktif/pasif dengesi 1,48 olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılının Eylül ayı verilerine göre 4c sigortalılarında aktif/ pasif dengesi 1,46 olarak hesaplanmıştır.

⁵⁵ Grafik 21, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

Söz konusu grafiğe göre aktif pasif dengesi Grafik 21’de de görüldüğü üzere 2009 yılında büyük bir düşüş yaşamıştır. Bu düşüşün işbu yıldaki kamuda çalışan memur sayısının sabit kalması ve emekli olan 4c’li memur sayısının ise artması şeklinde bir açıklaması olabilir. Bu yıldaki finansal krizin diğer statülerde olduğu gibi bu düşüşe yol açması şeklinde bir yorum yapılabilmektedir. 2015 sonrası düşüşlerde ise yine emekli sayının artması ve çalışan sayısında yaşanan daralmalar etkili olabilmektedir.

Grafik 21 4c’li Sigortalı Aktif / Pasif Oranı⁵⁶



Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

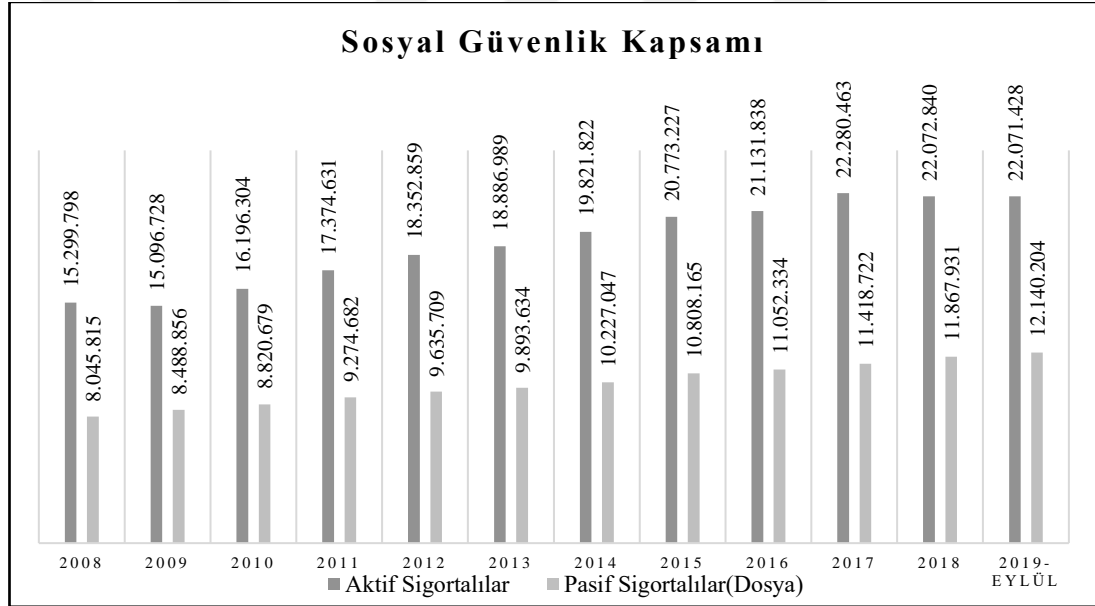
Aktif/pasif dengesinde yaşanan dalgalanmaların nihai anlamı genel tablonun incelenmesi ile mümkün olmaktadır. Yukarıda açıklanan üç statünün birleşiminden oluşan genel denge, sosyal güvenlik sistemimizin aktif/pasif dengesi bakımından istikrarını göstermektedir. Öyle ki aktif/ pasif dengesi gelişmiş ülkelerde 4 düzeyindedir. Ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklılık gösteren bu oranın en düşük seviyesi ‘2’ olmalıdır. Bu seviyenin altına düşülmesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde her an bozulma olasılığının çok yüksek olduğu anlamına gelmektedir (Acar & Kitapçı, 2008, s. 80).

Ülkemizde aktif sigortalı ve pasif sigortalı sayıları aşağıdaki grafik(Grafik 23) ile aktarılmaktadır. Grafik incelendiğinde artarak ilerleyen pasif sigortalı sayısı ile aktif

⁵⁶ Grafik 22, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

sigortalı sayısının 2008 yılındaki farkları 7.253.983 olarak gerçekleşmiştir. Aktif/pasif dengesinin gidişatının iyileşmesi için bakımından bu farkın giderek büyümesi gerekmektedir. İncelemeye devam edildiğinde farkın 2016 yılında 10 milyonun(10.079.504) üzerine çıktığı görülmektedir. Bu durum önemli bir gelişme olarak ifade edilebilmektedir. İşbu fark üzerinden yorumlamaya devam edilecek olursa 2018 yılında 10.204.909 ve 2019 yılı Eylül ayında ise 9.931.224 şeklinde fark tespit edilmiştir. Daha önce de bahsedildiği gibi aktif sigortalı sayısındaki artışın hızlanması ve pasif sigortalı sayısındaki artışın durağanlık yaşaması sistem açısından iyi bir dönem olarak nitelendirilebilecektir. Öyle ki böyle bir durumun gerçekleşmesi aktif ve pasif sigortalı sayıları arasındaki farkın artmasına neden olmaktadır.

Grafik 22 Sosyal Güvenlik Kapsamı⁵⁷

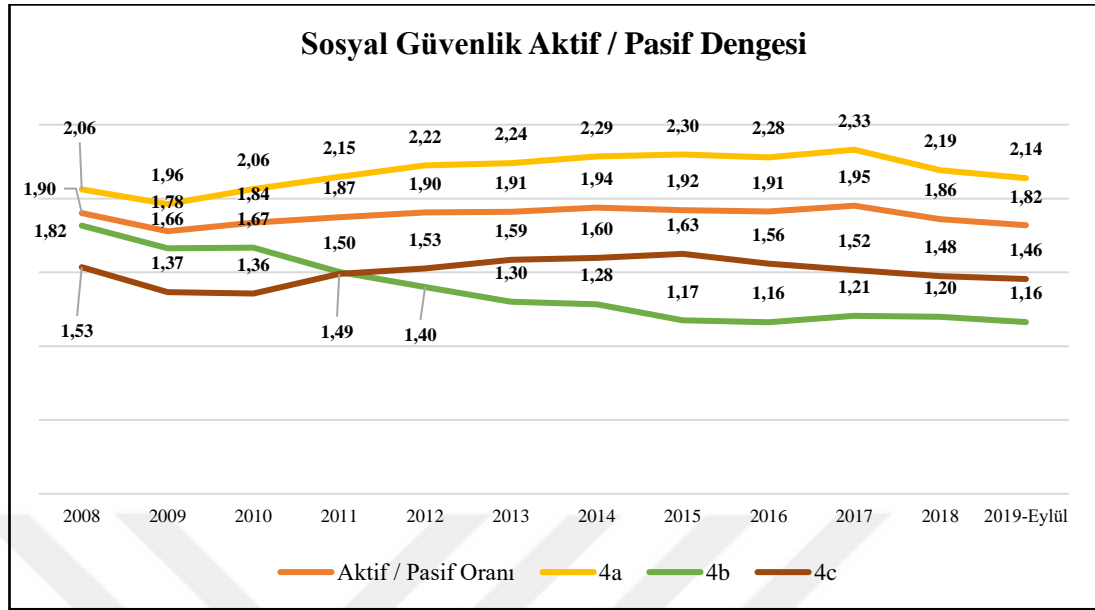


Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Aktif/pasif dengesinin üç statü nazarında incelenmiş ve bazı dönemler kırılma bazı dönemler ise artışların söz konusu olduğu gözlemlenmiştir. Aşağıdaki grafikte en genel şekli ile aktif/pasif sigortalı dengesi gösterilmektedir.

⁵⁷ Grafik 23, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

Grafik 23 Sosyal Güvenlik Aktif / Pasif Dengesi⁵⁸



Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri baz alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Grafik incelendiğinde genel dengenin 4b ve 4c sigortalılara göre daha iyi bir konumda olduğu görülmektedir. Ancak 4a aktif/pasif dengesinin genel dengenin üzerinde olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda 4a sigortalılarının hem kapsam hem de aktif sigortalı sayısı bakımından diğer sigortalılara göre daha fazla bir nüfusa sahip olduğu şeklinde bir çıkarım yapılabilmektedir. Diğer bir açıdan 2009 yılında yaşanan kırılma genel dengede de gözlemlenebilmektedir. 2008 yılında 1,90 şeklinde gerçekleşen denge 2009 yılında 1,66'ya gerilemiştir. 2012 yılından itibaren tekrar 1,90 seviyelerine yükselen denge en yüksek değerini 2017 yılında gerçekleştirmiştir. 2018 yılında tekrar 1,86'ya gerileyen aktif/pasif dengesi 2019 yılının Eylül ayı verilerine göre 1,82 olarak tespit edilmiştir.

Aktif/pasif dengesini etkileyen birçok aktör bulunmaktadır. Bu aktörler diğer başlıklar altında açıklanarak söz konusu olan aktörler arası etki zincirine önümüzdeki bölümlerde ışık tutulmaya çalışılacaktır.

4.1.3 Aktif/Pasif Dengesinin Nedenleri ve Sonuçları

Çalışmanın önceki bölümlerinde de bahsedildiği üzere aktif/pasif dengesi ülkemizde sosyal güvenlik sistemimizin aktüeryal dengesini simgelemektedir. Nitekim dengenin

⁵⁸ Grafik 24, EK 3 ile verilen değerlerden oluşturulmuştur.

sağlanması açısından yürütülen faaliyetler önem arz etmektedir. Öteki taraftan dengenin bozulmasında etkili olan aktörlerin tespit edilerek bertaraf edilmesi gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde aktif/pasif dengesinin sistem aktörlerinin oluşturduğu etki zinciri üzerindeki yeri belirlenmeye çalışılacaktır.

Gümüş'e (2010) göre ülkemizde 1990'lı yıllardan bu yana emeklilik sistemimizdeki finansal krizin sebepleri, şöyle sıralanmaktadır;

- **Emeklilik yaşının siyasal politikalara alet edilerek sık sık değişiklik yapılması**
- **Emeklilik yaşının düşük tutulması**
- Prim tahsilatı için üretilen çözümlerin yetersiz kalması
- Prim aflarının sık çıkarılması nedeniyle vatandaşların beklentiye girerek prim ödememe yolunu seçmesi
- **Emeklilik yaşının sebep olduğu erken emeklilik uygulamalarının yarattığı olumsuz sonuç**
- Prim hesabında indirim oranlarının yüksek tutulması
- Kayıt dışı istihdamın olumsuz etkisi
- Sisteme ilişkin tutarlı devlet politikalarının olmayışı
- **Pasif sigortalı sayısındaki hızlı artış**
- Toplanan primlerin asıl amaçlar çerçevesinde kullanılmaması
- Sık çıkarılan borçlanma kanunları ve hizmet borçlanmaları
- Prim karşılığı olmayan ödemeler
- Emekli aylığı ödemeleri ile prim ilişkisinin bulunmaması
- Kurumsal anlamda yaşanan diğer sorunlar

Yukarıda da- koyu puntolarla-görüleceği üzere sosyal güvenlik sistemimizin belini büken temel sorunların arasında aktif/pasif dengesinin popüler bir yeri bulunmaktadır. Öyle ki sistemde olumsuz etki yaratan bazı aktörlerin sonuçları aktif/pasif dengesinde düşüşe neden olmaktadır.

Literatür incelendiğinde aktif/pasif dengesindeki düşüşün en büyük nedeni erken emekliliktir. Erken emeklilik ve diğer nedenler üzerine bazı çalışmalardan derlenen kesitler aşağıda yer almaktadır.

Erken emeklilik aktif/pasif dengesinin bozulmasına neden olmaktadır. Ortaya çıkan dengesizlik sonucunda sosyal güvenlik sisteminin mali yapısı bozulmakta ve sistemin finansmanı zorlaşmaktadır (Canbay & Demir, 2013, s. 306). Dünyada aktif/pasif dengesinin bozulmaya başlayacağı denge noktası 4 olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemimizde aktif/pasif dengesi bu noktadan oldukça uzaktır. Nitekim sistemimizin bu konuda atılması gereken büyük adımlara ihtiyacı vardır. Aktif/pasif dengesinin bozulmasının en önemli nedenlerinden biri pasif sigortalılığın kazanılmasının kolaylaşmasıdır. Buna neden olan durumlar ise; başta uzun vadeli sigorta kolları olmak üzere mevzuatta yapılan değişiklikler, düşük emeklilik yaşı, prim oranlarındaki yükseklik ve sık çıkarılan aflar ile prim ödemeyenlerin ödüllendirilmesi aktif nüfusu azaltmakta ve kayıt dışılığı artırmaktadır (Uğur & Kanyılmaz, 2008, s. 27). Başka bir çalışmada ise aktif/pasif dengesi şöyle aktarılmaktadır. Ülkemizde aktif/pasif dengesi tamamen bozulmuş durumdadır. Aktif/pasif dengesinin bozulmasının en temel sebebi emeklilik asgari yaş şartının aşağı çekilmesidir. Ülkemizde 1954-1999 yılları arasında emeklilik yaşı şartı dokuz kez değiştirilmiştir. Özellikle 1991 yılı seçimlerinden sonra Demirel-İnönü hükümetinin 3774 sayılı kanunu ile emeklilik yaşı düşürülmüş ve genç emekli yığını giderek artmıştır. Bu durum sistemin çıkmaza girerek bozulmasında en temel etken olmuştur (Gümüş, 2010, s. 12).

Aktif/pasif dengesindeki düşüşü matematiksel olarak açıklamak gerekirse, kesrin payında yetersiz artışın varlığı ve paydadaki yapay/hızlı büyüme şekli dengesizliğe sebep olmaktadır. Aktif sayısındaki yeterli artışın olmaması kayıt dışı istihdamı ve iş gücüne katılımın yetersizliğini göstermektedir. Diğer yandan pasif sayısındaki artış ise erken emeklilik, emeklilik yaşının düşük olduğunu ve ortalama yaşam beklentisinin uzun olduğunu göstermektedir (Korkmaz, 2007, s. 57).

Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanında aktüeryal dengenin bozulmasına neden olan erken emeklilik uygulamaları dünya çapında önemli bir tartışma konusudur. Uluslararası standartlara göre 4 çalışana bir emekli karşılık gelirken ülkemizde bu oran 2'nin altında seyretmektedir (Atatanır, 2009, s. 44).

Erken emeklilik uygulamalarının sonucu olarak, pasif sigortalı sayısının artışına karşılık aktif sigortalı sayısının yetersiz kalması ile aktif/pasif dengesi bozulmuştur (Gökbunar & Koç, 2009, s. 31).

Emeklilik yaşındaki artışın sebebi aktif/pasif dengesinin yükseltilmesi amacıdır. Nitekim bu sayede gelir sağlamak mümkün olsa da çalışan primlerinin işverenlerce fiyatlara yansıtılması ve yükün topluma mal edilmesi şeklinde bir sonuç gerçekleşecektir. Bu sonuç refah seviyesinde düşüşe neden olacaktır (Alagöz & Yapar, s. 446).

Aktif/pasif dengesinin bu denli düşük olmasının nedenlerinden bir tanesi de işsizlik oranlarıdır. Çalışmadığı için prim ödemeyen ve çalışanlar üzerindeki prim yükünün artmasında etkili bir aktör olan işsizlik kavramı ülkemizde genelde %10 seviyelerinde ilerlemektedir, ancak bu seviye olması gereken seviyeyi aşmaktadır (Organ & Yavuz, 2017, s. 114).

Aktif/pasif sigortalı dengesinin iyileştirilmesi için pasif sigortalı sayısındaki artışın absorbe edilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle 2002 yılında emeklilik yaşının kademeli olarak artırılması hedeflenmiştir. Pasif sigortalı oranının düşürülememesinin başlıca önemli nedenleri şunlardır;

- Özelleştirme ve ekonomik kriz dönemlerinde verilen emeklilik kararları
- Mevzuatta yapılan sık değişiklikler ve emekli olma şartlarını kolaylaştıran uygulamalardır (Alper, 2017, s. 13).

Kayıt dışı istihdamın bir sonucu olan kayıt dışı ekonomi kavramı; istihdamın sağlanması ile sisteme gelir olarak kaydedilen primlerin engellenmesi anlamına gelmektedir. Bu durum aktif sigortalı sayısının azalması olarak ifade edileceği gibi dolaylı olarak pasif sigortalıların ihtiyaçların finansmanı için gereken kaynağın zayıflaması olarak da düşünülebilmektedir. Ayrıca bu ekonomik kayıp sosyal güvenlik sisteminin verdiği finansal açığa da rol oynamaktadır (Işıklı & Evlice, 2019, s. 178).

Aktif/pasif dengesinin beklenen yaşam süresi ile ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda durumun ne kadar vahim olduğu görülebilmektedir. Nitekim ortalama yaşam süresi her yıl artarak ilerlemektedir. Bu ilerleyişle beraber emeklilik

yaşının düşük olduğu dönemde(38-43) emekli olup 80 yaşına kadar yaşayacak olan marjinal bireyin emekli olarak geçireceği süre ile çalışarak geçirdiği süre arasında mantıklı bir ilişkinin bulunması gerekmektedir. Öyle ki çalışma dönemi süresi ile emeklilik dönemi süresi arasındaki mantıklı ilişki $\frac{1}{3}$ şeklinde olmalıdır. Diğer bir deyişle emeklilik döneminde geçirilecek olan süre aktif dönemde geçirilecek olan sürenin üçte birinden fazla olmamalıdır. Bu orantı dışında yapılan uygulamaların sisteme sağlayacağı etkinin olumsuz olması kaçınılmazdır (Tuncay, 2012, s. 87).

Ülkemizde aktif/pasif dengesinin bozulmasına Türkiye’de üç temel faktör neden olmaktadır. Bu nedenler sürekli çıkarılan borçlanma kanunları uzun yıllar süren erken emeklilik uygulamaları ve kayıt dışı çalışmalardır (Güloğlu, 2000, s. 224).

4.2 Kayıt Dışı Uygulamalar

Kayıt dışı uygulama kavramı, genel bir kapsayıcı ifade olarak tanımlanabilmektedir. Nitekim kayıt dışı çalışma ve bu çalışmalardan elde edilen kayıt dışı ekonomik değerler kayıt dışı uygulamalar kavramı altında yer almaktadır.

4.2.1 Kayıt Dışı Ekonomi Nedir?

Kayıt dışı ekonomi resmi kayıt altına hiç girmemiş, kanunen belgelendirilemeyen, yetkili kurumlarca kontrol edilemeyen ve milli gelir hesabında dışında kalan ekonomik iş ve faaliyetler olarak tanımlanmaktadır (Candan, 2007, s. 7).

Kayıt dışı ekonomi kavramı en geniş ifadeyle; resmi olarak GSMH’ e katkısı olmayan çalışmalardan elde edilen gelirler olarak tanımlanabilmektedir. Kayıt dışı ekonominin ekonomik, sosyal ve psikolojik unsurlar gibi nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenle yıldan yıla bile farklılık gösteren bu kayıt dışı değerlerin ülke bazındaki boyutunu işsizlik, enflasyon, teknoloji, gelişmişlik seviyesi gibi ekonomik nedenler yakından etkilemektedir(Akt: Erdinç, 2016, s. 40).

Kayıt dışı ekonomi başlı başına çalışmaya dayanan bir kavramdır. Nitekim çalışma şeklinin legal ya da illegal olması fark etmeksizin bu çalışmalardan elde edilen gelirlerin kayıt altına alınmaması kayıt dışı ekonomiyi tanımlamaktadır. Aşağıdaki tablo ile kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin sınıflandırılması aktarılmaktadır. Parasal ve parasal olmayan işler olarak ikiye ayrılan çalışmalar yasal ve yasal olmamak

bakımından ayrı parametrelerde sınıflandırılmaktadır. Vergi kaçırma ve vergiden kaçınmak amacıyla yapılan faaliyetler de bu sınıflandırmaya dâhil edilmektedir.

Tablo 7 Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması

Faaliyet Türü	Parasal İşlemler		Parasal Olmayan İşlemler	
Yasa Dışı Faaliyetler	Çalıntı mal ticareti, uyuşturucu madde üretimi ve satışı, fuhuş, kumar, kaçakçılık ve dolandırıcılık		Uyuşturucu, çalıntı mal, kaçakçılık malı vs. takası, şahsi kullanım için uyuşturucu imali veya yetiştirilmesi, kendi kullanımı için hırsızlık.	
Vergi	Vergi kaçırma	Vergiden kaçınma	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma
Yasal Faaliyetler	Bildirilmeyen gelir, yasal mal ve hizmetler için bildirilmeyen ücret, kazanç, varlık elde edilmesi	Çalışanlara yapıldığı halde Vergiden muaf olan ödemeler ve işçilere yapılan ödemelerin indirimi.	Yasal olan mal ve hizmetlerin takası	Kişisel veya başka birine yardım için yapılan işler

Kaynak: (Akt: Şen, 2015, s. 6) tarafından aktarılan tablo çalışmaya uygun boyutlara revize edilerek kullanılmıştır.

4.2.2 Kayıt Dışı İstihdam Nedir?

Sosyal güvenlik sistemimiz açısından kayıt dışı çalışma faaliyetleri sistemin en derin yaralarından biri olmaktadır. Öyle ki bu sorunun yol açtığı diğer etkiler hem sosyal güvenlik sistemi hem de ülke ekonomisi bakımından ilgilenilmesi gereken problemlere yol açmaktadır.

Kayıt dışı istihdama dair ilk tanımlamalar 1970 yılına dayanmaktadır. ILO(Dünya Çalışma Örgütü) tarafından düzenlenen Dünya İstihdam Programı kapsamında yayımlanan Kenya Raporu'nda kayıt dışı istihdam kavramı '*enformel sektör*' olarak tanımlanmıştır (Güloğlu, Korkmaz, & Kip, 2003, s. 52). 1987 yılına gelindiğinde OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) tarafından '*gizli istihdam*' kavramı tanımlanmıştır. Tanıma göre gizli istihdam, nitelik anlamında yasal fakat bir veya daha fazla kuruma bildirilmeyen çalışmalar olarak ifade edilmiştir. 1998 yılında ise '*kayıt dışı istihdam*' kavramı Avrupa Komisyonunca tanımlanmıştır. Yapılan tanımda kayıt dışı istihdam kavramı, nitelik olarak yasal ancak hiçbir kamu kuruluşuna bildirilmemiş ücretli çalışmalar olarak aktarılmıştır (Karaarslan, 2010, s. 22).

Kayıt dışı çalışma ya da kayıt dışı istihdam; sosyal güvenlik bakımından yasal işlerde çalışarak istihdama katılan bireylerin bu çalışmalarının gün veya ücret anlamında kuruma hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesidir. Bu tanıma göre üç türlü kayıt dışı istihdam söz konusu olmaktadır (SGK, 2019, s. 1).

- i. Çalışanların bireylerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na hiç bildirilmemesi
- ii. Çalışan bireylerin gün sayılarının eksik bildirilmesi
- iii. Çalışan bireylerin prime esas kazanç tutarlarının eksik bildirilmesi

Karaarslan (2010) çalışmasında kayıt dışı istihdam adı verilen çalışma şekillerini aşağıdaki tablo ile açıklamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayınlanan kaynak ile aşağıdaki bilgiler arasında herhangi bir çelişkinin bulunması söz konusu olmamakla birlikte kurum kaynağının daha kapsayıcı bir tanımlaması olarak ifade edilebilmektedir.

Tablo 8 Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

KAYIT DIŞI İSTİHDAM ŞEKİLLERİ	Çalışmaları Hiç Bildirilmeyen	Kendi isteği ile kayıt dışı çalışanlar (yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler vb.)
		İşverenlerince çalışmaları bildirilmeyenler
	Çalışmaları Eksik Bildirilenler	Çalışmaları gün bakımından eksik bildirilenler
		Deneme süresinde kayıt dışı çalışanlar
		Bir kamu kurumuna kayıtlı olup diğerine kayıtlı olmayanlar
		İlk işlerinde kayıtlı olup diğerinde kayıtlı olmayanlar
		Çalışmaları ücret olarak eksik bildirilenler
	Mevzuatın Kayıt Dışı Bıraktığı Çalışmalar	Vergiden muaf tutulanlar
		Standart dışı çalışanlar

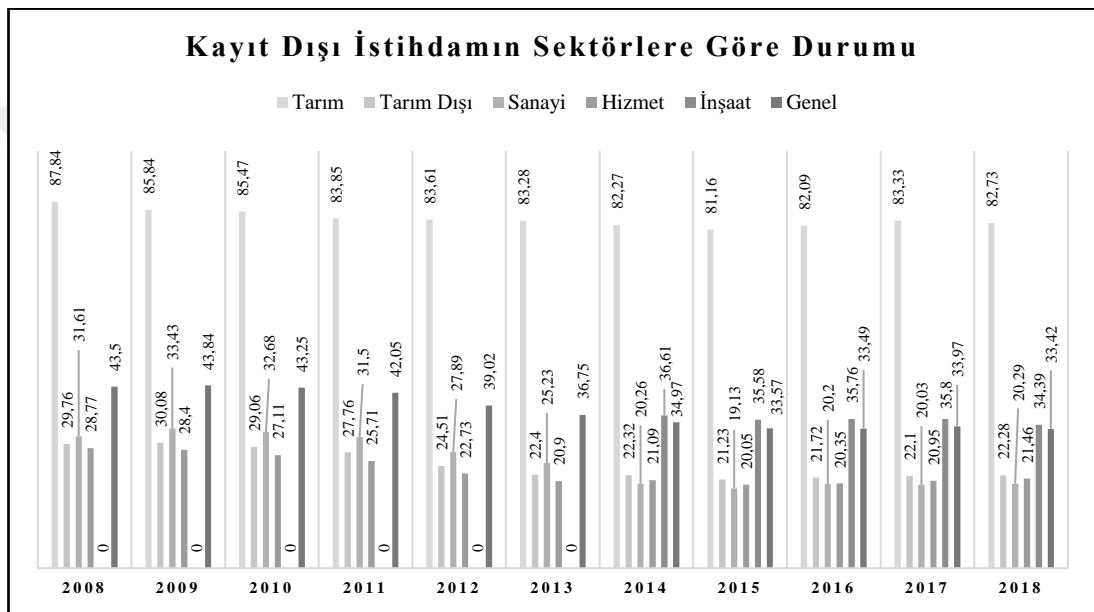
Kaynak: (Karaarslan, 2010, s. 25) tarafından oluşturulan tablo, tarafımızca çalışmaya uygun şekilde yeniden boyutlandırılmıştır.

Kayıt dışı istihdamı etkileyen birçok neden bulunmaktadır. Bu nedenler bazıları kısaca ekonomik-mali nedenler, sosyal-kültürel nedenler, hukuki nedenler ve diğer aktörlerdir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu nedenler ve etki zincirine değinilecektir.

4.2.3 Ülkemizde Kayıt Dışı İstihdamın Durumu

Ülkemizde kayıt dışı istihdama dair verileri iki önemli kurum takip etmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu çalışanların sosyal güvencelerinin sağlanması faaliyetleri ile ilgilenen kurum olması bakımından bu konunun en önemli aktörü sayılabilmektedir. Nitekim Türkiye İstatistik Kurumu iş gücü üzerinde hazırladığı verilerde bu konuya değinmektedir. Aşağıda yer alan grafikte Sosyal Güvenlik Kurumunca sektör bazında derlenen kayıt dışı istihdam verileri yer almaktadır.

Grafik 24 Kayıt Dışı İstihdamın Sektörlere Göre Durumu



Kaynak: (SGK, 2019)⁵⁹ verileri referans alınarak oluşturulmuştur.

2018 yılına kadar verilerin yer aldığı grafikte en fazla kayıt dışı istihdam faaliyetleri tarım sektöründe yer almaktadır. Tarım sektörüyle ilgilenen bireylerin bilgisiz olması ya da kayıt altına almanın zor olması gibi durumlar kayıt dışılığın fazlalığının sebebi olarak düşünülebilmektedir. 2014 yılından sonra en az kayıt dışı çalışmalar sanayi ve hizmet sektörlerinde gerçekleşmektedir. Genel veriler incelendiğinde ise kayıt dışılığın yıldan yıla düşüş gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir.

⁵⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari (Erişim: 27.12.2019)

Tablo 9 Kayıt Dışı İstihdamın Durumu(Bin Kişi)⁶⁰

	İstihdam		Kayıt Dışı		Kayıt Dışı Oranı(%)	
	2018-Eylül	2019-Eylül	2018-Eylül	2019-Eylül	2018-Eylül	2019-Eylül
Toplam	29 063	28 440	9 810	10 252	33,8	36,0

Kaynak: (TÜİK, 2019)⁶¹ istatistikleri referans alınarak oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda 2018 Eylül ve 2019 Eylül aylarında kayıt dışı istihdamın boyutu aktarılmıştır. TÜİK verileriyle oluşturulan tabloda 1 yılda kayıt dışı istihdamdaki değişim vurgulanmıştır. Tablo incelendiğinde istihdamda yaşanan bir daralmanın söz konusu olduğu görülmektedir. Aynı dönemde kayıt dışı çalışan sayısı artmış ve kayıt dışı çalışma oranı 33,8'den 36,0'a yükselmiştir. Bu durumun arkasında yatan birçok aktörün yanı sıra bu durumun yaratacağı sonuçların olumsuz olması içten bile değildir. Örnek vermek gerekirse, GSMH' da yaşanacak daralma, işsizliğin artması, enflasyonu yükselmesi, aktif/pasif dengesinde yaşanan düşme, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansal açık gibi sorunların olumsuz etkilenmesi şeklinde bir senaryoyu tahmin etmek mümkündür.

4.2.4 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri ve Sonuçları

Ülkemizde aktif/pasif dengesi genelde 2'nin altında seyretmektedir. Bu durum bir emeklinin ihtiyaçlarını 2 çalışanın karşılamaya çalışması olarak ifade edilebilmektedir. Bu durum çalışanların üzerindeki prim yükünü artırmaktadır. Buna bağlı olarak istihdam bakımından kayıt dışılık, çalışanlar tarafından mantıklı bir yol olarak düşünülmektedir (Organ & Yavuz, 2017, s. 113).

Kayıt dışı çalışmanın sistemden yarattığı finansal sorunlar literatürde açıkça anlatılmaktadır. Ancak kayıt dışı istihdamın nedenlerinin detaylı olarak aktarılması ve mücadele yöntemlerinin bu doğrultuda revize edilmesi sistemin bekası açısından doğru bir uygulama olacaktır. Geçmişte bu konuda ortay konulmuş çalışmalara yer verilmesi ile kayıt dışı çalışmanın nedenlerine ışık tutulacaktır.

4.2.5 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdamın nedenleri üzerinde yapılmış çalışmalar incelendiğinde bazı çalışmalarda üç bazı çalışmalarda ise 4 başlıkta incelenmiştir. Bu durumun çalışmanın

⁶⁰ Tabloda yer alan değerler Ek 4 ile çalışmanın sonunda sunulmuştur.

⁶¹ <http://www.tuik.gov.tr/ZipGetir.do?id=30688&class=onceki> (Erişim: 27.12.2019)

yapıldığı dönemin şartlarıyla bir ilişkisinin olduğu varsayımı ile açıklamak mümkündür. Ancak sosyal güvenlik kurumu kayıt dışı istihdamın nedenlerini 3 başlıkta incelemektedir. Bu başlıklar şunlardır,

- Hukuki nedenler
- Mali ve ekonomik nedenler
- Sosyal ve kültürel nedenler (SGK, 2019, s. 1)⁶².

Literatürde yapılan çalışmalara bakılınca kayıt dışı istihdamın nedenleri üzerine oluşturulan tablola ve şekiller bulunmaktadır. Bu çalışmalardan derlenecek nihai şekil çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ortay konulacaktır.

4.2.5.1 Hukuki Nedenler

Kanunların basit ve açık olmaması, çalışanların bu konuda hak ve yükümlülüklerini bilmemesine neden olmaktadır. Diğer taraftan yasal düzenlemelerin sık sık değiştirilmesi uyum sürecinin yavaş işlemesine bu da bilgi kirliliğine neden olmaktadır (SGK, 2019, s. 2)⁶³.

Kayıt dışı istihdamın diğer bir nedeni ise kamusal düzenlemelerden kaynaklanan nedenler olmaktadır. Bürokrasinin işlediği bu noktada iş ve işlem yükü çalışma hayatında katılacaklar ve istihdam yaratacaklar önemi bir sorun teşkil etmektedir. Öyle ki bir fabrika kurmak için 123 adet asli belge gerekmektedir. Buna ek olarak sosyal güvenliğe ilişkin 38 adet, odalara kayıt için 38 adet olmak üzere toplamda 193 belge gerekmektedir (Yereli & Karadeniz, 2004, s. 116). Böylesi bir durumun istihdam arzında nasıl bir sorun yaratacağı tahmin edilebilmektedir.

4.2.5.2 Mali ve Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı istihdamın ekonomik nedenleri konusunda literatürdeki yapılan çalışmalara bakacak olursak şöyle bir tablo oluşturulabilmektedir.

Tablo 10 *Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik Nedenleri*

Araştırmacı⁶⁴	Ekonomik Nedenler
---------------------------------	--------------------------

⁶² <http://www.sgk.gov.tr/genelbilgi/index.html> (Erişim:24.12.2019)

⁶³ <http://www.sgk.gov.tr/genelbilgi/index.html> (Erişim:24.12.2019)

⁶⁴ Gösterilen araştırmacıların çalışmalarında herhangi bir sayfa esas alınarak atıf yapılmamıştır. Çalışmanın geneline bakılarak olası ekonomik nedenler tespit edilmeye çalışılmıştır.

(Şen, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Enflasyon - Gelir dağılımındaki yetersizlik - Yoksulluk - İşsizlik - Ücretler üzerindeki kesintiler
(Candan, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Enflasyon - İşletmelerin yapısı - Rekabet gücü - Farklı istihdam şekilleri - İstihdamın sektöründe olan değişim
(Yereli & Karadeniz, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> - İşsizlik ve enflasyon - Gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk - İşletmelerde rekabet gücünün düşük seyretmesi
(Tansöker, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Yoksulluk - İşsizlik - Gelirin adaletsiz dağılımı - Enflasyon
(Dam, Ertekin, & Kızılca, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam üzerindeki mali yük - Mali mevzuatta sık değişiklikler yapılması - Mali anlamda denetim yetersizliği - Ücret gelirleri üzerindeki ağır vergi yükü - Vergi kanunlarındaki muafiyet ve istisnalar
(Sarıca, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam yapısı - Enflasyon - Ekonomik krizler - Bütçe politikaları
(Küçük, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> - İşsizlik - Enflasyon - Piyasa ve işletmelerin yapısından kaynaklanan durumlar - İşletme büyüklüğü
(Kamalıoğlu, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> - İşsizlik - Enflasyon - Gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk - Piyasa ve işletmelerin yapısından kaynaklanan sebepler - İşverenlerin sendika baskılarından kurtulmak amaçları - Emek piyasasındaki değişim, istihdam biçimlerinde değişim

Kaynak: Tablo tarafımızca oluşturulmuştur.

Tabloda da görüleceği üzere araştırmacıların kayıt dışı istihdamın ekonomik nedenleri üzerinde aynı konulara değindikleri görülebilmektedir.

İşverenlerin giderleri kısmak adında çalışanlarını kayıt dışı çalıştırması veya çalışan bireyin işsiz kalmamak adına kayıt dışı çalışmayı kabul etmesi bu durumu özetler niteliktedir (Organ & Yavuz, 2017, s. 299).

Ekonomik nitelikte gösterilecek bir başka neden ise bir zincir etkisinin ilk halkası olarak kabul edilebilecek vergi takozudur. OECD istatistiklerinden yararlanarak çalışmada vergi takozundan bahseden Tansöker (2015, s. 323)şöyle bir kıyasta bulunmaktadır. *‘Türkiye 2016 yılı itibariyle ücretler üzerindeki vergi takozu bakımından %38,1’lik oran ile toplam 35 OECD ülkesi arasında 18. sırada bulunmaktadır ve bu oran OECD ülkeleri ortalamasının (%36,0) üzerindedir. Ayrıca, vergi takozuna katkıda bulunan önemli bir unsur olarak kabul edilen sosyal güvenlik katkılarında çalışanın ödediği 12,8’lik oran ile 6. sıradadır ve söz konusu oran OECD ortalamasının (%8,2) bir hayli üzerindedir. İşverenin ödediği sosyal güvenlik katkılarında da %14,9’luk oran ile 16. sırada yer almakta olup, bu oran OECD ortalamasında %14,4’tür. Öte yandan, vergi takozunun unsurlarından olan çalışanın ödediği gelir vergisinin söz konusu takozun içindeki oranı %10,4’tür ve bu oran ile Türkiye 23. sırada yer almaktadır. Söz konusu oran OECD ortalamasında %13,4’tür. Sonuç itibariyle, Türkiye’deki ortalama gelir düzeyinde gelir elde eden ücretli bir çalışan brüt kazancı üzerinden yaklaşık %40 dolayında bir vergi takozu ile karşı karşıya kalmaktadır.’* Buradan çıkarılacak sonuca göre çalışan ve işverenler üzerindeki vergi ve prim yükleri istihdamda büyük bir sorun yaratmaktadır. Öyle ki çalışma arzusunda olan bireyin kayıt dışına kaymasını bu durum tetikler niteliktedir.

Kayıt dışı çalışmaya neden olan en temel sorunlardan biri de işsizlik ve enflasyondur. Özellikle kırdan kente göçler sonucunda vasıflarına göre iş bulamayan emek karın tokluğu olarak tabir edilecek ücretlerde kayıt dışı çalışmayı kabul eder duruma düşmüşlerdir. Ayrıca kendi kendilerine iş olanağı yaratma şansı bulan bu emek sınıfı işportacı, seyyar satıcı olarak adlandırılan kayıt dışı çalışan sınıfı olarak tanımlanmaktadır. Diğer taraftan yüksek enflasyon nedeniyle işçi ve işverenler üzerindeki vergi ve prim yükü kayıt dışı çalışmak için tercih sebebi olarak gösterilmektedir. Ayrıca Devletin kriz dönemlerinde uyguladığı finansal politikalar da daha çok vergi yükü getirmiş, bu da kayıt dışı istihdamın artmasında etkili olmuştur (Yereli & Karadeniz, 2004, s. 89-93).

Kayıt dışı çalışmayı etkileyen diğer ekonomik sorunlardan biri de gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluktur. Kayıt dışı ekonomi ile gelir dağılımı bir birini etkileyen aynı zamanda birbirinin sonucu olan iki parametredir. Milli hasılaya dâhil olmayan gelirlerin gelir dağılımında yer almaması olarak gelir dağılımı ve enflasyon ile yoksul

durumda olan bireyin ilk hedefi olarak prim ve vergiden kaçarak çalışmak olmaktadır. Bu durum kayıt dışılığa, kayıt dışılık yine gelir dağılımındaki düşmeye neden olmaktadır (Yereli & Karadeniz, 2004, s. 97).

4.2.5.3 Sosyal ve Kültürel Nedenler

Ülkemizde kayıt dışı çalışan bireylerin bilgi düzeyleri de kayıt dışı çalışma üzerinde etkili olan konulardan biridir. Sosyal güvenlik ve sigorta üzerine hiçbir bilgisi bulunmayan geleneksel anlamda bu konuda bilgilendirilmemiş kayıt dışı çalışmakta olan bireyin; iş işten geçtikten sonra sosyal güvenlik kurumlarından hak talep etmesi, kayıt dışı çalışma üzerinde sosyal güvenlik bilincinin ne denli önemli olduğunu kanıtlar niteliktedir. Ayrıca kayıt dışı çalışmaya neden olan diğer bir unsur ise devletin sunduğu diğer yardım ve ödeneklerdir. Sosyal devlet anlayışının gereği olarak muhtaç kişilere yapılan yardımlardan faydalanmak üzere bireyler bilinçli olarak resmi anlamda çalışma hayatına katılmamaktadır. Ancak kayıt dışı çalışmakla birlikte bahsedilen yardımlardan yararlanmak üzere kendilerini çalışmıyor göstermektedirler (SGK, 2019, s. 2)⁶⁵. Sosyal güvenliğin böylesi kötü niyetle kullanılıyor olması hem ahlaki hem de finansal anlamda büyük bir sorunu ve toplum bilincinin yetersizliğini işaret etmektedir.

Hızlı nüfus artışı ile köyden kente göç eden bireylerin özellikle finansal kriz dönemlerinde iş bulma umudu ile kente gelen vasıfsız işçilerin oluşturduğu topluluk kayıt dışı çalışmaların kaynağını oluşturmaktadır. Bunun yanında çalışma yaşamındaki değişimler ve işgücünün eğitim seviyesi de kayıt dışılığın önemli nedenleri arasında gösterilebilmektedir (Yereli & Karadeniz, 2004, s. 106).

Candan (2007), çalışmasında kayıt dışı istihdamın sosyal nedenlerini detaylı bir şekilde aktarmaktadır. Çalışmasında 7 başlık olarak açıklayan araştırmacı kayıt dışı istihdamın sosyal nedenleri kapsamında şu başlıkları işaret etmektedir.

- Nüfus artışı
- İşsizlik
- İç göçler ve kentleşme
- Çocuk işçiliği

⁶⁵ <http://www.sgk.gov.tr/genelbilgi/index.html> (Erişim:24.12.2019)

- Kadın işçiliği
- Emekli, dul yetim alığı alanların kayıt dışı çalışması
- Eğitim seviyesi

4.2.6 Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları

Kayıt dışı çalışmanın bazı sonuçları bulunmaktadır. Nitekim zincir etkisi ile ilerleyen etki sarmalı kayıt dışı istihdam boyutunda da önemli zararlar doğurmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın en önemli olumsuz etkisi kamu gelirleri üzerinedir. Vergi ve primlerin ödenmemesi ile azalan sosyal güvenlik açıklarına neden olmaktadır. Bu durum bütçe açıklarına neden olmakta ve bütçe açıkları ise borçlanma ile kapatılabilmektedir. Borçlanma sonucu artan faiz oranları ise finansal problemin bitmediğinin göstergesidir. Artan faizler kamu borçlanma maliyetini artırmakta ve bu da bütçe açıklarına daha fazla zarar vermektedir. Bütçe açıklarının yükselişi engellemek adına para basma yoluna gidilmekte ve bu da enflasyonu yükselterek daha vahim bir durum ortaya koymaktadır. Bu durum da gelir dağılımına olumsuz etki etmektedir (Akt: Dam, Ertekin, & Kızılcıca, 2018, s. 302).

Mikro açıdan bakıldığında sonuçlar farklı olumsuz durumları işaret etmektedir. Buradan yola çıkarak şu açıklamalarda bulunulabilmektedir. Çalışmaları hiç bildirilmeyen bir bireyin sosyal güvencesi bulunmamaktadır. Sosyal güvencesi olmayan birey kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının sağladığı faydalardan (sağlık, sürekli veya geçici iş göremezlik ödeneği, yaşlılık aylığı vb.) yararlanamayacaktır. Yine aynı şekilde işsizlik durumunda da işsizlik ödeneği alamayacaktır. Bu durumlar sadece kayıt dışı çalışanı ilgilendirmemektedir. Ülkemiz sosyal güvenlik sistemine göre sigortalı olarak çalışan bireyin sosyal güvencesinden sigortasız eşi ve 18 yaşından küçük çocukları da yararlanabilmektedir. Dolaylı olarak birbirine bağlı olan bu sosyal güvence eksikliğinden bütün aile etkilenmektedir (Yereli & Karadeniz, 2004, s. 131).

Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi- KİDEP gibi SGK kaynaklı projeler ve özel çalışmalarda da belirtilen kayıt dışı istihdamın sonuçları şu şekilde sıralanmaktadır.

Tablo 11 Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları

Taraf	Sonuç
İşçi	- Kişiler kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının getirilerinden faydalanamazlar

	<ul style="list-style-type: none"> - Kişiler çalışamaz durum geldiklerinde emekli aylıkları, ölüm durumunda ölüm aylıkları bulunmaz - Kişiler kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, yıllık izin gibi haklara sahip olmazlar - Sağlık güvencesi olmayan bir toplum yaratılmaktadır
İşveren	<ul style="list-style-type: none"> - Kayıt dışı istihdam prim ödeyen ve ödemeyen firmaların haksız rekabetine neden olmaktadır. Bu durum kurallara uyup prim ödemekte olan diğer işletmeleri kayıt dışılığa yöneltmektedir. - Vergi adaletini bozmaktadır.
Devlet	<ul style="list-style-type: none"> - Prim kaybına neden olmaktadır. - Sosyal güvenlik anlamında finansal açıklar artmaktadır. - Finansal açıkların kapatılması için bütçe transferleri yapılmaktadır ve bu da bütçe açığına neden olmaktadır. - Sosyal güvenliğin çalışanlar üzerinde artan yüklerinin gelecek nesiller üzerine yüklenmesine ve gelecek nesillerin sosyal güvenlikten yeterince faydalanamamasına neden olmaktadır. - Sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğine engellemektedir. - Vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. - Ekonomik göstergelerin yanlış hesaplanmasına neden olmaktadır. - Çalışma hayatının verimliliğini düşürmektedir. - Çocuk ve kadın işçiliğine neden olmaktadır. - Yabancı kaçak işçiliğine neden olmaktadır. - Sosyal güvenlik sisteminin finansal düzenini bozmaktadır. - Sendikalaşmaya engel olmaktadır.

Kaynak: (KİDEP, 2019) (Candan, 2007)⁶⁶ kaynağından tarafımızca revize edilmiştir.

4.3 Emeklilik Yaşının Düşük Olması ve Erken Emeklilik Uygulamaları

Emeklilik; belirli bir süre çalışmadan sonra, bireye önceki çalışmaları sebebiyle aylık bağlandığı ve aktif döneminin sona erdiği dönem olarak tanımlanabilmektedir. Diğer bir tanım ise toplumsal anlamdadır ve bireyin orta yaş döneminden yaşlılık dönemine geçişini ifade etmektedir. Bu dönemde kişiler aktif dönemlerindeki çalışmalarının karşılığı olarak sosyal güvenlik kapsamında pasif sigortalı adı altında korunmaya devam etmektedir. Ayrıca emeklilik kavramı kurumca genel olarak yaşlılık kavramı ile eş anlamlı olarak aktarılmaktadır (Erol S. , 2011, s. 46).

Emeklilik yaşı ve erken emeklilik uygulamaları sosyal güvenlik sistemimizin kanayan yaralarından biridir. Öyle ki bu olumsuz durum bu çalışma ile dile getirilen birçok aktörü olumsuz yönde etkilemektedir.

⁶⁶ <http://media.iskur.gov.tr/15619/mehmet-candan.pdf> (Erişim:22.12.2019)

Aktif sigortalı iken pasif sigortalılığın kazanılmasını kolaylaştıran unsurların başında emeklilik yaşında yapılan değişiklikler gelmektedir. Bu durum aktif durumda olan sigortalıları pasif sigortalılığa teşvik etmektedir. 80'li yıllarda kadınlar için 50, erkekler için 55 olan emeklilik yaşının 1992 yılında sırasıyla 38-43 olarak değiştirilmesi, bu değişikliklerin 1999 yılında tekrar uygulanması ve nihai yaş haddinin 2008 yılında belirlenmesi bu durumu özetler niteliktedir (Uğur & Kanyılmaz, 2008, s. 27).

Tablo 12 Türkiye'nin 1950-1999 Yılları Emeklilik Yaşlarındaki Değişim

Yıl	Kadın	Erkek
1950	60	60
1965	55	60
1969	38	43
1986	55	60
1992	38	43
1999	58	60

Kaynak: (Altunöz, 2017, s. 63) tarafından aktarılan tablo, çalışmaya uygun şekilde yeniden boyutlandırılmıştır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere düşük emeklilik yaşlarında (38-43) pasif döneme geçen bireyler hayatlarını geri kalanını sistemden emekli ödemeleri olarak geçirmektedirler.

Erken yaşta emeklilik sosyal güvenlik kurumlarının finansal sorunlarını artıran nedenlerden biridir. Kurumların giderlerini artıran gelirlerini ise azaltan bir etkiye sahip olan erken yaşta emeklilik; diğer ülkelere göre bireylerden daha kısa süre prim geliri elde ederken daha uzun süre emeklilik ödemeleri yapılması zorunluluğu yaratmaktadır. Bu durum sonucunda Kurumların sosyal güvenlik giderleri artmakta, mali yapıları bozulmakta ve finansal açıkların verilmesine neden olmaktadır (Canbay & Demir, 2013, s. 306).

Aşağıdaki tablo ile yıllara ve cinsiyete göre doğumdan ölüme kadar ortalama yaşam süresi aktarılmıştır. Tabloda yer alan bilgiler ışığında düşük emeklilik yaşı varsayımı ile çıkarımda bulunmak amaçlanmıştır.

Tablo 13 Cinsiyete Göre Türkiye Tek Yaş Hayat Tablosu, 2013-2018

Yıl	Toplam	Erkek	Kadın
2016-2018	78,3	75,6	81,0

2015-2017	78,0	75,3	80,8
2014-2016	78,0	75,3	80,7
2013-2015	78,0	75,3	80,7
2013-2014	78,0	75,3	80,7
2013 ⁶⁷	78,0	75,3	80,7

Kaynak: (TÜİK, 2019)⁶⁸ istatistiklerinden çalışmaya uygun olarak revize edilmiştir.

Tabloda yer alan en güncel verilere göre kadınların 81,0, erkeklerin ise 75,6 ve genel ortalamaya göre 78,3 yaşam süresi bulunmaktadır. İş bu tarihlerde, geçmişte uygulanan emeklilik yaş hadlerinin uygulanması varsayımı ile düşünmek gerekirse maksimum bilgilere göre 25 yıl prim ödeyen ve 43 yaşında emekli olan erkek sigortalının 75,6 yaşına kadar toplamda 32,6 yıl emeklilik aylığı ödenmesi zorunluğu doğacaktır. Bu durumun tutarsızlığı olduğu aşikârdır. Öyle ki sosyal sigorta kurallarına göre yaşlılık aylığından yararlanma süresi, aktif sigortalılıkta geçen sürenin üçte birinden fazla olmamalıdır. Aksi durum söz konusu olduğunda aktüer yal dengenin bozulma olasılığı çok yüksektir (Tuncay, 2012, s. 87).

1990'lı yıllarda emekli yaşının düşük tutulmasına yönelik popülist yaklaşımlar kadın ve erkek emeklilik yaşlarını önemli ölçüde düşürmüştür. Bu durum takip eden yıllarda kurumu ciddi finansal krizlere sokmuştur. Kurumun daha fazla zarara uğramaması adına 2006 yılında 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yayımlanarak 2008 yılında yürürlüğü girmiştir. İş bu kanun ile yaş hadleri yeniden düzenlenerek nihai şekil verilmiştir (Erol S. I., 2014, s. 49).

Tablo 14 4a'lular İçin Emeklilik Yaş ve Prim Şartları⁶⁹

İlgili Kanun	Hizmet Akdine Tabi Çalışan 4 (a) Sigortalıları İçin 7200 Prim Ödeme Gün Sayısı Koşulunun Oluştugu Tarih	Tahsis Talep Tarihinde Gerekli En Az		
		Yaş		Prim Ödeme Gün Sayısı
		Kadın	Erkek	
5510	01.05.2008 - 31.12.2035	58	60	7200
	01.01.2036 - 31.12.2037	59	61	7200
	01.01.2038 - 31.12.2039	60	62	7200
	01.01.2040 - 31.12.2041	61	63	7200
	01.01.2042 - 31.12.2043	62	64	7200
	01.01.2044 - 31.12.2045	63	65	7200
	01.01.2046 - 31.12.2047	64	65	7200

⁶⁷ 2013'e kadar olan veriler

⁶⁸ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2295 (Erişim:29.12.2019)

⁶⁹ Verilen yaş hadleri 2008 sonrası giriş yapanlar içindir.

	01.01.2048	65	65	7200
--	------------	----	----	------

Kaynak: (SGK, 2019)⁷⁰

Tablo 9 ile verilen bilgiler, 2008 yılında yapılan sosyal güvenlik statülerinin tek çatı altında toplanmasına dair reform ile getirilen yeni emeklilik yaşları aktarılmaktadır. Aynı döneme ait 5510 sayılı kanun ile yürürlüğe giren yaş hadleri verilen tarih aralıkları itibariyle işe giriş yapan 4a'lı bireylerin emeklilik yaşlarının kaç olacağı gösterilmiştir. 2008 yılı ile 2048 yılları arasındaki bu kademeli emeklilik yaşı artışı sistemin bekası açısından önem arz etmektedir. Emeklilik yaşının düşüklüğünün bir sonucu olan erken emekliliğin getirdiği olumsuz etkilere karşı olarak atılan bu büyük adım, 2048 yılında kadın ve erkek emeklilik yaşlarının 65'te eşitlenmesi ile son bulmaktadır.

Türkiye en uzun süre emekli maaşı ödeyen ülkeler sıralamasında Lüksemburg'dan sonra ikinci sıradadır. Emeklilik yaşı Fransa, Slovakya ve Kore'de 60, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da 62, Avusturya, Avustralya, Belçika, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre ve İngiltere'de 65, Danimarka, İzlanda, Norveç ve ABD'de 67'dir. Emeklilik yaşının düşük olması sebebiyle Türkiye'de emeklilikte geçen süre ortalama 27 yıldır. Bu süre İtalya'da 21, Fransa'da 20, İspanya ve Almanya'da 18, Polonya'da 15 yıldır (Akt: Zunluoğlu, 2014, s. 61).

4.3.1 Emeklilik Yaşının Düşük Olmasının Nedenleri ve Sonuçları

Emeklilik yaşının düşük olmasının en büyük nedeni şüphesiz erken emeklilik uygulamalarıdır. Çeşitli politik amaçlarla düşük olarak uygulanan emeklilik yaşı birçok çalışanın emekli olmasına neden olmuştur. Bu sonuçtan doğan diğer sonuçlar olarak; aktif/pasif dengesinde pasif sayısının artması, aktif sayısının azalması ve sistem giderlerinin artması gibi bariz sonuçlar sayılabilmektedir.

1950 yılında İşçi Sigortaları Kurumu'nun ilk düzenlenen mevzuatında emeklilik yaşı olarak 60 yaş öngörülmüş ancak geçen 50 yılda uygulama konusunda istikrar sağlanamamıştır. Öyle ki bazı dönemler kadınlar için 38, erkekler için 43 yaşları emeklilik için kabul edilebilir yaş şartı olarak uygulanmıştır (Korkmaz, 2007, s. 60).

Yıl	Kadın	Erkek
1950	60 yaş	60 yaş

⁷⁰ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/emekli/yaslilik_ayligi (Erişim:29.12.2019)

1965	55 yaş	60 yaş
1969	25 yıl sigortalılık	25 yıl sigortalılık
1976	20 yıl sigortalılık	25 yıl sigortalılık
1986	55 yaş	60 yaş
1992	20 yıl sigortalılık	25 yıl sigortalılık
1999	58 yaş	60 yaş

Kaynak: (Akt: Korkmaz, 2007, s. 61)

Tabloda da görüleceği üzere 50 yıllık dönemde emeklilik yaşında yapılan sık değişiklikler emeklilik sayısında artışa ve doğal olarak sosyal güvenliin aktüeryal denegesinde bozulmaya neden olmuştur.

Emeklilik yaşının değiştirilmesi hasas bir konudur. Zira emeklilik sisteminde yapılan sık değişiklikler sisteme olan güveni sarsmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu konuda yapılacak değişiklik uygulamaları çok çetrefilli bir dönem sonucunda gerçekleştirilmektedir. Öyle ki ABD’ de emeklilik yaşının 65’ten 67 ‘ye çekilmesi işlemleri için 20 yıllık bir dönem öngörülmektedir (Akt: Güloğlu, 2000, s. 222).

Diğer taraftan erken emeklilik vadeleri seçti dönemlerinin en önemli oy toplama aracı olmuştur. Emekli olmak isteyen bireylerin oyunun alınması için emeklilik yaşının düşürülmesi politikaları sisteme vurulan bir pranga olarak ifade edilebilmektedir (Atatanır, 2009).

4.4 İş Gücüne Katılım Oranlarındaki Düşüklük

İş gücü; belli bir dönemde ekonomik mal ve hizmetlerin üretimi için emek harcayan çalışma çağındaki nüfusu ifade eden bir kavramdır. İş gücü istihdamda olanlar ile işsizlerin toplamı olarak tanımlanabilmektedir (TÜİK, 2019). Bu bağlamda diğer önemli kavramları da tanımlamak gerekmektedir. TÜİK ve İŞKUR tanımlarından oluşturulan aşağıdaki tablo tüm önemli kavramları içermektedir.

Tablo 15 İşgücü ve İşgücüne Dair Tanımlar⁷¹

KAVRAM	TANIM
İş Gücü	Belli bir dönemde ekonomik mal ve hizmetlerin üretimi için emek harcayan çalışma çağındaki nüfustur. İstihdamda olanlar ile işsizlerin toplamı olarak tanımlanabilmektedir.
İstihdam	<i>İş başında olanlar</i> ve <i>iş başında olmayan</i> grupların toplamıdır. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki istihdam edilen nüfustur.

⁷¹ Tabloda yer alan kavramlar kurumca tanımlanan kavramların bir kısmını oluşturmaktadır. Tüm kavramlara EK 3’te yer verilmiştir.

İstihdam Oranı	İstihdamın kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusa göre oranı
İş Gücüne Katılma Oranı	İş gücünün çalışma çağındaki kurumsal olmayan nüfus içindeki oranıdır.
Kurumsal Olmayan Nüfus	Üniversite yurtları, yetiştirme yurtları, huzurevi, özel hastaneler, hapisane, kışla gibi yerlerde ikamet edenler dışında kalan nüfustur.
Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Nüfus	Kurumsal olmayan nüfus içerisinde yer alan 15 ve üzeri yaşlardaki nüfus
İşsiz	Belli bir dönemde istihdamda olmayan, iş aramak üzere son üç ay içerisinde iş arama yollarından birini kullanmış olan ve iş bulduğu takdirde 15 gün içerisinde iş başı yapabilecek durumda olan bireylere verilen addır.
İşsizlik Oranı	İşsiz nüfusun iş gücü içindeki oranıdır.
İş Gücüne Dâhil Olmayanlar	İşsiz ve istihdamda olmayan 15 ve üzeri yaşlardaki nüfustur.(Ör: iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, iş bulma ümidi olmayanlar, mevsimlik çalışanlar, ev işleriyle meşgul olanlar, öğrenciler, emekliler, çalışamaz durumda olanlar, diğer)
Kayıtlı İşgücü	İş arayanlardan aktif kayıtlarda yer alanların tümü.
Aktif Kayıt	Son işlem tarihinden itibaren 12 ay süre ile işe gönderilmek üzere hazır olan kayıt.
Kayıtlı İşsiz:	Çalışma çağında ve gücünde olan, çalışmak isteyen, Kuruma başvurduğunda asgari ücret düzeyinde gelir getirici bir işi olmayan, Kurum tarafından henüz kendisine iş bulunamayan aktif kayıtlardaki kişilerdir. Kayıtlı işgücünden, daha iyi şartlarda iş arayanlar, emeklilerden iş arayanlar ve belli bir iş yerinde çalışmak isteyenler çıkarıldığında geri kalanlar kayıtlı işsiz sayılmaktadır.
İşsizlik Ödeneği Başvurusu	İşsizlik ödeneğinden yararlanmak amacı ile şahsen veya elektronik ortamda İŞKUR'a yapılan başvuruyu ifade etmektedir. Başvuruların belirlenmesinde başvuruların sisteme eklenme tarihi esas alınmaktadır. Başvuru sayısı; hak eden, hak etmeyen ve incelemesi devam eden başvuru sayılarının toplanmasıyla elde edilmektedir.

Kaynak: (TÜİK, 2019)⁷² (İŞKUR, 2018)⁷³ kaynağından tablo olarak tarafımızca revize edilmiş ve çalışmaya eklenmiştir.

Aşağıdaki Tablo 12’de SGK’ nın tek çatı altında birleştirilmesinden itibaren iş gücü istatistikleri görülmektedir. İş gücü sayısında her yıl artışın olduğu bir gerçektir. Ancak işsiz sayısında paralel bir düşüş gözlenmemektedir. Tablo incelendiğinde 2008 ekonomik krizinden sonra 2014 yılında yaklaşık 2,9 milyon işsiz olarak

⁷² http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2013/turkce/metaveri/tanim/index.html# (Erişim:31.12.2019)

⁷³ <http://media.iskur.gov.tr/33219/2018-yillik-tablolari.xlsx> (Erişim:31.12.2019)

gerçekleşmiştir. Diğer taraftan 2015 itibariyle işsiz sayısında artış gerçekleşmiştir. Kısa sürede katlanarak artan bu artış 2019 yılı başında 4,5 milyonu aşmıştır. Tablonun sağ tarafında yer alan işsizlik oranı incelendiğinde 2015 yılından itibaren hızlı bir artışın olduğu net bir şekilde görülmektedir. İstihdam oranında ise aynı yıldan itibaren gözle görülür bir düşüş mevcuttur.

Tablo 16 Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu(Bin Kişi)

Yıllar	15 ve daha yukarı yaşta ki nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İşgücüne dâhil olmayan nüfus	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)
2008	50 982	22 899	20 604	2 295	28 083	44,9	10	40,4
2009	51 833	23 710	20 615	3 095	28 124	45,7	13,1	39,8
2010	52 904	24 594	21 858	2 737	28 310	46,5	11,1	41,3
2011	53 985	25 594	23 266	2 328	28 391	47,4	9,1	43,1
2012	54 961	26 141	23 937	2 204	28 820	47,6	8,4	43,6
2013	55 982	27 046	24 601	2 445	28 936	48,3	9	43,9
2014	56 986	28 786	25 933	2 853	28 200	50,5	9,9	45,5
2015	57 854	29 678	26 621	3 057	28 176	51,3	10,3	46
2016	58 720	30 535	27 205	3 330	28 185	52	10,9	46,3
2017	59 894	31 643	28 189	3 454	28 251	52,8	10,9	47,1
2018	60 654	32 274	28 738	3 537	28 380	53,2	11	47,4
2019-Eylül	61 675	33 006	28 440	4 566	28 668	53,5	13,8	46,1

Kaynak: (TÜİK, 2019)⁷⁴ istatistiklerinden tarafımızca revize edilerek çalışmaya eklenmiştir.

Tablo 12’de görüldüğü üzere işsizlik artmıştır. Bu durumu işsizlik sigortasına yapılan başvurularda da görmek mümkündür Ülkemizde 2017 yılında gerçekleşen işsizlik sigortası başvuru sayısı 1.326.967 kişi olarak tespit edilmiştir. 2018 yılında ise işsizlik sigortası başvuru 1.635.111 kişiye yükselmiştir. Bu konuda illere göre sıralama yapılacak olursa işsizlik sigortasına başvuruda -2017 yılında-İstanbul 371.703 kişi ile ilk sırada yer almaktadır. İstanbul’dan sonra sırasıyla Ankara, İzmir ve Antalya gelmektedir. 2018 yılı sıralamalarında ise Bursa, Antalya’dan daha fazla başvuru yaparak dördüncü sıraya yükselmiştir (İŞKUR, 2017)⁷⁵ (İŞKUR, 2018)⁷⁶.

⁷⁴ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2262 (Erişim: 26.12.2019)

⁷⁵ <http://media.iskur.gov.tr/13398/2017-yillik-tablolari.xls> (Erişim: 01.01.2020)

⁷⁶ <http://media.iskur.gov.tr/33219/2018-yillik-tablolari.xlsx> (Erişim: 31.12.2019)2018 yılı illere göre işsizlik sigortası verileri Ek 4 ile çalışmanın sonunda aktarılmıştır.

Aktif/pasif dengesini etkileyen durumlardan biri da işsizlik seviyesidir. Örneğin işsiz sayısında gerçekleşecek bir düşüş veya istihdam olanaklarında gerçekleşecek artış kişilerin sigortalı olarak çalışmaya başladığı anlamına gelmektedir. Bu durum aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin sigortalı kapsamının da arttığı, sisteme katkı(prim) sağlayan kişi sayısının da arttığı anlamına gelmektedir.

Nüfusumuzun bir kısmının çalışmama ya da çalışamaması sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunmasına engel değildir. Ancak sistem nazarında potansiyel gelir elde edilecek bireylerin sadece gider kalemi altında bulunması sistemin dengesinde gedik yaratmaktadır (Korkmaz, 2007, s. 58).

Aktif sigortalılar olarak adlandırılan gruba tüm çalışan kesim katılmaktadır. Fakat kayıt dışı çalışanlar ve işsizler bu gruba dahi olmayanları tanımlamaktadır. Aktif/pasif dengesinde aktif sigortalı olarak dengeye dahi olmayan bireyler (kayıt dışı çalışanlar, işsizler vb.), aslında dengenin bozulmasına hizmet etmektedirler (Işıklı & Evlice, 2019, s. 178).Sonuç olarak; çalışma çağına olup sisteme katkı sağlayamayan her birey sosyal güvenlik sisteminin ekonomik durumu açısından kayıp olarak yazılmaktadır. Bu kaybın önlenmesi sistemin ekonomik refahını yükseltecektir.

4.4.1 İş Gücünde Yaşanan Düşüklüğün Nedenleri ve Sonuçları

İş gücüne katılımın düşük olması birden fazla sebebe bağlanabilmektedir. Ekonomik krizler, kayıt dışı çalışma, art niyetle sistemden yardım veya gelir elde etmek adına çalışma hayatına katılmama, hızlı nüfus artışı, köyden kente göçler gibi faaliyetler bu sebeplere sayılabilmektedir.

İş gücündeki değişimlerin nedenlerinin yanı sıra bu değişikliklerin yarattığı sonuçlar daha önemlidir. Nitekim nüfusumuzun çalışmama ya da çalışamama gibi nedenlerle istihdama dâhil edilmeyen kısmı her ne kadar prim gelirlerinde düşüş yaratsa da sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunmaktadır. Bu durum giderlerin artmasına neden olmaktadır (Korkmaz, 2007, s. 59).

İşsizlik oranlarının yüksekliği ile birlikte, iş gücü maliyetlerinin yüksekliği, vergi oranlarının yüksekliği gibi durumlar da kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında gösterilebilmektedir (Danışoğlu, 2002, s. 224). Diğer bir çalışmada ise sosyal güvenlik sisteminin açıklarına neden olan faktörler aktarılmaktadır. Bu faktörler şunlardır;

- Aktif/pasif oranlarındaki düşüklük
- Kayıt dışı istihdam
- İş gücüne katılım oranlarında yaşana düşüklük
- Katılım gelirlerinin yetersizliği
- Siyasi müdahaleler
- Denetim yetersizliği
- Kurumsal yapılanma
- Prim tahsilatı oranlarının yetersiz olması
- Prim afları
- Kaçak işçi çalıştırma
- Çocuk işçi çalıştırma(Akt: Fırat, 2016, s. 332)

Görüldüğü üzere sosyal güvenlik sistemimizin açık vermesinin nedenleri yukarıda sıralanmaktadır. İş gücü seviyelerinde seyreden düşüklük görüldüğü üzere finansal açığın en büyük sebeplerinden biridir.

Son zamanlarda artan işsizlik ve işgücü üzerinde yaşanan değişimleri takip etmek ve anlamak üzere kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. İşgücü piyasasını analiz eden güncel bir çalışma uyumsuz eşleşme olgusuna dikkat çekmektedir.

Uyumsuz eşleşme geniş anlamda iş gücü piyasasında bireyler ile işler arasındaki uyumsuzluk olarak ifade edilebilmektedir. Daha dar bir tanımlamaya göre uyumsuz eşleşme olgusu dikey uyumsuzluk ve yatay uyumsuzluk olarak ikiye ayrılmaktadır. Dikey uyumsuzluk kendi arasında nitelik ve beceri uyumsuzluğu olarak ikiye ayrılmaktadır. Nitelik uyumsuzluğu kişinin işi ile aldığı eğitim arasında kıyas yapmaktadır. Kişinin çalıştığı işin gerektirdiği eğitim seviyesine göre aşırı eğitilmiş olması veya yetersiz eğitilmiş olması uyumsuzluk yaratmaktadır. Beceri uyumsuzluğu ise kişinin yaptığı işin gerektirdiği beceri seviyesine göre kıyas yapmaktadır. Yani kişinin aşırı becerili veya yetersiz becerili olması uyumsuzluktur. Diğer bir uyumsuzluk olan yatay uyumsuzluk kavramı ise bireyin yaptığı iş alanı ile aldığı eğitim alanının örtüşmesini tanımlamaktadır (ÇASGEM, 2019)⁷⁷.

İş gücü piyasasında uyumsuz eşleşme olgusunun durumu üzerine kapsamlı bir çalışma yapılmıştır. SGK kayıtlarınca 50 ve üzeri çalışanı bulunan işletmeler ile 15-64 yaş arası nüfusun en yoğun yaşadığı iller saptanmıştır. İşyeri büyüklüğü, işyeri sayılarının dağılımı gibi kriterler ele alınarak 21 ilde 50 ve üzeri çalışanı bulunan işyerleri ve çalışanları çalışma kapsamına alınmıştır. Bu kapsamda 21 ilde 50 ve üzeri çalışanı

⁷⁷ Uyumsuz Eşleşme Olgusu: Türkiye İşgücü Piyasası Örneği, ÇASGEM, 2019

bulunun işletmelerin çalışanlarına arz yönlü nicel araştırma(anket); 21 ilde 500 ve üzeri çalışanı bulunan işletmelerin insan kaynakları sorumluları ile nitel araştırma(derinlemesine mülakat) yapılmıştır.⁷⁸

Bahsedilen çalışmadan elde edilen bulgular aşağıda yer alan tabloda gösterilmektedir. Tabloda yer alan bilgiler ışığında ülkemiz iş gücü piyasasında uyumsuz eşleşme düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir. Nitekim yapılan 4700 anketten dikey uyumsuzluk saptanan anket sayısı 4327'dir.

Tablo 17 Uyumsuz Eşleşme Araştırmasının Bulguları

S.	Arş. Türü	Bulgular
1	Nitel	<p>Eğitimin iş gücü piyasasındaki rolüne ilişkin iş arayanların algısı</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eğitim sisteminin özel sektörün ihtiyaçlarına cevap verebilecek iş gücü yetiştirmekte yetersiz kaldığı - Teknolojinin hızlı geliştiği şu dönemde üniversite eğitimlerinin uygulamaya kıyasla fazla akademik kaldığı - Özel sektörün ihtiyaçlarına cevap verecek özel nitelik ve becerilerin okullarda kazandırılmadığı - Üniversite ve mesleki eğitimlerde yeterli kalitenin yakalanamadığı saptanmıştır.
2	Nitel	<p>İş gücü piyasasının beklentisi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bir disipline ilişkin pratik ve teorik bilgiyi bir arada sunabilen, mesleki ve akademik nitelikler arasındaki bölünmeyi azaltan bir eğitim sistemi.
3	Nitel	<p>İş arayanların algısı</p> <ul style="list-style-type: none"> - Özellikle bazı eğitim alanlarından mezun olan bireylerin 'ne iş olsa yaparım' algısı ile işsizlik baskısı karşısında daha az seçici davranması ve bu algı ile her ilana başvuruyor olması.
4	Nicel	<p>Nitelik uyumsuzluğu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Katılımcıların %38,7' sinin eğitim düzeyi ile işleri için gerekli görülen eğitim düzeyleri uyumsuz eşleşmiştir. - Yapmakta olduğu işe göre aşırı eğitilmiş durumda olan katılımcıların oranı %31,6'dır. - Eğitimi yetersiz olanların oranı ise %7,1'dir.
5	Nicel	<p>Yatay uyumsuzluk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Katılımcıların %15,'i eğitim gördüğü alan dışında; %23,6'sı da özel bir eğitim gerektirmediğini düşündüğü işte istihdam edilmektedir.
6	Nicel	<ul style="list-style-type: none"> - Nitelik ve beceri uyumsuzlukları işgücü piyasasında aynı anda görülmektedir.

⁷⁸ ÇASGEM,a.g.e., s. 91-92

7	Nitel	- Bazı katılımcılar; işgücü piyasasına yeni açılmakta olan yeni mezunların, nitelik düzeylerinin altındaki işleri kabul etmelerinin dayanağı olarak bu dönemi bir geçiş dönemi olarak görmesi olarak ifade etmişlerdir.
	Nicel	- Eğitimsel niteliklerinin altındaki işlerde çalışmakta olan bireyler, bu işleri uzun dönemli bir kariyer hedefi için sıçrama tahtası olarak görmektedirler.
8	Nicel	Beceri uyumsuzluğu - Katılımcıların %57,9'u aşırı becerili, - %4,1'i yetersiz becerili, - Bütünsel bir bakış açısıyla düşünüldüğünde uyumsuzluğun %62 seviyesinde olduğu görülmektedir.
9	Nicel	İlk düzenli işteki uyumsuz eşleşme - İlk düzenli işteki niteliksel uyumsuzluğun mevcut iş itibarıyla de devam ettiği katılımcıların oranı %26,2 seviyesindedir.

Kaynak: (ÇASGEM, 2019, s. 222-223)

Bahsedilen çalışmayı önemli kılan bir diğer faktör ise uyumsuz eşleşme olgusunun etkileridir. Aşağıdaki tabloda uyumsuz eşleşme olgusunun neden olacağı olumsuz durumlar derlenmiştir.

Tablo 18 *Uyumsuz Eşleşme Olgusunun Etkileri*

Makro Boyuttaki Etkileri	İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri	<ul style="list-style-type: none"> - Eksik istihdam - Düşük verimlilik - Aşağıya doğru kayma ve dışlama etkisi - İşgücü hareketliliği - Mevcut işler için gerekli görülen nitelik düzeyinin yükseltilmesi - Niteliklerin rekabeti ve nitelik enflasyonu - Ücret farklılıkları
	Diğer Etkileri	<ul style="list-style-type: none"> - Üretkenlik kaybı - Milli gelir ve refah seviyesinin düşmesi - Eğitime yönelik toplam talebin artması - Eğitime ayrılan kaynakların etkinliğinin azalması - Potansiyel vergi gelirlerinin azalması
Mikro Boyuttaki Etkileri	Firma Açısından Yarattığı Etkiler	<ul style="list-style-type: none"> - Düşük verimlilik ve üretim kaybı - İşçi devrinin artması - İşgücü maliyetlerinin yükselmesi (insan kaynağı seçme süreci) - İş barışının azalması
	İşgücü Açısından Yarattığı Etkiler	<ul style="list-style-type: none"> - Eğitim getirisinin azalması - Eğitime yapılan bireysel yatırımların azaltılması - Ücret farklılıkları - İş tatmininin azalması

		<ul style="list-style-type: none"> - Nitelik aşınması - İş gücü hareketliliğinin yüksek olması - Mesleki beklentilerin belirsizleşmesi
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kaynak: (ÇASGEM, 2019, s. 48)

4.5 Prim Esaslı Olmayan Ödemeler

Geçmişte ortaya çıkan ve sosyal yardım zammı adı verilen prim karşılığı olmadan ödeme yapılmasına olanak tanıyan bazı yardımlar bulunmaktadır. Bu yardımların sistemde yarattığı olumsuz etkiler, finansal ve aktüeryal dengede hasar ile sonuçlanmaktadır.

Emekli, dul ve yetim aylığı alacaklar için söz konusu aylıkların yetersiz kaldığı gerekçesi ile aylıkların artırılmasına olanak tanıyan yardım türü-SSK'lı sigortalılara bağlanan- sosyal yardım zammıdır. Prim karşılığı olmayan bu aylıklar, ilk olarak uzun vadeli sigorta kollarından aylık alanlara avans ödemesi şeklinde-1977 yılında-gündeme gelmiştir. Daha sonra yakacak yardımı ve sonrasında sosyal yardım zammı olarak değişmiştir. Kişilerin aylıklarında kesilmek üzere veya vergilerle finanse edilen bu yardım ilerleyen süreçlerde SGK kaynaklarından ödenmesi şeklinde değiştirilmiştir (Akt:Demir, 2013, s. 69). Diğer taraftan 1479 sayılı kanun çerçevesinde *Bağ-Kurlu* sigortalılara; 2022 ve 1005 sayılı kanunlar çerçevesinde *Emekli Sandığı* sigortalılarına prim karşılığı olmadan yardımlar sağlanmıştır (Kapıcı, 2008, s. 336). Bu yardımlar uzun vadede, sosyal güvenlik sistemi omuzlarında ağır bir yük haline gelmiş ve sistemde finansal açığın oluşmasında rol almıştır.

4.6 Sağlık Harcamalarındaki Artış

Sosyal güvenlik sistemimizin 2008 yılında tek çatı altında toplanması sağlanmıştır. Sistemin reformu olarak kabul gören bu yılda, 5510 sayılı kanun ile Genel Sağlık Sigortası ve işleyişi tanımlanmıştır. Yeni yasaya göre sosyal güvenlik sisteminin üçayak üzerinde faaliyet göstermesi planlanmıştır. İlk olarak SSK, Bağ- Kur ve Emekli Sandığı statüleri SGK bünyesinde toplanacaktır. Diğer adıma göre herkesi sağlık kapsamı altına alan Genel Sağlık sigortası faaliyete geçecektir. Son olarak üçüncü adım ise yeni temelleri atılan sosyal hizmet ve yardımlardır (Akt: Bulut, 2018).

Tablo 19 Yıllara Göre Sağlık Harcamaları

Yıllar	Sağlık Harcamaları (Yolluk Dâhil)
--------	-----------------------------------

2008	25.404
2009	28.863
2010	32.556
2011	36.542
2012	44.151
2013	49.938
2014	54.603
2015	59.411
2016	68.048
2017	77.687
2018	91.566

Kaynak: (SGK, 2019) ⁷⁹SGK kayıtları baz alınarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Genel sağlık sigortası bağlamında yapılan ödemeler de sosyal güvenliğin problemleri arasında yer almaktadır. 2009 yılında yaklaşık 28,9 milyar⁸⁰ TL harcama gerçekleştirilmiştir bu tutar her yıl artış göstermiş ve 2018 yılında 91,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 9 yılın sonunda üç katından daha fazla olarak gerçekleşen bu artışın sosyal güvenlik sistemine olan yükünün de yine doğru orantılı olarak arttığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca sağlık harcamalarındaki bu artışın; tedavi olanaklarında gelişmeye, bebek ölüm oranlarına, doğumdan itibaren beklenen yaşam uzunluğuna, ilaç tüketimine vb. etkilerinin olduğu yönünde de çıkarım yapılabilmektedir.

Aşağıdaki tabloda yıllara göre emekli aylığı ödemeleri ve sağlık harcamalarının boyutu gösterilmektedir.

Tablo 20 Emekli Aylığı Ödemeleri ve Sağlık Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri	Emekli Aylığı Ödemeleri	Sağlık Ödemeleri	Toplam Ödeme	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı (%)
2008	54.546.453	59.136.539	25.345.913	84.482.452	64,6

⁷⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

⁸⁰ İşaretlenen tutar ve diğer tutarlar yuvarlama yapılarak ifade edilmiştir.

2009	54.579.182	68.603.972	28.810.68 4	97.414.657	56,0
2010	66.912.858	78.957.499	32.508.88 3	111.466.38 2	60,0
2011	89.560.568	91.615.378	36.500.37 8	128.115.75 6	69,9
2012	99.359.243	105.293.79 9	44.110.56 1	149.404.36 0	66,5
2013	118.728.57 8	119.161.66 2	49.888.69 3	169.050.35 5	70,2
2014	135.238.55 9	134.391.51 4	54.551.17 5	188.942.68 8	71,6
2015	159.480.05 2	151.990.40 2	59.355.57 6	211.345.97 8	75,5
2016	184.445.99 4	185.157.56 8	67.992.86 8	253.150.43 6	72,9
2017	208.064.45 9	209.545.65 3	77.632.06 6	287.177.71 9	72,5
2018	255.619.12 5	245.105.70 5	91.512.24 0	336.617.94 5	75,9
2019-Haziran	135.640.96 4	144.537.07 7	54.107.07 6	198.644.15 3	68,3

Kaynak: (SGK, 2019)⁸¹ SGK kayıtları baz alınarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Emekli aylığı ödemeleri gibi sağlık ödemeleri de sistem açısından gider kalemi olarak yazılmaktadır. Gelirlerin giderleri karşılması olarak ifade edebileceğimiz gelir- gider dengesini ve verilen finansal açığın boyutu önceki bölümlerde aktarılmıştır. Tüm gider kalemleri gibi sağlık ödemelerinin de finansal anlamda sisteme olan etkisi göz ardı edilmemelidir.

4.7 Prim Yapılandırma Dönemlerinin Sık Uygulanması

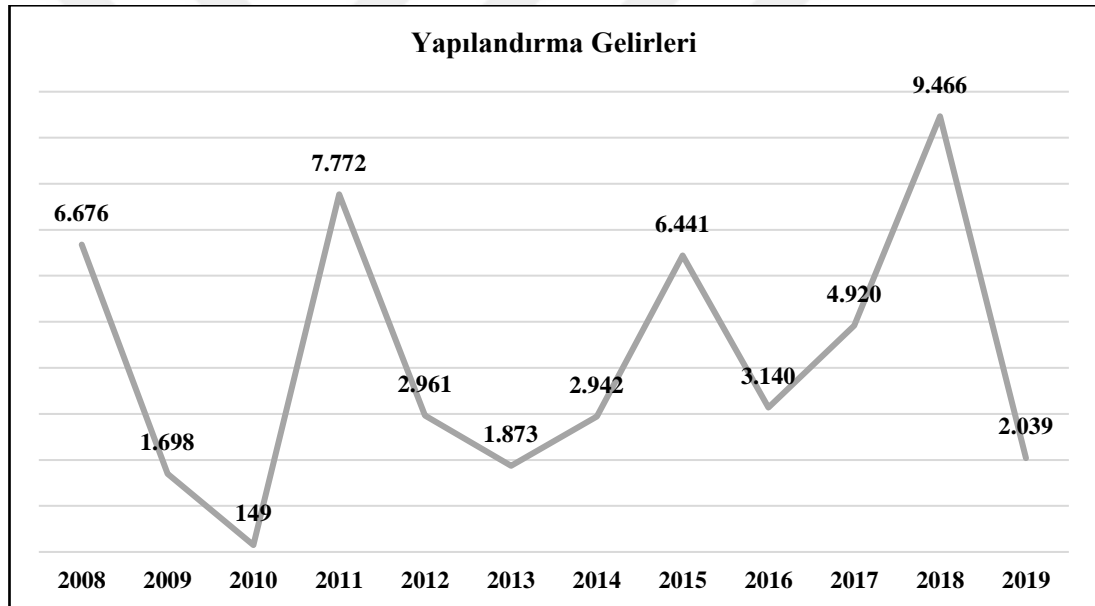
Sosyal Güvenlik Kurumu' nun mali verileri incelendiğinde *Prim Gelirlerinin* yanı sıra *Yapılandırma Gelirleri* kalemini de görmekteyiz. Genel dengeler gözetilerek kurumun alacaklarının yeniden düzenlenmesi ve borçlulara ödeme kolaylığı sağlaması bakımından kurum tarafından uygulanan politik sürece verilen genel ada yapılandırma denilmektedir. Bu süreç belirli esas ve usuller çerçevesinde uygulanmaktadır (SGK, 2013, s. 68). Daha açık bir ifade ile biriken prim borçları dolayısıyla sistem yöneticilerinin sağladığı ödeme kolaylığıdır. Bu ödeme kolaylığının asıl sebebinin

⁸¹ http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

biriken prim borçları olduğunu bilmek aslında sistemin prim toplama konusunda problem yaşadığını göstermektedir. Kanımızca bu problemin bazı sebepleri; prim yükünün ağır olması, yüksek enflasyon, sistem denetimindeki yetersizlik, prim ödeyenlerin mali krizleri ve prim ödeyenlerin sisteme yönelik suiistimal davranışlarıdır. Ayrıca yapılandırma uygulamalarının sık sık çıkarılması prim ödemekle yükümlü olanları borçlarını ödemek için yapılandırma ilan edilmesini beklemeye itmektir. Kısaca bu grafiğin var olması sistem ve sistem yöneticilerinin prim toplamada yetersiz kaldığı anlamına gelmektedir.

Aşağıdaki grafikte 2008-2019 yılları arasında yapılandırılan gelirlerinin boyutunu görmekteyiz.

Grafik 25 Yıllara Göre Yapılandırma Gelirleri (Milyon TL)



Kaynak: (SGK, 2019)⁸² kaynaklarından tarafımızca oluşturulmuştur⁸³

Çalışmanın önceki bölümlerinde yer alan ‘Grafik 12’ ile de gösterilen yukarıdaki değerler yapılandırma dönemlerinde kurumca elde edilen tahsilat boyutlarını göstermektedir. İşbu dönemleri, grafik üzerinde yükselen grafik çizgisi ile görmek mümkündür. Yapılandırma uygulamalarının prim borcu olanlar için kolaylık sunmaktadır. Bu uygulamanın sonucunda kısa süre içerisinde sisteme akan primlerin

⁸² http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a (Erişim: 19.9.2019)

⁸³ 2019 yılı göstergeleri 2019 yılı haziran ayı verilerine göre düzenlenmiştir.

fonları doldurması, sistemin lehine olan bir durumu işaret etmektedir. 2008 yılından bu yana en fazla gelirin 2018 yılında elde edilmesi prim borcu olup yapılandırma fırsatını değerlendiren borçlu sayısının da yüksek olduğunu söylemek yanlış olmamaktadır.

4.8 Fonların Etkin Değerlendirilememesi

Kaynakların etkin kullanılmaması sistemi finansman krizine sokan etkenlerden biridir. Sisteme katılanların katkılarıyla biriken fonlar, daha fazla gelir elde edilmesi amacıyla verimli alanlarda işletilmelidir (Canbay & Demir, 2013, s. 307). Toplanan primlerin gelecek dönemlere aktarılması bakımından önemli yatırımların yapılması sistem için önem arz etmektedir. Kamu kurumu olan bu yatırımcıların mevzuat gereği fonları değerlendireceği pek alan bulunmamaktadır. 2004 yılı sonunda Emekli Sandığı Kurumu'nun topladığı 2 milyar TL' nin %90'ını duran varlıklara yatırım yapması fonların verimsiz kullanımına verilecek en bariz örneklerden biridir (Akt: Korkmaz, 2007, s. 70). Ayrıca fonlarının işletilmesi güven, verimlilik, likidite ve kararlılık ilkeleri bağlamında gerçekleştirilmektedir (Akt: Bulut, 2018, s. 45). Böylelikle primleri ile sisteme katkıda bulunan sigortalıların ihtiyaçlarının karşılanması daha kolay bir hal almaktadır.

4.9 Prim Oranlarının Yüksek Oluşu ve Prim Tahsilindeki Yetersizlik

Prim oranlarının yüksekliği bu primlerin çalışanlarca ödenmesini zorlaştırmaktadır. Sistemin sürdürülebilirliği gelir kalemlerinin en büyük aktörü olan prim gelirlerine bağlı olması dolayısıyla prim gelirlerinin sürekliliğinin sağlanması önem arz etmektedir. Finansman ihtiyacı sebebiyle prim gelirlerinin artırılması yerine tabanın artırılması sistem bakımından daha kazançlı olacağı göz önünde bulundurulmalıdır (Gümüş, 2010, s. 17).

Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitü' sü tarafından yapılan araştırmalarda Türkiye, işçi ve işveren sınıfı üzerindeki sosyal güvenlik primlerinin yüksekliği bakımından 57 ülke arasında 13. ve 20. Sırada bulunmaktadır. Diğer taraftan toplanan primlerin GSYH' ya oranı bakımından 39.sırada bulunmaktadır. Prim oranlarının yüksek olmasına rağmen beklenen seviye prim geliri elde edilememektedir. Başka bir bakış açısıyla düşündüğümüzde ise prim oranlarının yüksek olması kayıt dışı istihdamı tetikleyen durumlardan biridir (Akt: Erol S. I., 2014, s. 55).

Dağıtım yöntemini uygulayan sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. Sürdürülebilirliğin temel şartı ise prim tahsilidir. Biriken prim borçlarının tahsil edilememesi ve tahakkuk/tahsilat oranlarında yaşanan düşme sosyal güvenliğin kanayan yaralarından biri olmaktadır (Akt: Canbay & Demir, 2013, s. 307). Prim oranlarının yüksek olması sebebiyle prim tahsilatında yetersizlikler görülmektedir. Sistem aleyhine çığ gibi büyüyen bu soruna karşı hükümet tarafında gecikme zammı düzenlemelerine gidilmiştir (Egeli & Özen, 2009, s. 3).

4.10 Denetim Yetersizliği

Sosyal güvenlik sistemimizdeki denetim yetersizliği kayıt dışı istihdamın fazla oluşu ile anlaşılabilir. Çok fazla müfettiş istihdamına rağmen dış denetimin öneminin artması ve denetim yelpazesindeki genişlik mevcut durumun yeterli olmayışını göstermektedir (Korkmaz, 2007, s. 79). Gelirlerde meydana gelen kayıpların önlenmesi ve primlerin zamanında ve tam ödenmesi amacıyla denetim sistemi üzerine adımlar atılmalıdır. Denetim sistemi yanında diğer kurum ve kuruluşlar ile ortak denetim çalışmaları ile denetim kapsamının genişletilmesi gerekmektedir (Gümüş, 2010, s. 17).

4.11 Devlet Katkısındaki Yetersizlik

İşçi, işveren ve devlet sosyal güvenlik sisteminin üç önemli tarafıdır. Sisteme yapılan katkılar devlet tarafında yetersiz kalmaktadır. Öyle ki mevzuatta yapılan düzenlemeler bulunmasına rağmen uygulamada devlet tarafından sisteme her herhangi bir katkı bulunmamaktadır. Devlet tarafından sağlanan misyonlar ise kuruluş giderleri, vergi ve harçlardan muaf tutmak olarak ifade edilebilmektedir (Egeli & Özen, 2009, s. 3). Sosyal güvenlik kurumlarının(4a/4b/4c) son zamanlarda yaşadığı finansman problemleri devlet katkısını zorunlu hale getirmektedir. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak yaşlılık sigortası primlerine katkısı sağlanmalıdır. Böylelikle sosyal güvenlik kurumlarının daha fazla aylık ödemesi sağlanacak, masrafların karşılanması kolaylaşacak ve mevcut dar boğaz daha kolay atılacaktır (Güloğlu, 2000, s. 224).

4.12 Siyasi Müdahalelerin Etkisi

Ülkemizde sosyal fonların devlet eliyle yönetilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin mali ve idari özerkliğine engel olmaktadır. Devlet eliyle yönetilen fonların kriz dönemlerinde kamu kurumlarının finansman açıklarının kapatılması şeklinde

kullanılması göz ardı elemeyecek bir sorunu işaret etmektedir (Egeli & Özen, 2009, s. 5). Diğer taraftan seçim dönemlerinde siyasi anlamda avantaj sağlamaya çalışan yöneticilerin geçmişte yaşanan emekli maaşlarında artış yapa ve erken emeklilik gibi popülist yaklaşımları ile seçim kazanmaları bu duruma verilecek en çarpıcı örneklerden biridir. Bu durumun aktif/pasif dengesini ne şekilde baltaladığı çalışmanın önceki bölümlerinde yeterince vurgulanmıştır (Atatanır, 2009).

5 BÖLÜM: METODOLOJİ

5.1 Çalışmanın Sorunu

Sosyal güvenlik sistemimizin finansal anlamda derin izler bırakan sorunlarının aktarıldığı bu çalışmanın temel dinamikleri bu sorunlar arasındaki sebep-sonuç ilişkisi üzerinedir. Öyle ki, literatürde yer alan çalışmalarda her sorunun birbirini etkilediği ve bazı olumsuz durumlara sebep olduğu aktarılmaktadır. Ancak resme geniş çerçeveden bakan bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Hangi aktörün, hangi aktörü nasıl etkilediğinin incelenmesi ve ortaya çıkan sonuçların neler olduğu bu çalışmanın problemi oluşturmaktadır.

5.2 Çalışmanın Amacı

Literatürde yer alan çalışmalarda sosyal güvenlik sisteminin sorunları aktarılmaktadır. Ancak çözüm üretmek bakış açısıyla düşünüldüğünde ‘Neden?’ sorusu her zaman sorulacak en önemli soru olmuştur. Bu çalışmanın amacı sosyal güvenlik sistemimizin temel finansal problemleri üzerinde sebep-sonuç ilişkisi kurarak çözüm üretmeyi kolaylaştırmaktır. Diğer bir bakış açısıyla resme büyük çerçeveden bakarak asıl sorunu görmek amaçlanmaktadır.

5.3 Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmanın üretilmesinde, başta kurum kaynakları olmak üzere kamu kurumlarının veri ve tanımları esas alınmıştır. Bunun yanında literatürdeki kaynaklardan yararlanılmıştır. Literatür çalışmasında ağırlıklı olarak web kaynakları kullanılmıştır. Bunun sebebi kurum verilerinin ve yayınlarının genellikle web portalından yayınlanmış olmasıdır. Öte yandan günümüz yayın organlarının kâğıt sarfından kaçınmak adına internet odaklı olması da bu konuda etkili olmaktadır. Yararlanılan tüm kaynaklar neticesinde çıkarımlar elde edilerek şekil ve grafikler oluşturulmuştur.

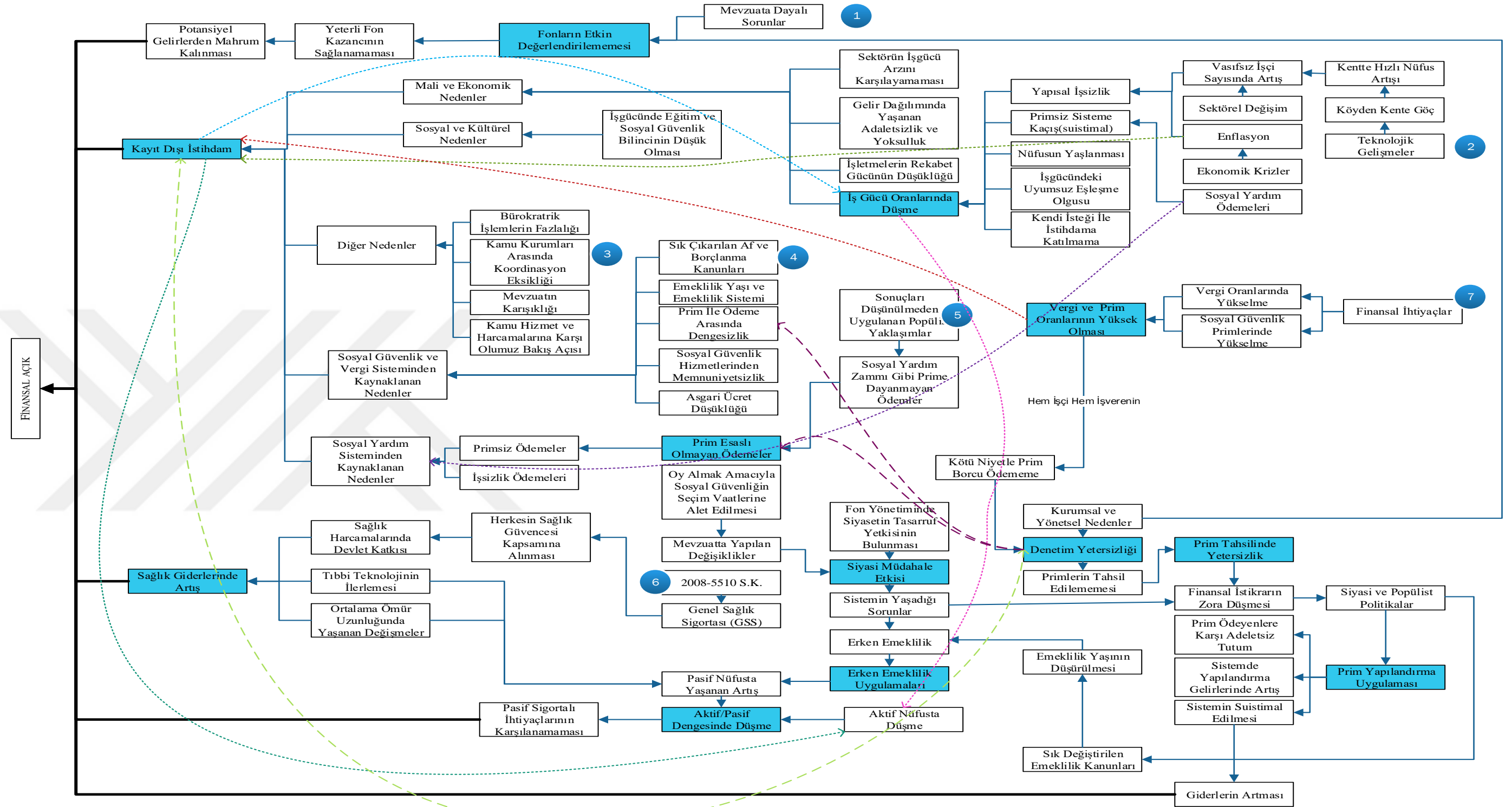
6 BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI ve BU SORUNLAR ARASINDAKİ SEBEP-SONUÇ İLİŞKİSİ

Bir önceki bölümde aktarılan her bir aktör, birbiri ile olumlu-olumsuz etkileşime girmekte ve bu durumun sonuçları başka bir aktörü etkileyebilmektedir. Durumun daha net ve etki zincirinin ilk halkasından başlanarak tespit edilmesi sonuçların vahametini gözler önüne serecek ve çözüm yolunun bulunmasında kolaylık sağlayacaktır. Çalışmanın bu bölümünde sosyal güvenlik sistemimizin sorunları hakkında aktarılan bilgiler ışığında ilişki diyagramı aktarılarak yorumlanacaktır.

Yukarıdaki şekilde sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve bu sorunların sebep-sonuç ilişki diyagramındaki yeri gösterilmektedir.



Şekil 1 Sebep-Sonuç İlişki Diyagramı



Kaynak: Şekil tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki şekilde sosyal güvenlik sisteminin en popüler finansal sorunları olarak seçilen aktörler gösterilmektedir. Bu aktörler mavi renkle gösterilen kutucuklarda belirtilmiştir. Çalışmanın amacı olarak; söz konusu aktörlerin şekildeki sebep-sonuç diyagramındaki yerinin vurgulanmasıdır. Bu bağlamda, şekilde gösterilen numaralardan başlanarak sebep sonuç diyagramını yorumlanmaya çalışılacaktır.

1.Numaralı Başlangıç Noktası

- Fonların etkin değerlendirilememesi genelde mevzuata ve kurum kaynaklı sorunlara dayanmaktadır. Nitekim geçmişte prim gelirlerinin biriktiği fonların menkul satın alınması gibi yasal zorunluklara dayanması bu konudaki ilerlemeye de engel olmaktadır. İşbu engelin sonucu olarak potansiyel gelirlerden mahrum kalınmış ve finansal anlamda gelir elde edilmemiştir. Bu durum finansal açığın artmasında etkili olmadığı gibi açığın kapanmasında da etkili olmamıştır.

2.Numaralı Başlangıç Noktası

- İş gücündeki daralmaların en büyük nedenlerinden biri zamanla yaşanan sektörel değişimlerdir. İşin sektörel yapısındaki değişime örnek olarak; geçmişte ulusal anlamda iyi bir kazanç kapısı olan tarım sektörünün günümüzde hizmet, otomotiv, inşaat gibi sektörlerle kaymış olması gösterilebilir. Bu örnek aynı zamanda emeğin sektörel yapısındaki geri kalmışlığa örnek olarak da gösterilebilmektedir. Gelişen teknoloji ve artan nüfusun da etkisiyle kırsal alanlarda yaşam koşulları zorlaşmaya başlamaktadır. Nüfus kırsal alanda yaşayamayacağını anlayınca iş bula ümidi ile kentlere göç etme karar almaktadır. Tüm aktörlerin birbirini etkilediği bu zincirde sırdaki halka ise işsizlik olgusudur. Kentlerde artan nüfus ve bu nüfusun kırsal alanlardan kente göçen vasıfsız bireylerden oluşuyor olması, diğer taraftan sektörün daha kalifiye emeği istihdam etmek amacı içinde olması işsizliğin artmasında en büyük olgudur. Farklı bir bakış açısıyla düşündüğümüzde, köyden kente göç etmiş olan sosyal güvenlik bilinci zayıf bireylerin artması kayıt dışı istihdamın sosyal ve kültürel nedenleri arasında gösterilmektedir.

- İş arzında yaşanan düşmeler de iş gücünü etkileyen bir diğer unsurdur. Ekonomik krizler, sosyal güvenlik primlerinin yüksek olması ve sektörel değişimler gibi nedenlerle işverenler küçülmeye gitmekte ve yeterli sayıda istihdam sağlayamamaktadır. Bu durum istihdamda daralmaya neden olmakta ve işgücü oranlarında düşmeye neden olmaktadır.
- İşgücü oranlarında düşmeye neden olan bir başka aktör ise sosyal yardımlardır. Primsiz sistem olarak adlandırılan bu yardımların fazlalığı primsiz sistemi kötü niyetle suiistimal edilmesine neden olmaktadır. Bu durum aynı zamanda kayıt dışı istihdamın sosyal yardım sisteminden kaynaklanan nedenleri arasında gösterilmektedir.
- Çalışan nüfusun azalması aktif nüfusun azalması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte yaşanan nüfus ise pasif nüfusun artması anlamına gelmektedir. Aktif/pasif dengesinin düşmesi olarak adlandırılabilir bu durum istihdamdan çekilen nüfus bakış açısıyla başka bir şekle bürünmektedir. Nitekim iş gücü hesaplarında çalışan bireyler esas alınmaktadır. Gelişmiş ülkelerde olduğu üzere yaşlı nüfusun artması büyük bir tehlikeyi işaret etmektedir. Zira yaşlı nüfusun giderlerinin karşılanması için çalışan nüfusun yaşlı nüfusuna göre en az 4 kat fazla olması gerekmektedir. Aktif/pasif dengesini tanımlayan bu durumun nüfus profilinin yaşlanmasının nasıl sonuçlar getireceğini aktarmaktadır.
- Teknolojinin çağımız şartlarında hızlı gelişmesi birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Buna örnek olarak günden güne tarım sektörünü ele geçiren teknoloji köyden kente doğru göçlere neden olmaktadır. Bu durum kentlerde nüfusun hızlı artmasına neden olmaktadır. Göçlerin sonucunda nitelik bakımından vasıfsız bireylerin oluşturduğu topluluk işsizliğe neden olmaktadır. Öte yandan sektörün değişmesinde de etkili olan teknoloji vasıfsız işgücünü hepten görmezden gelmektedir. Zira makineler birçok işi insan gücüne göre daha hızlı ve stabil yapabilmektedir. Bu durum sektörün değişimine ve dolayısıyla iş arzında daralmaya neden olmaktadır.
- Bireylerin eğitim seviyesi, eğitim alanları ve kişisel becerileri iş gücü piyasası bakımından önemli bir olgudur. İyi eğitilmiş bireylerin düşük seviyeli eğitim gereken bir işte istihdam edilmesi beceri körelmesine veyahut beceri israfına

neden olabilmektedir. Diğer yandan yüksek seviyeli eğitim gerektiren bir iş için düşük eğitim seviyesi yetersiz bireylerin istihdam edilmesi ilerleyen süreçlerde üretimin dar boğaza girmesine kadar etki edecek sonuçlara neden olabilmektedir. Aynı şekilde kişisel becerilerin yapılan iş gereklerine göre yetersiz veya fazla beceri niteliğine sahip bireylerin uyumsuz eşleşme olgusuna neden olmaktadır. Bununla birlikte bireyin eğitim alanının yaptığı iş ile alakasız olması strese neden olabilmektedir. Bu sürecin devamı olarak üretimin düşmesi gerçekleşebilmektedir.⁸⁴

- Kendi isteği ile istihdama katılmayan bireyler de iş gücü açısından potansiyel prim gelirlerinden kalınması söz konusudur. Bu durumun iş gücü açısından dolaylı bir olumsuz etkisi olduğu söylenebilmektedir. Zira nihai sonuç olan finansal açığın kapatılması çerçevesinde düşünüldüğünde mahrum kalınan her gelir finansal sorun olarak ifade edilebilmektedir.
- İşgücü oranlarında yaşanan düşme kayıt dışı istihdamın en büyük problemi olarak nitelendirilebilecek olan *Ekonomik ve Mali Nedenleri* arasında gösterilmektedir. Öyle ki iş gücünde yaşanan daralmalar kayıt dışı istihdamın bizzat tetikçisi olmaktadır. Daha açık bir ifade ile iş gücü oranlarında yaşanan daralmaların birçok nedeni kayıt dışı istihdamı mantıklı kılan olumsuz durumlardır. Buna örnek olarak; köyden kente göç eden vasıfsız, sosyal güvenlik bilinci zayıf bireylerin ailesine bakabilmesi adına kayıt dışı çalışmayı kabul etmesi veya ekonomik krizlerin iş arzında yarattığı düşme nedeniyle işverenleri kayıt dışı işçi çalıştırması örnek gösterilebilmektedir. Farklı bir bakış açısıyla düşünüldüğünde ise kayıt dışı istihdamın bizzat kendisi de iş gücü oranlarının düşmesinde etkili olmaktadır. Aktif/pasif dengesi pasif sigortalıların giderlerinin aktif sigortalılarca karşılanmasıdır. Bu bağlamda işgücünde yaşanacak düşmeler aktif nüfusun azalmasına neden olacaktır. Aktif nüfustaki bu gerileme aktif/pasif dengesinin düşmesine neden olmaktadır.
- Enflasyon ulusal ya da küresel ekonomik krizlerin sonucu olarak gerçekleşebilen bir olaydır. Enflasyon sonucunda paranın alım gücü düşmekte ve bu durum hem vatandaşı hem de işletmeleri etkilemektedir. Nitekim son dönemlerde gerçekleşen dolar bazlı ekonomik krizin de bu yolla olumsuz

⁸⁴ Uyumsuz eşleşme olgusunun etkilerine 4.bölümde değinilmiştir.

etkiler zincirini başlattığı söylenebilir. Özellikle döviz üzerinden alım-satım gerçekleştiren işyerleri büyük problemler yaşamaktadır. İşin bu evresinde finansal kayıplar yaşayan bu işletmeler kendi çözümünü üretmek zorunda kalmaktadırlar. Söz konusu çözümler ise küçülmeye giderek işçi çıkarımı şeklinde olabilmektedir. Diğer taraftan, işverenler kayıt dışı işçi çalıştırmayı düşünmekte işçi ise iş zor durumda kalmamak için kayıt dışı çalışmayı kabul etmek zorunda kalabilmektedir. En genel anlamda ifade etmek gerekirse, enflasyon işsizliğe ve kayıt dışı istihdama neden olabilmektedir. Bu bağlamda enflasyon aktörü, kayıt dışı istihdamının ekonomik nedenleri arasında sayılabilmektedir.

- Gelir dağılımındaki adaletsizlik de kayıt dışı istihdamın nedenlerinden birisidir. Özellikle köyden kente göç etmiş olan vasıfsız iş gücünün hızlı artması çarpık kentleşmeye neden olmaktadır. Teknoloji, sektörel değişim, enflasyon vb. nedenlerle artan işsizlik ve bunun yanında gelirin adaletsiz dağılımının da etkisiyle yoksulluk seviyesi gitgide artmaktadır. İşsiz kalma korkusu ve ailesine bakabilme umuduyla iş arayan bireylerin kayıt dışına yönelmesi bir istekten ziyade zorunluluk olarak ifade edilebilmektedir. Bu bağlamda gelir dağılımındaki adaletsizlik kayıt dışı istihdamın ekonomik nedenler arasında gösterilebilmektedir.
- Bir diğer aktör olan rekabet gücü olgusu işletmelerle ilgilidir. İşletmelerin yapısal olarak büyüklüğünü, kurumsallığını aktaran rekabet gücü olgusu kayıt dışı istihdamın nedenlerinden birisidir. Nitekim yeterince kurumsal işletmelerde denetim sistemi gelişmiştir. Gelişmiş denetim sistemine sahip bir işletmenin kayıt dışı istihdama yönelmesi olası değildir. Diğer taraftan çeşitli sebeplerle yeterince büyümemiş küçük işletmelerin sektörde yer alan büyük işletmelerle rekabet etmesi için büyümesi gerekmektedir. Ancak büyümek için gereken en temel şart ise kârların maksimize edilmesidir. Bu yolda ilerleyen işletmeler giderleri kısmak adına ucuz işgücü istihdam etmek istemektedirler. Günümüz şartlarında vergi ve prim yükünün fazla olması büyümek isteyen işletmelerin kayıt dışı işçi çalıştırmasına neden olabilmektedir. Böylelikle işletmeler büyümeyi ve rekabet gücünü yükseltmeyi hedeflemektedirler.

3. Numaralı Başlangıç Noktası

- Kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında kamudan kaynaklanan hukuki nedenler de bulunmaktadır. Bu aktörün altında yatan alt nedenler ise; bürokratik işlemlerin fazlalığı, kamu kurumları arası koordinasyon eksikliği, mevzuatın karışıklığı, kamu hizmet ve harcamalarına karşı olumsuz bakış açısıdır. Günümüzde e-devlet ile yönetim seviyesinde yönetişime, hatta e-yönetişime geçilmiş durumdadır. Nitekim bu uygulamalar ile bu sorunun üzerine gidildiğini görmekteyiz. Ancak çözüme kavuşmayan istihdam yaratmada dar boğaz yaratan noktalar halen sorun olup kamudan kaynaklanan hukuki sorunlar başlığı altında yer almaktadır.

4.Numaralı Başlangıç Noktası

- Primli sistemden primsiz sisteme kaçış bu noktada önemli bir kavram olmaktadır. Zira sosyal güvenlik ve vergi sisteminden doğan hem işveren hem de işçi üzerindeki prim yükleri kayıt dışı istihdamı teşvik edebilmektedir. Diğer taraftan primsiz sistemden faydalanmak adına primli sistemden ayrılarak kayıt dışı çalışmak ve aynı zamanda primsiz sistem yardımlarından faydalanmak kayıt dışı istihdam sorunu altında yer aldığı gibi sosyal güvenlik sisteminin ahlaki sorunlarından biridir.
- Bunun yanında sık çıkarılan af ve borçlanma kanunları da sosyal güvenlik sisteminden doğan sorunlar olarak aktarılabilmektedir. Daha açık bir ifade ile daha önce primlerini ödemeyen bireylerin bu çıkarılan aflardan yararlanması ve bu durumun aynı kişilerce tekrar edilmesi sistemin suiistimaline işaret etmektedir. Sık sık değiştirilen yasalar diğer taraftan sisteme olan güveni sarsmaktadır. Nitekim bu durum sosyal güvenlik sistemine karşı memnuniyetsizlik yaratacaktır.
- Emeklilik şartlarının kişilerce aşırı bulunması kişinin sosyal güvenlik sistemine dâhil olmasını etkileyen bir durumdur. Kendi çalışmalarını kendisi yöneterek sistem dışı çalışma ve kazanç elde etmek kayıt dışı çalışmayı tanımlamaktadır.
- Yukarıda da bahsedildiği üzere sisteme karşı duyulan memnuniyetsizliği ikiye katlayacak başka bir neden ise prim ile edim arasındaki farktır. Bu durum sistemdeki adaleti baltalar ve denetim eksikliğine işaret etmektedir.

- Bunun yanında asgari ücretin de düşük olması kayıt dışı istihdamın dolaylı nedenlerinden biridir. Asgari ücretin düşük olması ve aynı dönemde artan enflasyonun birleşik etkisinin söz konusu olduğu bir dönemde kişilerin yoksulluğu artacaktır. Böylesi bir olasılığın getirisi ise şüphesiz kayıt dışı istihdamın artması olacaktır.

5. Numaralı Başlangıç Noktası

- Politika üreticilerin de yıllardır sosyal güvenlik sistemine etkisi bulunmaktadır. Nitekim düşünülmeden verilen kararlar sistemi olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Öyle ki geçmişte buna örnek olarak erken emeklilik uygulamaları verilebilmektedir. Bunun yanı sıra bazen sosyal yardım zammı gibi prime dayanmayan ödemeler de verilen bu kararların neticesi ile gerçekleşmektedir. Sosyal devlet ilkesi gereği sağlanan yardımlar ve ödemeler bir yana prime dayanmadan sağlanan bu giderlerin yetersiz denetim, vizyon, öngörü gibi eksiklikler sonucu olması sistemin finansal anlamda zora düşmesine neden olabilmektedir. Prime dayanmayan ödemeler ne yazık ki kötü niyetli bireylerce suiistimale maruz kalabilmektedir. Bunun yanında işsizlik ödemeleri ve diğer sosyal yardım ödemeleri de, sosyal yardım sisteminin altında yer alan kayıt dışı istihdama neden olan sorunlar arasında gösterilmektedir.

6. Numaralı Başlangıç Noktası

- 2008 yılında sosyal güvenlik reformu gerçekleşmiş ve *Sosyal Sigortalar, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı* kurumları tek çatı altında toplanmıştır. Öyle ki bu kurumlar aynı dönemin reform sonrası birleştirici kanunu olan, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4. Maddesi altında sıralanmaktadır. Ancak bu kanunun diğer bir önemi ise tüm vatandaşları sağlık kapsamı altına almasıdır. Genel sağlık sigortası adı verilen bu sigorta ile belli şartlara göre sağlık sigortasından faydalanılabilmektedir. Buradan çıkarılacak sonuç ise sağlık harcamalarına sigorta karşılığı olarak devletin de katılmasıdır.
- Diğer taraftan gelişerek çalışma sektöründe değişimler yaratan teknoloji; sağlık açısından düşünüldüğünde sağlık harcamalarının artmasına ve ortalama ömrün uzamasına etkili olduğu söylenebilmektedir. Öyle ki; sağlık araç-

gereçlerinin daha teknolojik olarak hastanelere kazandırılması, yeni tedavi yöntemleri, ilaç ve eczane sistemlerinde daha teknolojik yöntemlerin kullanılması, sevk zinciri, e-devlet vb. oluşumların doğrudan ya da dolaylı olarak sağlık sisteminin yenilenmesinde olumlu etkisi olduğu söylenebilmektedir. Ancak tüm bu sayılanlar sistem bakımından gider kalemlerine yazılan değerleri oluşturmaktadır.

7.Numaralı Başlangıç Noktası

- Geçmişten bu yana sistemlerin çeşitli nedenlerle vergi ve primlerde yükseltme yapılmaktadır. Vergi ve sosyal güvenlik primlerinin yükselmesi sistemde olumsuz yankılar yaratabilmektedir. Bu yükselmeler, yükümlüleri olan işçi ve işverenlerin kayıt dışı istihdama yönelmelerine neden olabilmektedir. Diğer taraftan söz konusu yükümlüler kötü niyetle prim borçlarını ödememe yolunu seçebilmektedir. Böylesi bir durumun mevcudiyeti denetim yetersizliğine işaret etmektedir. Ayrıca kurumsal ve yönetsel nedenler de denetim yetersizliğine neden olabilmektedir.
- İşçi veya işverenlerce ödenmeyen primler denetim yetersizliğini gösterdiği gibi prim tahsilinin yapılamaması sonucu da prim tahsilindeki yetersizliği işaret etmektedir. Farklı bir deyişle prim tahsilindeki yetersizlik ile denetim yetersizliği birbirini etkileyen iki aktördür. Aynı durum kayıt dışı istihdam ile denetim yetersizliği arasında bulunmaktadır. Öyle ki kayıt dışı istihdam varsa, denetimde yetersizlik; denetimde yetersizlik varsa kayıt dışı istihdam olmaktadır. Yani her iki durum da birbirinin hem sonucu hem nedeni olabilmektedir.
- Prim tahsilindeki yetersizlik sistemi finansal anlamda zorluk çekmesine neden olabilmektedir. Öte yandan oy almak gibi dönemsel politikalarla seçim vaatlerinde kullanılan sosyal güvenlik sistemi, mevzuatın sık sık değiştirilmesine neden olabilmektedir. Bunun yanında fon yönetiminde de böyle bir etkinin söz konusu olduğu söylenebilmektedir. Sistem bakımından önemli bir sorun olan bu etki finansal problemlere neden olabilmektedir. Sistemin finansal çıkmazı yine popülist politikalarla çözülmeye çalışılmaktadır ve prim yapılandırma yasaları çıkarılmaktadır.

- Prim yapılandırma dönemlerinin sık sık uygulanmasının neden olduğu tek olumlu sonuç yapılandırma gelirlerinde artışın yaşanmasıdır. Ancak bunun yanında primini zamanında ödeyenler için güven zedeleyen bir sonuca neden olabilmektedir. Bununla birlikte yapılandırma dönemlerinin sık sık uygulanması, *'prim ödemeyeceğim, yapılandırma yasası çıkınca taksitle öderim'* zihniyeti ile suiistimal edilmesine neden olabilmektedir.
- Siyasi ve popülist politikaların uygulandığı bir diğer nokta ise sık sık değiştirilen emeklilik mevzuatıdır. Emeklilik yaşının düşürülmesine olanak tanıyan bu yasalar kişilerin erken emekliliğine neden olmaktadır. Erken emeklilik uygulamaları olarak tanımlanabilecek bu uygulamalar emekli sayısındaki artışı hızlandırmakta ve aktif/pasif dengesinin paydası büyümektedir. Dengedeki bu büyüme pasif nüfustur. Dengenin sağlanması aktif nüfusun yükselmesidir. Bu açıdan düşünüldüğünde pasif nüfusun artması dengesizliği yaratmaktadır. Aktif/pasif dengesizliği pasif nüfus giderlerinin artmasıdır. Sosyal güvenlik sistemi bakımından gider olarak yazılacak bu harcamalar finansal problemin temelini oluşturan nedenlerden biridir.
- Matematiksel olarak düşünüldüğünde aktif/pasif dengesinin paydasındaki sayı artınca dengesizlik meydana gelmektedir. Aynı şekilde kesrin payında da düşme yaşanabilir. Bu düşmeye aktif nüfusun azalması denilebilmektedir. Aktif nüfusta düşmeye neden olan durumlara; kayıt dışı istihdam, işgücünde daralma, işsizlik vb. durumlar örnek verilebilmektedir. Kısaca, aktif nüfusun azalması gibi bir sonuç aktif/pasif dengesinde düşüşe neden olacaktır.

7 BÖLÜM: SONUÇ ve ÖNERİLER

Çalışmanın bu bölümünde elde edilen sonuçlar ortaya konulan sonuçlar aktarılmaktadır. Bunun yanında elde edilen sonuçlara göre öneriler sunulmaktadır.

7.1 Sonuçlar

Sosyal güvenlik kavramı, geniş anlamda düşünüldüğünde toplum olarak yaşamaktan kaynaklanan tüm risklere karşı güvence sağlanmasıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu'na göre daha geniş bir tanımla sosyal güvenlik; toplumdaki tüm bireylerin ayırım gözetmeksizin hem ekonomik hem de sosyal bakımdan bugünlerinin ve geleceklerinin

güvence altına alınmasını amaçlayan birbirleri arasında sıkı etkileşim bulunan sistemler bütünüdür.

Geçmişten geleceğe her çağda sosyal güvenliğin sağlandığı söylenebilir. Zira her çağda toplumlar yaşamıştır. Bu nedenle adı sosyal güvenlik olmasa da farklı bir isim ve uygulamalarla sosyal güvence bir nebze sağlanmıştır. Eski Türklerde aile içi yardımlaşmalar, Osmanlı döneminde Ahi Sistemi ve son dönem kurulan vakıflar bu gelişmelere örnek verilebilmektedir.

Sosyal güvenlik alanındaki asıl gelişmelerin sanayi devrimi sonrası olarak başladığı söylenebilir. Bu dönemde iş ve emek artmış, bundan kaynaklı olarak çalışma koşulları ve sigorta üzerine düşünölmeye başlanmıştır. Ancak gerçek bir sistem olarak karşımıza çıkan ilk modeller Alman devlet adamı Bismarck ve İngiliz iktisatçı Beveridge'in ortaya koyduğu modellerdir. Dağıtım sisteminin benimsendiği bu iki modelde tek farklılık finansman yöntemidir. Daha açık bir ifadeyle Bismarck tarafından ortaya konulan sistemde işçi, işveren ve devlet tarafından sistemin finansmanı sağlanmaktadır. Sosyal sigorta sistemi olarak adlandırılan bu sistemde bireyler sosyal güvenlik kapsamına dâhil olmak ve sigorta haklarından faydalanmak için sisteme prim ödemektedirler. Diğer model ise Beveridge raporu ile ortaya konulan sistemdir. Ulusal Sağlık sistemi veya Ulusal Sigorta Sistemi olarak adlandırılan bu sistemde finansman primlerle değil vergilerle sağlanmaktadır. Ulusal anlamda toplanan vergiler sistemin finansal ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin somutlaştırılmasının ardından ve iş ve emek piyasasındaki hızlı değişimler çeşitli gelişmelere ön ayak olmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO) ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası yapılanmalar bu alanda önemli normlar yayınlamışlardır.

Ölkemizde sosyal güvenlik alanındaki önem arz eden ilk gelişmeler 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'na dayanmaktadır. Bu kanunun kapsamı ve düzenlemeleri, içerdiği sigorta kolları zamanla daha da büyümüştür. Yine bu kanunla 1 yıl içerisinde kurulması düşünülen İşçi Sigortaları Kurumu ancak 1946 yılında kurulabilmiştir. Zamanla içerdiği sigorta kollarını ve kapsamını geliştiren Kurum, 1965 yılına gelindiğinde 506 Sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK) adını almıştır. Bu

geçen zaman zarfında Emekli Sandığı da kurulmuştur. 1971 yılında da Bağ- Kur'un kurulması ile toplumda görülemeyen bir çalışma kesimi kalmamıştır.

2006 yılına gelindiğinde sistemin sorunları ve karmaşıklığı artınca sistemin reformu planlanarak 5502 Sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı teşkilatlanması düzenlenmiştir. Aynı dönemde yayınlanarak 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sigorta sistemi yeniden düzenlenmiştir. Şüphesiz, bu reformun en önemli noktası sosyal güvence sağlayan kurumlar olan Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK), Bağ- Kur ve Emekli Sandığı'nın 5510 sayılı kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altına girmesidir. Sırasıyla 4.maddenin ilk fıkrasının a, b ve c bendiyle tanımlanan sigortalılık statülerinin tüm hak ve yükümlülükleri bu kanunla düzenlenmiştir. Öte yandan yine bu kanunla tüm vatandaşlar sağlık kapsamına dâhil edilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemimiz prim toplama ve topladığı bu primler karşılığında sosyal güvence sağladığı bir sistemdir. Bu yönüyle yukarıda bahsedilen Bismarck modeline uymaktadır.

Sosyal güvenlik sistemimizin finansal anlamda zorluklar çektiği yadsınamayacak bir gerçektir. Nitekim bu kaniya varmamızın nedeni sistemin finansal göstergeleridir. Finansal göstergelerden kasıtlı sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesinin durumu ve bu dengenin ne ölçüde sağlanıyor olduğudur. Sosyal güvenlik kurumunca paylaşılan istatistiklerle bir analiz yapıldığında aranan sonuçlara varılabilmektedir. İlk aşamada gelir kalemlerinin incelenmesine göre 6 önemli gelir kalemi söz konusu olduğu görülmektedir. Bu gelir kalemleri sırasıyla; *Prim Gelirler, Yapılandırma Gelirleri, Devlet Katkısı Gelirleri, Ek Ödeme Gelirleri, Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık ve Diğer Gelirler*' dir. Aynı şekilde gider kalemleri de bulunmaktadır. Bu gider kalemleri ise; *Emekli Aylıkları, Sigorta Ödemeleri, Ek Ödemeler, Sağlık Harcamaları, Faturalı Ödemeler ve Diğer Giderler*' dir. Bu kalemler çalışmanın 2.bölümünde tanımlanmaktadır.

Gelir kalemlerinin finansal durumları bakımından incelendiğinde 2018 yılında 369.211 milyon TL, 2019 yılının ilk yarısının sonunda 202.125 milyon TL gelir elde edilmiştir. Bu gelirlerin; %67'si prim gelirleri, %16'sı devlet katkısı, %10'u faturalı

ödemeler ve ek karşılıklar, %3'ü ek ödeme gelirleri, %2'si yapılandırma ve \leq %2'si diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Gider kalemlerinin finansal göstergelerine bakılacak olursa 2018 yılında toplam gider tutarı 384.962 milyon TL şeklindedir. 2019 yılının ilk yarısında 224.982 milyon TL seviyesinde gerçekleşmiştir. 2018 yılı verilerine göre; toplam giderlerin %46'sını sağlık harcamaları, %45'ini emekli aylıkları, %5'ini faturalı ödemeler ve %2'si ek ödemelerden oluşmaktadır. Bu öncüleri diğer daha düşük seviyeli gelirler takip etmektedir.

Gelir-gider dengesine bakacak olursak 2018 yılı verilerine göre toplam giderler ile topla gelirler arasındaki fark -15.751 milyon TL'dir 2008 yılından bu yana yaklaşık -26 milyon TL seviyelerinden, kimi zaman düşüp kimi zaman yükselerek gelen bu rakamın 0 seviyesine yükselişi umulmaktadır. Ancak bu finansal sorunun belli başlı nedenlerden kaynaklandığı ve bu nedenlerin çözüme kavuşturulması veyahut iyileştirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Geçmişten bu yana literatürdeki çalışmalara bakılacak olursa sosyal güvenlik sistemimizin çözümlenmesi gereken büyüklü küçüklü sorunları olduğu görülmektedir. Söz konusu sorunlar çalışmanın 3.bölümünde yer alan tablo ile listelenmiştir. Bahsedilen listeye göz atıldığında sıralanmakta olan sorunların aslında birbiri ile bağlantılı olduğu görülmektedir. Nitekim bu bağlantı ilişkileri literatürde yer alan çalışmalarda da aktarılmaktadır. Ancak literatürde yer alan çalışmalarda bir sorun üzerinde hareket edilmiş ve genel bir bakış açısıyla bakılmamıştır. Bu sorundan yola çıkarak en çok kullanılan problemler ele alınarak bir sebep sonuç ilişkisi kurulmaya çalışılmaktadır.

Sosyal güvenlik problemlerinden kanımızca en sık dile getirilenler bu çalışmada kullanılmaktadır. Bu sorunlar şunlardır;

- Aktif/Pasif Dengesi
- Kayıt Dışı Uygulamalar
- Emeklilik Yaşının Düşük Olması ve Erken Emeklilik
- Prim Esaslı Olmayan Ödemeler
- Sağlık Harcamalarındaki Artış

- Prim Yapılandırma Dönemlerinin Sık Sık Tekrarlanması
- Fonların Etkin Değerlendirilememesi
- Prim Oranlarının Yüksek Olması ve Prim Tahsilindeki Yetersizlik
- Denetim Yetersizliği
- Devlet Katkısındaki Yetersizlik
- Siyasi Müdahalelerin Etkisi

Yukarıda sıralanan sorunlar arasındaki ilişkiye kısaca bir örnek üzerinde değinmek gerekirse aktif/pasif dengesi ile başlanabilir...

Aktif/pasif dengesi, diğer bir deyişle aktüeryal denge; sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına bölünmesi ile elde edilen orandır. Dağıtım yöntemini esas alan sistemimizde aktif sigortalılarca elde edilen kazançlar aynı dönemdeki pasif nüfusun ihtiyaçları için kullanılmaktadır. Uluslararası standartlara göre aktif/pasif dengesinin 4 ve üzeri seviyelerde olması gerekmektedir. Ancak ülkemizde 2018 yılı verilerine göre aktif/pasif dengesinin 1,86 seviyesinde olduğu görülmektedir. Bu seviye olması gereken seviyenin çok altındadır. Aktif/pasif dengesinin ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin sağlaması gereken refah seviyesi ile doğru orantılı olduğu da düşünülünce mevcut dengesizliğin ne denli sorunsal bir durum olduğu görülebilmektedir.

Aktif/pasif dengesinin en önemli nedeni emeklilik yaşının düşük olmasıdır şeklinde bir önerme yanlış olmayacaktır. Zira geçmişte uygulanan politikalarla emeklilik yaşı düşürülmüş ve erken emeklilik uygulanmaya başlamıştır. Hızlı büyüyen pasif sigortalı sayısı aynı oranda sistemin gider kalemlerinin de şişmesine neden olmaktadır. Öte yanda sistemde hali hazırda sistemde kayıtlı olan aktif sigortalı sayısının azalması da aktif/pasif dengesinin düşmesine neden olmaktadır. Peki, bu nasıl olabilir? Bir ekonomik kriz, teknoloji, hızlı nüfus artışı, iş piyasasında değişim vb. birçok neden işsizliğe neden olabilmektedir. İşsizlik aktif sigortalılığa katılamama biçimidir. Diğer yandan işsiz kalan birey ailesine bakmak ve geçimini ikame ettirmek için kayıt dışı çalışmaya mantıklı bakabilmektedir. Kayıt dışı çalışma ve bu çalışmadan elde edilen gelirlerin ekonomiye kazandırılmaması ülke çapında ekonomik kayıp demektir. Tabii ki bu da genel ekonominin küçülmesine kadar yol açmaktadır. Bu zincir böylelikle ilerlemekte ve daha büyük problemlere neden olabilmektedir.

Çalışmanın 5.bölümünde yukarıda bahsedilen etki zinciri somutlaştırılmaya çalışılmıştır. Önceki paragraflarda bahsedilen sorunlar ışığında bir sebep-sonuç diyagramı oluşturulmuş ve resme daha geniş bir çerçeveden bakılması amaçlanmıştır. Şüphesiz, bu diyagramda eksik sorunların olabileceği aşikârdır. Ancak çizilen diyagramda bir etki yumağı söz konusudur ve eklenecek yeni bir sorun sebeplerine ve sonuçlarına göre bu diyagramda bir konuma sahip olabilecektir.

Sebep-sonuç diyagramında bir sorun zinciri olarak tanımlanabilir. Ancak çözüm amaçlı izlenecek yolu düşündüğümüzde aynı zincir karşımıza çıkmaktadır. Yani 5.bölümde oluşturulan diyagram, çözüm için gereken ilk adımları gösteren somut bir görseldir. Bu bakımdan yeni çözüm yöntemleri geliştirilmesi büyük bir olasılık arz etmektedir.

7.2 Öneriler

Bir sorunu çözmek için sebeplerinden faydalanmak gerekmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemimizi etkileyen yukarıda sayılan sorunların sebepleri ile ilgilenmek bizi çözüme götürecektir. Bu nedenle 5.bölümde oluşturulan diyagram oluşturularak bir çözüm haritası ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Geçmişten bu yana uygulanan çözüm politikaları ve projeler bulunmaktadır. Nitekim bahsedilen sorunlar üzerinde de literatürde çok sayıda çalışma yer almaktadır ve bu çalışmalarda araştırmacılar önerilerde bulunmuşlardır. Bahsedilen sorunlar karşısında aşağıdaki önerilerde bulunulabilir,

- Sistemde genel bir değişikliğe gidilebilir. Bu söylemden kasıt şu anki sisteme olumsuz etkisi olabilecek değişikliklerden soyutlanarak fayda sağlaması düşünülen sistemdir. Bu öneriye örnek vermek gerekirse; *'Sağlanan hakların mali boyutuna göre finansman yöntemi'* şeklinde bir uygulama benimsenebilir. Bu her ne kadar marjinal bir öneri olsa da sistemden sağlanan hakların giderleri aynı seviyede değildir. Bu nedenle giderin seviyesine göre finansman yöntemi seçilebilir. Sistemin böylesi bir inovasyona nasıl tepki vereceği merak konusudur. Ancak bu konuda yapılacak analiz ve ölçümler ile yaratacağı etkinin fayda sağlayacağı kesinleştiğinde sistem için yeni bir reform niteliğinde olacaktır. Şuan ki durumda bilgi ve analiz yeteneklerine sahip olmamız

nedeniyle, yeni bir sistemin inşası için bahsedilen sistem fikri küçük bir öneriden ibaret kalmaktadır.

- Teknolojinin hızlı gelişmesi, hem iyi hem de kötü bir sonuçları olan bir olgudur. Çünkü iş olanaklarını azaltan, makineleşmeyi artıran ve vasıfsız birey yerine profesyonel birey ihtiyacını artıran bir sonuca neden olmaktadır. Bu durum kırdan kente göçe, kentlerde hızlı nüfus artışına ve işsizliğe neden olmaktadır. Ancak iş piyasasında giderleri azaltarak işletmelerin gelişmesine neden olmaktadır. Öte yandan tıbbi teknoloji sayesinde çaresiz sanılan hastalıklar tedavi edilebilmektedir. Tabii ki bu sonuç ortalama ömrün uzamasına neden olmaktadır. Ortalama ömrün uzaması ise daha uzun süre emekli aylığı ödemeye neden olmaktadır. Teknolojinin gelişmesi iyi bir durum olsa da bahsedilen bu olumsuz yansımaları için çözümler üretilmelidir. Bu aşamada yeni iş alanlarının oluşturulması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, kırsalda iş imkânları sunan projelere teşvik gibi önlemler alınabilir. Söz konusu önlemler üzerinde mevcut çalışmaların yapıldığı bilinmekle birlikte, ne denli sonuç alındığı analiz edilmelidir. Projelerin başlama yılı ile uygulama süresi boyunca gelişmelerin yeterliliği irdelenerek gerekli önlemler alınmalıdır.
- Kurumsal vizyon geliştirilerek dönemsel gelişmelerden etkilenme seviyesi optimize edilmelidir. Diğer bir deyişle sık sık uygulanan çelişkili politikalar sistem açısından büyük sorunların anahtarı olmaktadır.
- Prim oranlarının belli bir seviyede sabitlenmesi veya daha etkisiz yükseltmeler yapılabilir. Vergi ve prim oranlarındaki yükselme diğer sorunlarla birlikte kayıt dışılığa, iş gücü kaybına neden olabilmektedir.
- Ulusal, bölgesel veya küresel ekonomik krizlerden daha az etkilenilmesi gerekmektedir. Nitekim bunun için güçlü bir ekonomiye sahip olunmalıdır. Ekonominin sağlam temellere dayanması için bu konuda söz hakkı olan otoritelerin somut adımlar atması gerekmektedir.
- Sosyal güvenlik bilinci zayıf bireylerin bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu bilgisizlik kayıt dışı istihdama yola açabilmektedir.
- İş piyasasında yaşanan değişimlerin olumsuz sonuçlarına karşı önlemler alınmalıdır. Bu değişimlere ayak uydurulmalı ve bu nedenden doğan işsizlik sorunu bertaraf etmeye yönelik politikalar üretilmelidir.

- Kurumlar arası iş birliğini güçlendirilmesi hatta kamu-kamu yerine kamu-özel iş birliğine de gidilmelidir.
- Yönetim sistemi yerine, yönetim ve e-yönetişim olguları kurum içi ve kurumlar arası ilişkilerde kullanılmalıdır. Günümüzde bu konuda atılan en büyük adımın e-devlet olduğu görülmektedir. Söz konusu kolaylaştırıcı sistemin kapsamının genişletilmesi, karanlık noktalarının aydınlatılması ve sürekli iyileştirilmesi bu sorundan doğan sorunların üstesinden gelmede kolaylık sağlayacaktır.
- İstihdam yaratmak için atılan adımlarda bireylere kolaylık sağlanması gerekmektedir.
- İstihdam yaratacak projelerde teşvikler artırılmalıdır.
- Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görünürlüğü artırılmalı ve her daim bilinçlendirme çalışmaları yapılmalıdır.
- Siyasi otoritelerin sosyal güvenliğe müdahaleleri engellenmeli ve sistemin - geleceği açısından-uzman kişi ve kişilerce yönetilmesi gerekmektedir.
- Denetim sistemi güçlendirilmelidir.
- Emekli olmak için gereken yaş ve gün şartlarında indirim uygulamalarından kati surette kaçınılmalıdır.
- Cezaların caydırıcılığı artırılabilir.
- Kayıt dışılık üzerine işçi ve işverenlere eğitimler verilerek bu konudaki Ar-Ge yatırımları artırılabilir.

Yukarıda sayılan öneriler genel nitelikte olup birçok sorunun nedenini ele alan aktörler olarak gösterilebilmektedir.

7.3 Gündem Değerlendirme

Günümüzde emekli olmak için yaş şartına takılan bireylerin varlığı bilinmektedir. Sistemde yapılacak bir değişiklik ile emekli olmayı düşünmektedirler. Nitekim bu çalışmadan çıkan sonuçlardan biri de aktif/pasif dengesinin düşük olduğudur. Aktif /pasif dengesi erken emeklilik uygulamaları ve aktif nüfusun yavaş artması nedeniyle düşmektedir. Geçmişte yapılan müdahalelerle emeklilik yaşı 38-43 şeklinde değiştirilmiş ve bireyler erken emekli olmuşlardır. Ortalama yaşam süresi de hesaba katıldığında bireylere uzun yıllar boyunca emekli aylığı ödenmesi sistemin giderlerinde büyük bir artışa neden olmaktadır. Aktif/pasif dengesinin sistemi sömüren

giderlerinin bertaraf edilmesi için çalışmalar yapılmıştır. En son uygulama 2008 yılında devreye girmiş ve emeklilik yaşında kademeli artış sistemi benimsenmiştir. 3.bölümde detayları ile anlatılan kademeli artış sistemi 2048 yılı ve sonrasında sigorta girişi olan kadın ve erkekler için 65 yaş şartı ile son bulacaktır. Böylesi bir planla son değişikliğe gidilerek geçmişte uygulanan yanlış uygulamaların yaraları sarılmaya ve aktif/pasif dengesinin uzun vadede düşürülmesi planlanmaktadır.

Tekrar günümüze geldiğimizde-tarafsız bir söylemle anlatmak gerekirse-yukarıda bahsedilen uygulamanın baltalanması, sistemin sürdürülebilirliğini engellemek demektir. Mevzuatta yapılan sık değişikliklerin son bulmasının umulduğu bu dönemde hayal kırıklığı yaratacaktır. Farklı bir ifadeyle mevcut giderlerin katlanarak bir çıkış etkisi ile yine sistemin üzerine düşeceği aşikâr bir gelecek senaryosudur. Çözüm olarak farklı yol ve yöntemler denenebilir ancak sistemin yaralarının sarılmak yerine böylesi bir uygulama ile tekrar tekrar kanatılması engellenmelidir.

8 KAYNAKÇA

- Acar, İ. A., & Kitapçı, İ. (2008). Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'Deki Emeklilik Sistemindeki Değişim. *Maliye Dergisi*(154), 77-98. 10 27, 2019 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/6.ibrahimAttilaACAR.ismailkiTAPCI.pdf> adresinden alındı
- Akpınar, T. (2014). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Politikası: Kuruluş Süreci. *Çalışma Ve Toplum Dergisi*(3), 137-158. 2 7, 2020 tarihinde <http://www.calismatoplum.org/sayi42/akpinar.pdf> adresinden alındı
- Alagöz, M., & Yapar, S. (tarih yok). Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye'De Sosyal Güvenlik Sorunu. *Selçuk Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 439-451. 10 27, 2019 tarihinde <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/775/727> adresinden alındı
- Alper, Y. (2017). Sosyal Güvenlik Reformu(2008-2016) Kapsamla İlgili Gelişmeler. *Sosyal Siyaset Konferansları, 1*(23). 2019 tarihinde alındı
- Altunöz, U. (2017). Sosyal Güvenlik Politikaları Açısından Bütçe Transferlerinin Makroekonomik Etkileri: Türkiye Deneyimi. *IREM-International Review Of Economics And Management*, 5(1), 58-77. 12 29, 2019 tarihinde https://www.researchgate.net/profile/Utku_Altunoez/publication/318661728_SOSYAL_GUVENLIK_POLITIKALARI_ACISINDAN_BUTCE_TRANSFERLERININ_MAKROEKONOMIK_ETKILERI_TURKIYE_DENEYIMI/links/59764fd1aca2728d02706282/SOSYAL-GUeVENLIK-POLITIKALARI-ACISINDAN-BUeTCE-TRA adresinden alındı
- Arıcı, K. (2019). Sosyal Güvenlikte Eşitlik Meselesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(1), 3-23.
- Atatanır, H. (2009). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri Ve Türkiye Arasında Karşılaştırma). *Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi*, 265. Ankara: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı. 10 31, 2019 tarihinde

https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=-L8ilcwn9ZRRc_YMKxXW1rqzwZPA8jIz52y6OW0w4Mz-xQ5zF8tGJP-RgNe213Ea adresinden alındı

Ayhan, A. (2012, 1). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 41-55.

Bulut, H. G. (2018). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumunun Finansman Sorunları: Tahsisat Sisteminin Değerlendirilmesi.

Canbay, T., & Demir, M. (2013). Türkiye'De Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Ahlakı. *Yönetim Ve Ekonomi*, 20(2), 303-315. 10 27, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/yonveek/issue/13699/165830> adresinden alındı

Candan, M. (2007). Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı Ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri. *Uzmanlık Tezi*, 93. Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. 12 22, 2019 tarihinde <http://media.iskur.gov.tr/15619/mehmet-candan.pdf> adresinden alındı

ÇASGEM. (2019). *Uyumsuz Eşleşme Olgusu: Türkiye İşgücü Piyasası Örneği*. Ankara: ÇASGEM-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi.

Dam, M., Ertekin, Ş., & Kızılca, N. (2018). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 33(1), 293-318. 12 22, 2019 tarihinde <https://iibfdergi.deu.edu.tr/index.php/cilt1-sayi1/article/download/725/pdf> adresinden alındı

Danışoğlu, E. (2002). Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı. *Planlama Dergisi*(Özel Sayı), 219-229. 1 19, 2020 tarihinde http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/DPTnin_Kurulusunun_42nci_Yili_Ozel_Sayi.pdf adresinden alındı

Demir, M. (2013). Türkiye'De Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği). 237. Manisa: Celal Bayar Üniversitesi. 1 2, 2020 tarihinde <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=iTkOhwevEenJZ3on>

Uvs52jzuHeVoM1TILgD6pQx5ZV0aEMt_h4FKEpSIGD_Scmmk
adresinden alındı

Demirci, L. (2006). *Sosyal Güvenlik; Reformu-Uluslararası Ekonomik Sorunlar*. 2 7, 2020 tarihinde Dışişleri Bakanlığı : http://www.mfa.gov.tr/sosyal-guvenlik_-reformu.tr.mfa adresinden alındı

dersimiz.com. (2019). *Terimler Sözlüğü-Bağımlı Nüfus Ne Demektir?* 12 16, 2019 tarihinde dersimiz.com: <https://www.dersimiz.com/terimler-sozlugu/bagimli-nufus-nedir-ne-demek-3100> adresinden alındı

Dur, V. (2015). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Sosyal Güvenlik Politikalarındaki Dönüşümü. *Karatahta/İş Yazıları*, 127-154.

Egeli, H., & Özen, A. (2009). Türkiye'De Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi. *Mevzuat Dergisi, Yıl:12(142)*, 1-14. <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm#> adresinden alındı

Erdinç, Z. (2016). Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadeleye Yönelik İzlenen Politikalar ve Çözüm Önerileri. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16(1)*, 39-52. 12 25, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/458361> adresinden alındı

Erol, S. (2011). Yaşlılık Sigortası Ve Emeklilik Yaşı Tartışması. *Kilis 7 Aralık Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1)*, 40-65. 12 29, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/717525> adresinden alındı

Erol, S. I. (2014). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Sosyal Güvenlik Ahlakı. *Kamu-İş Dergisi, 13(3)*, 37-70. 9 18, 2019 tarihinde <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/1333.pdf> adresinden alındı

Fırat, M. S. (2016). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Ve Sosyal Güvenlik Açıkları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi(127)*, 317-338. 12 29, 2019 tarihinde <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-turkiyede-sosyal-guvenlik-kurumu-butcesi-ve-sosyal-guvenlik-aciklari-1618> adresinden alındı

Gökbunar, A. R., & Koç, Ö. E. (2009). Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi Ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1), 15-34. 10 27, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46037> adresinden alındı

Güloğlu, T. (2000). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları. *Prof.Dr. Nusret Ekin'E Armağan* (s. 219-228). içinde Ankara: Türk Ağır Sanayi Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası. 10 27, 2019 tarihinde alındı

Güloğlu, T., Korkmaz, A., & Kip, M. (2003). Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 0(45), 51-96. 12 25, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9582> adresinden alındı

Gümüş, E. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar Ve Öneriler. *Seta Analiz / Siyaset, Ekonomi Ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, 0-24. 10 27, 2019 tarihinde https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1950582_code82685.pdf?abstractid=1950582&mirid=1 adresinden alındı

Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57(2), 89-95.

Işıklı, E. İ., & Evlice, E. (2019). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Dengesinin İncelenmesi. *Toplum Bilimleri Dergisi*, 25(Haziran), 169-189. 10 27, 2019 tarihinde <http://toplumbilimleri.com/?mod=tammetin&makaleadi=&makaleurl=fba753f3-94b6-4297-835c-9ae9344536ef.pdf&key=6714> adresinden alındı

İŞKUR. (2017). *İŞKUR 2017 İstatistik Yıllığı*. Ankara: İŞKUR. 01 01, 2020 tarihinde <http://media.iskur.gov.tr/13398/2017-yillik-tablolari.xls> adresinden alındı

İŞKUR. (2018). *İŞKUR 2018 İstatistik Yıllığı*. Ankara: İŞKUR. 12 31, 2019 tarihinde <http://media.iskur.gov.tr/33219/2018-yillik-tablolari.xlsx> adresinden alındı

- Kamalıoğlu, N. Ç. (2014). Kayıt Dışı İstihdam Ve Türkiye’de Uygulanan Mücadele Politikalarının Değerlendirmesi. *Yüksek Lisans Tezi*, 245. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 12 22, 2019 tarihinde <http://www.openaccess.hacettepe.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/11655/2461/bcaba46b-62fd-4904-b2bc-16e1388779fd.pdf?sequence=1&isAllowed=y> adresinden alındı
- Kapıcı, B. (2008). Türkiye’de Kamu Harcmalarının Dağılımı Ve Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Açıklarına Etkileri. 442. Konya: Konya Selçuk Üniversitesi. 1 2, 2020 tarihinde <http://acikerisimarsiv.selcuk.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/9061/235056.pdf?sequence=1&isAllowed=y> adresinden alındı
- Karaarslan, E. (2010). *Kayıt Dışı İstihdam Ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzeirndeki Etkileri: Türkiye Örneği*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği. 12 22, 2019 tarihinde [http://hakan.hozyildiz.com/file/resource/kayitdisiistihdamkitap\[1\]_120130172546.pdf](http://hakan.hozyildiz.com/file/resource/kayitdisiistihdamkitap[1]_120130172546.pdf) adresinden alındı
- KİDEP. (2019). *Kayıt Dışı İstihdam Nedir?* (SGK, Prodüktör) 12 24, 2019 tarihinde KİDEP: <http://kidep.net/kayit-disi-istihdam-nedir/> adresinden alındı
- Korkmaz, S. (2007). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzeirndeki Olası Etkileri. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara. 10 31, 2019 tarihinde https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=-L8ilcwn9ZRRc_YMKxXW1rqzwZPA8jIz52y6OW0w4Mz-xQ5zF8tGJP-RgNe2l3Ea adresinden alındı
- Küçük, Ö. (2019). Türkiye’de 1980 Sonrası Ekonomi Politikalarının Kayıt Dışı İstihdama Etkisi. *Yüksek Lisans Tezi*, 155. Ordu: Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 12 22, 2019 tarihinde <http://earsiv.odu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/11489/1014/10211539.pdf?sequence=1&isAllowed=y> adresinden alındı

- Levent, R. (2013, 2 23). *Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Gelişimi*. 2 5, 2020 tarihinde [isvesosyalguvenlik.com](http://www.isvesosyalguvenlik.com): <https://www.isvesosyalguvenlik.com/dunyada-ve-turkiyede-sosyal-guvenligin-gelisimi/> adresinden alındı
- Organ, İ., & Yavuz, E. (2017). Sosyal Güvenlik Sistemi Açıklarının Analizi Ve Ekonomi Üzerindeki Etkisi. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 105-123. 10 31, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/390255> adresinden alındı
- Resmi Gazete. (tarih yok). RG-5454 SK. 5 16, 2019 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060215-1.htm> adresinden alındı
- Sarıca, A. O. (2006). Kayıt Dışı İstihdam Ve Mücadele Yöntemleri. *Planlama Uzmanlığı Tezi*, 169. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar Ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü. 12 22, 2019 tarihinde http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/AhmetOguz_Sar%C4%B1ca.pdf adresinden alındı
- Seyyar, A. (1999). Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl82)(4). 2 5, 2020 tarihinde Sosyal Siyaset Kürsüsü: http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sgs_tarihi_gelisim.htm adresinden alındı
- SGK. (2009). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/3565f60d-ae11-4bdc-9013-a8601894c942/2009_12_mali.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=3565f60d-ae11-4bdc-9013-a8601894c942 adresinden alındı
- SGK. (2009). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde SGK: http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/e2c051e7-60d8-4f8f-bf31-0d32bbfde6a7/2009_12_sigortalı.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=e2c051e7-60d8-4f8f-bf31-0d32bbfde6a7 adresinden alındı

- SGK. (2010). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/feb5c63a-0ed9-4b09-adfd-f9deabfa8d08/2010_12_mali.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=feb5c63a-0ed9-4b09-adfd-f9deabfa8d08 adresinden alındı
- SGK. (2010). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/660117e2-b9be-460b-9dff-0777729beb16/2010_12_sigortalı.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=660117e2-b9be-460b-9dff-0777729beb16 adresinden alındı
- SGK. (2011). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/26c8154d-873a-4b1e-ad15-1af5b02f9b66/2011_12_Mali.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=26c8154d-873a-4b1e-ad15-1af5b02f9b66 adresinden alındı
- SGK. (2011). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/aa3366b8-24c8-4793-bec0-95f4136faf34/2011_12_Sigortalı.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=aa3366b8-24c8-4793-bec0-95f4136faf34 adresinden alındı
- SGK. (2012). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/7bc9a848-3862-4688-b838-d5f00a7cc962/mali_2012_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=7bc9a848-3862-4688-b838-d5f00a7cc962 adresinden alındı
- SGK. (2012). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/d1df5ebe-649b-4861-83d3-a30a4556e09e/sigortalı_2012_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=d1df5ebe-649b-4861-83d3-a30a4556e09e adresinden alındı
- SGK. (2013). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/3d077015-591c-40a8-ae4f-e6802f110e2e/mali_2013_12.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=3d077015-591c-40a8-ae4f-e6802f110e2e adresinden alındı
- SGK. (2013). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/29477f9d-330a-4d8b-8083->

1600114b4751/sigortali_2013_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=29477f9d-330a-4d8b-8083-1600114b4751 adresinden alındı

SGK. (2013). Sosyal Güvenlik Terimleri. Ankara. 9 18, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/yayinlar/14_sgk_terimler_kitabi.pdf adresinden alındı

SGK. (2014). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/fbddb798-19d3-46e2-9642-08271e915040/mali_2014_12.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=fbddeb798-19d3-46e2-9642-08271e915040 adresinden alındı

SGK. (2014). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/4695342b-59e5-49f9-8cec-10cecc379696/sigortali_2014_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=4695342b-59e5-49f9-8cec-10cecc379696 adresinden alındı

SGK. (2015). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/02a14f2c-0c26-4950-8379-687fd0c110b5/mali_2015_12.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=02a14f2c-0c26-4950-8379-687fd0c110b5 adresinden alındı

SGK. (2015). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/6d6d5945-ba36-4189-a102-61860cbead4f/sigortali_2015_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=6d6d5945-ba36-4189-a102-61860cbead4f adresinden alındı

SGK. (2016). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/ad181b23-5d4c-44d7-852e-a2687e73b3fc/mali_2016_12.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=ad181b23-5d4c-44d7-852e-a2687e73b3fc adresinden alındı

SGK. (2016). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/aa49f49d-57d7-4962-b503-b7fbd97f9215/sigortali_2016_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=aa49f49d-57d7-4962-b503-b7fbd97f9215 adresinden alındı

- SGK. (2016). *Tarihçe*. 9 2, 2019 tarihinde SGK: www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tar adresinden alındı
- SGK. (2017). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1394d236-9413-4242-83b4-a900c1adc9b1/mali_2017_12.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1394d236-9413-4242-83b4-a900c1adc9b1 adresinden alındı
- SGK. (2017). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/7e694f2f-b1f1-4cd0-85c7-3d0383aa938e/sigortalı_2017_12.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=7e694f2f-b1f1-4cd0-85c7-3d0383aa938e adresinden alındı
- SGK. (2017). Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Faaliyet Rapor. Ankara. 9 19, 2019 tarihinde <http://www.sgk.gov.tr/2017FaaliyetRaporu.pdf> adresinden alındı
- SGK. (2018). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/885f11bc-a448-42fd-baa3-b654818a8689/mali_2018_12.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=885f11bc-a448-42fd-baa3-b654818a8689 adresinden alındı
- SGK. (2018). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 11, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/ff6e7ad1-a74f-48f1-9496-da9d9c4e6dc2/Sigortalı_12+_2018.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=ff6e7ad1-a74f-48f1-9496-da9d9c4e6dc2 adresinden alındı
- SGK. (2018). Sosyal Güvenlik Kurumu 2018 Faaliyet Rapor. Ankara. 9 19, 2019 tarihinde <http://www.sgk.gov.tr/2018FaaliyetRaporu.pdf> adresinden alındı
- SGK. (2019). *4/A Hizmet Akdi İle Çalışanlar/ Yaşlılık Aylığı*. 12 29, 2019 tarihinde SGK: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/emekli/yaslilik_ayligi adresinden alındı
- SGK. (2019). *Kayıtdışı İstihdam Oranı*. 12 27, 2019 tarihinde SGK: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari adresinden alındı

- SGK. (2019). Nedir Kayıt Dışı İstihdam. Ankara: SGK-Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığı. 12 24, 2019 tarihinde <http://www.sgk.gov.tr/genelbilgi/index.html> adresinden alındı
- SGK. (2019). *SGK Aylık Mali İstatistikleri*. Ankara: SGK. 9 19, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a/Mali_06_2019.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=1651151a-e88f-4fc3-afd6-bd12c9ccf86a adresinden alındı
- SGK. (2019). *SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri*. Ankara: SGK. 12 12, 2019 tarihinde http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/ebc4ba62-7c74-4b91-84b6-6507db24a858/Sigortalı_09_2019.xls?MOD=AJPERES&CACHEID=ebc4ba62-7c74-4b91-84b6-6507db24a858 adresinden alındı
- Şen, A. (2015). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Ve Vergi İlişkisi. *Yüksek Lisans Tezi*, 127. Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi. 12 22, 2019 tarihinde <http://denetimakademisi.com/wp-content/uploads/2017/08/T%C3%9CRK%C4%B0YE%E2%80%99DE-KAYIT-DI%C5%9EI-%C4%B0ST%C4%B0HDAM-VE-VERG%C4%B0-%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0S%C4%B0.pdf> adresinden alındı
- T.C. Anayasası. (tarih yok). 5 5, 2019 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.2709&MevzuatIli ski=0&sourceXmlSearch=anayasa&Tur=1&Tertip=5&No=2709> adresinden alındı
- Tansöker, R. L. (2015). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Takozu Açısından Değerlendirilmesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 309-334. 1 6, 2020 tarihinde <http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/turkiye-de-kayitdisi-istihdamin-vergi-takozu-acisindan-degerlendirilmesi.pdf> adresinden alındı
- Tuncay, A. (2012). Geciken Yaşlılık Ve Zorunlu Emeklilik Üzerine. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2(2), 84-102. 11 2, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/download/article-file/282910> adresinden alındı

- TÜİK. (2019). *Cinsiyete Göre Türkiye Tek Yaş Hayat Tablosu, 2013-2018*. Ankara: TÜİK. 12 29, 2019 tarihinde http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2295 adresinden alındı
- TÜİK. (2019, 12 16). *İş Gücü İstatistikleri Eylül 2019*. Ankara: TÜİK. 12 26, 2019 tarihinde <http://www.tuik.gov.tr/ZipGetir.do?id=30688&class=onceki> adresinden alındı
- TÜİK. (2019). *Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu*. Ankara: TÜİK. 12 26, 2019 tarihinde http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2262 adresinden alındı
- TÜİK. (2019). *Tanım Ve Kavramlar*. 12 31, 2019 tarihinde TÜİK: http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2013/turkce/metaveri/tanim/index.html# adresinden alındı
- Uğur, S., & Kanyılmaz, E. (2008). Sosyal Güven(siz)lik Reformu Üzerine. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6(1), 25-28. 10 27, 2019 tarihinde http://acikerisim.lib.comu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/COMU/872/Suat_Ugur_Makale.pdf?sequence=1 adresinden alındı
- Ulutürk, S., & Dane, K. (2009). Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm Ve Türkiye Uygulaması. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(29), 114-142. 9 2, 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/70126> adresinden alındı
- Unicef Türkiye. (tarih yok). *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*. 5 5, 2019 tarihinde Unicef Türkiye: https://www.unicef.org/turkey/udhr/_gi17.html adresinden alındı
- Yereli, A. B., & Karadeniz, O. (2004). *Kayıt Dışı İstihdam*. Ankara: Odak Yayınevi. 1 6, 2020 tarihinde <http://www.ahmetburcinyereli.com/KDI2004.pdf> adresinden alındı
- Yıldırım, H. H. (2015). Avrupa Birliği'ne Üye Ve Aday Ülke Sağlık Sistemelerinin Karşılaştırılmalı Performans Analizi: Veri Zarflama Analizine Dayalı Bir Uygulama. H. H. Yıldırım, & T. Yıldırım içinde, *Avrupa Birliğine Üyelik*

Sürecinde Türkiye Sağlık Sektörü Araştırmaları (3 b., s. 129-196). Ankara: Aksam Yayınları. 26, 2020 tarihinde alındı

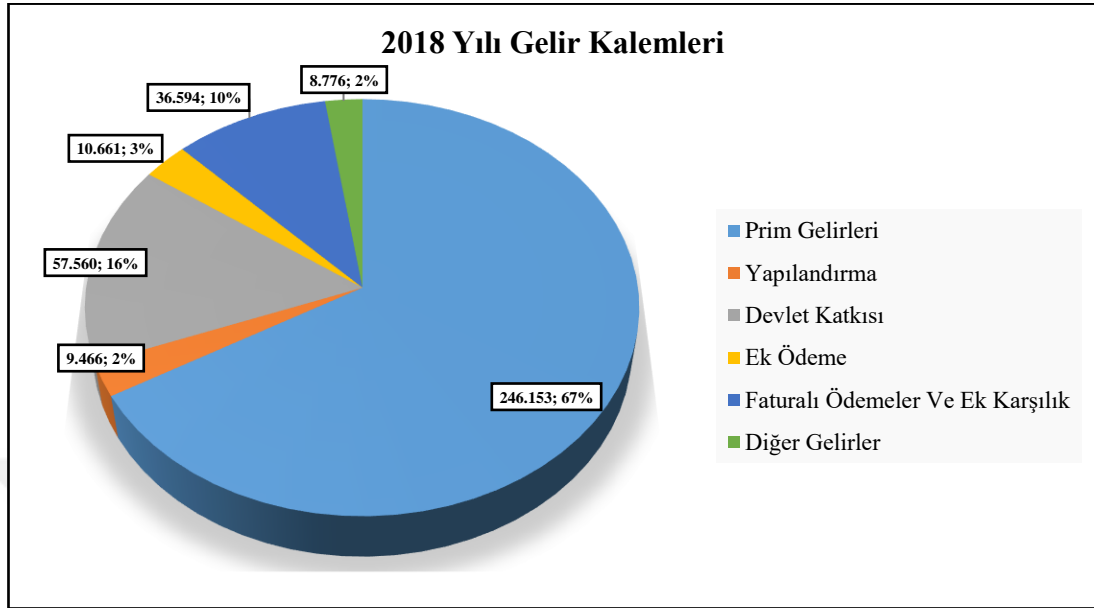
Yıldırım, H. H., & Yıldırım, T. (2011). *Avrupa Birliği Sağlık Politikaları ve Türkiye* (1.Baskı b.). Ankara: Sağlık-Sen Yayınları 10.

Yıldırım, H., & Bülbül, D. (2018). Türkiye'de 2001 ve 2010 Yılları Arasında Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi. *Akademik Bakış Dergisi*(70), 198-2019.

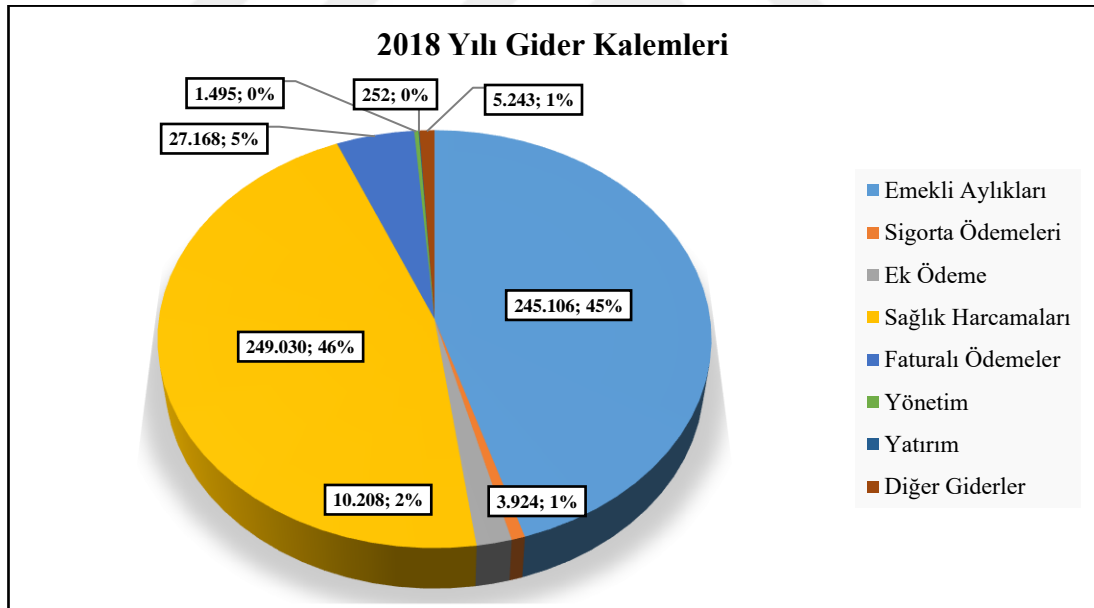
Zunluoğlu, A. (2014). Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu'Nun Yönetimine, Yapısına Ve Aktüeryal Duruma Yönelik Değerlendirmeler. *Yüksek Lisans Tezi*, 90. Malatya: Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. 12 29, 2019 tarihinde <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=48XPj7KKQhKUgn tkUiKO3O155T38HViN4dAIAAN6e5Ztj5RAjqVOJLB-BUWHGWFFy> adresinden alındı

9 EKLER

EK 1 2018 Yılı Gelir Kalemleri Pasta Grafiği(Milyon TL)



EK 2 2018 Yılı Gider Kalemleri Pasta Grafiği(Milyon TL)



Kaynak: SGK Aylık Mali İstatistikleri (SGK, 2019)

EK 3 4a,4b, 4c ve Toplam Sigortalıların Yıllara Göre Aktif/Pasif Dengesi ve Sosyal Güvenlik Kapsamı Verileri

Yıl		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019- Eylül
4a Sigortalıları	Aktif Sigortalılar	9.574.873	9.618.438	10.575.935	11.547.134	12.527.337	13.136.339	13.967.837	14.802.222	15.355.158	16.369.073	16.054.759	16.099.105
	Pasif Sigortalılar(Dosya)	4.645.163	4.901.236	5.135.697	5.382.003	5.631.532	5.864.305	6.112.784	6.441.029	6.736.070	7.023.352	7.321.242	7.533.279
	Sosyal Güvenlik Kapsamı	35.404.703	34.526.223	36.795.497	38.348.858	37.015.094	37.180.697	38.925.236	40.572.447	41.937.454	43.375.332	42.297.932	42.115.543
	Aktif / Pasif Oranı	2,06	1,96	2,06	2,15	2,22	2,24	2,29	2,30	2,28	2,33	2,19	2,14
4b Sigortalıları	Aktif Sigortalılar	3.260.719	3.236.872	3.337.858	3.273.297	3.162.914	2.927.250	2.943.837	2.938.034	2.794.132	2.923.994	2.984.780	2.914.693
	Pasif Sigortalılar(Dosya)	1.795.063	1.945.561	2.002.262	2.177.172	2.259.304	2.249.013	2.292.768	2.501.153	2.402.298	2.425.481	2.490.409	2.506.242
	Sosyal Güvenlik Kapsamı	14.603.926	14.705.935	15.177.791	15.390.199	15.184.919	14.395.145	14.610.481	14.810.840	14.362.611	14.885.177	15.509.802	15.390.395
	Aktif / Pasif Oranı	1,82	1,66	1,67	1,50	1,40	1,30	1,28	1,17	1,16	1,21	1,20	1,16
4c Sigortalıları	Aktif Sigortalılar	2.464.206	2.241.418	2.282.511	2.554.200	2.662.608	2.823.400	2.910.148	3.032.971	2.982.548	2.987.396	3.033.301	3.057.630
	Pasif Sigortalılar(Dosya)	1.605.589	1.642.059	1.682.720	1.715.507	1.744.873	1.780.461	1.821.495	1.865.983	1.913.966	1.969.889	2.056.280	2.100.683
	Sosyal Güvenlik Kapsamı	9.484.111	9.028.211	9.191.803	9.998.872	10.342.989	10.846.318	11.147.192	11.560.377	11.520.218	11.696.483	11.974.787	12.122.984
	Aktif / Pasif Oranı	1,53	1,37	1,36	1,49	1,53	1,59	1,60	1,63	1,56	1,52	1,48	1,46
Toplamda	TÜİK Ülke Nüfusu	71.517.100	72.561.312	73.722.988	74.724.269	75.627.384	76.667.864	77.695.904	78.741.053	79.814.871	80.810.525	82.003.882	82.003.882
	Sosyal Güvenlik Kapsamı	59.815.958	58.591.574	61.506.194	64.088.819	62.899.043	62.789.365	65.060.709	67.330.236	68.212.484	70.363.848	70.196.504	70.049.236
	Kapsamın Yüzdesi	83,64	80,75	83,43	85,77	83,17	81,90	83,74	85,51	85,46	87,07	85,60	85,42
	Aktif Sigortalılar	15.299.798	15.096.728	16.196.304	17.374.631	18.352.859	18.886.989	19.821.822	20.773.227	21.131.838	22.280.463	22.072.840	22.071.428
	Pasif Sigortalılar(Dosya)	8.045.815	8.488.856	8.820.679	9.274.682	9.635.709	9.893.634	10.227.047	10.808.165	11.052.334	11.418.722	11.867.931	12.140.204
	Aktif / Pasif Oranı	1,90	1,78	1,84	1,87	1,90	1,91	1,94	1,92	1,91	1,95	1,86	1,82

Kaynak: SGK Aylık Sigortalı İstatistikleri ve TÜİK istatistikleri temel alınarak tarafımızca üretilmiştir.

Not: Yukarıdaki Tablonun hazırlanmasında 2009'dan 2019 yılına kadar (bu yıllar dâhil) yayınlanmış aylık sigortalı istatistiklerinin tümü kullanılmıştır. Bu yıllar ayrı ayrı kaynak olarak gösterilmektedir. Böyle bir yol izlenmesinin sebebi her yıl değerlerin farklılık göstermesidir.

(Örneğin 2008 yılı verilerinde çalışmada değinilmesi gereken bir değerin; 2009 yılında yayınlanan verilerde, 2008 yılı göstergelerinin bir önceki yıldan farklı olduğu görülmüştür.) Çalışmanın yapıldığı dönemde 2019 yılı söz konusu istatistik verileri Kurumca Eylül ayına kadar düzenlenerek yayınlanmıştır. Bu veriler incelenirken bu nota dikkat edilmesi önemle rica olunur.

EK 4 Cinsiyete ve Tarıma Göre İş Gücü İstatistikleri(Bin Kişi)

İşteki durum	Toplam						Erkek						Kadın					
	İstihdam		Kayıt dışı		Kayıt dışı oranı (%)		İstihdam		Kayıt dışı		Kayıt dışı oranı (%)		İstihdam		Kayıt dışı		Kayıt dışı oranı(%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Toplam	29 063	28 440	9 810	10 252	33,8	36,0	19 949	19 446	5 903	6 256	29,6	32,2	9 114	8 995	3 907	3 996	42,9	44,4
Ücretli veya yevmiyeli	19 718	19 346	3 590	3 663	18,2	18,9	13 857	13 445	2 403	2 404	17,3	17,9	5 862	5 901	1 188	1 259	20,3	21,3
İşveren	1 283	1 238	251	376	19,6	30,4	1 162	1 115	234	348	20,1	31,2	121	123	18	28	14,9	22,8
Kendi hesabına	4 842	4 696	3 152	3 266	65,1	69,5	4 017	3 960	2 475	2 661	61,6	67,2	824	737	677	605	82,2	82,1
Ücretsiz aile işçisi	3 220	3 160	2 816	2 947	87,5	93,3	913	926	792	843	86,7	91,0	2 307	2 234	2 024	2 105	87,7	94,2
Tarım	5 590	5 482	4 638	4 844	83,0	88,4	3 014	3 008	2 306	2 462	76,5	81,8	2 576	2 475	2 332	2 382	90,5	96,2
Ücretli veya yevmiyeli	651	671	516	564	79,3	84,1	382	386	281	305	73,6	79,0	269	285	235	259	87,4	90,9
İşveren	66	52	32	31	48,5	59,6	62	49	29	28	46,8	57,1	5	3	3	3	60,0	100,0
Kendi hesabına	2 242	2 196	1 722	1 776	76,8	80,9	1 982	1 955	1 476	1 549	74,5	79,2	261	241	246	227	94,3	94,2
Ücretsiz aile işçisi	2 629	2 563	2 368	2 473	90,1	96,5	588	618	520	580	88,4	93,9	2 042	1 945	1 848	1 892	90,5	97,3
Tarım dışı	23 474	22 958	5 172	5 409	22,0	23,6	16 936	16 438	3 597	3 794	21,2	23,1	6 538	6 520	1 575	1 615	24,1	24,8
Ücretli veya yevmiyeli	19 067	18 675	3 074	3 098	16,1	16,6	13 474	13 059	2 122	2 099	15,7	16,1	5 593	5 616	952	999	17,0	17,8
İşveren	1 216	1 186	220	346	18,1	29,2	1 100	1 066	205	320	18,6	30,0	116	120	15	25	12,9	20,8
Kendi hesabına	2 599	2 500	1 430	1 490	55,0	59,6	2 035	2 005	999	1 112	49,1	55,5	564	496	431	378	76,4	76,2
Ücretsiz aile işçisi	591	597	448	474	75,8	79,4	326	308	272	262	83,4	85,1	266	289	176	212	66,2	73,4

Kaynak: (TÜİK, 2019) istatistiklerinden revize edilerek çalışmada kullanılmıştır.

Not: Yukarıdaki Tabloda yer alan yıllar; 2018 Eylül ve 2019 Eylül ayındaki iş gücü durumlarını göstermektedir.

EK 5 İş Gücü Kavramlarının Kurumsal Tanımları

KAVRAM	TANIM
İş Gücü	Belli bir dönemde ekonomik mal ve hizmetlerin üretimi için emek harcayan çalışma çağındaki nüfustur. İstihdamda olanlar ile işsizlerin toplamı olarak tanımlanabilmektedir.
İstihdam	<i>İş başında olanlar</i> ve <i>iş başında olmayan</i> grupların toplamıdır. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki istihdam edilen nüfustur.
İstihdam Oranı	İstihdamın kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusa göre oranı
İş Gücüne Katılma Oranı	İş gücünün çalışma çağındaki kurumsal olmayan nüfus içindeki oranıdır.
Kurumsal Olmayan Nüfus	Üniversite yurtları, yetiştirme yurtları, huzurevi, özel hastaneler, hapisane, kışla gibi yerlerde ikamet edenler dışında kalan nüfustur.
Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Nüfus	Kurumsal olmayan nüfus içerisinde yer alan 15 ve üzeri yaşlardaki nüfus
İşsiz	Belli bir dönemde istihdamda olmayan, iş aramak üzere son üç ay içerisinde iş arama yollarından birini kullanmış olan ve iş bulduğu takdirde 15 gün içerisinde iş başı yapabilecek durumda olan bireylere verilen addır.
İşsizlik Oranı	İşsiz nüfusun iş gücü içindeki oranıdır.
İş Gücüne Dâhil Olmayanlar	İşsiz ve istihdamda olmayan 15 ve üzeri yaşlardaki nüfustur.(Ör: iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, iş bulma ümidi olmayanlar, mevsimlik çalışanlar, ev işleriyle meşgul olanlar, öğrenciler, emekliler, çalışamaz durumda olanlar, diğer)
Açık İş	Kuruma işverenlerden intikal eden işçi istemi.
İşe Yerleştirme	İş arayanların Kurum aracılığı ile işe yerleştirilmesi.
Engelli	Bedensel, zihinsel veya ruhsal engelleri nedeniyle çalışma gücünün en az %40'ından yoksun olduğu sağlık kurulu raporu ile belgelenen kişi.
Eski Hükümlü	Bir yıldan daha uzun süreli bir cezadan veya devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giyen, cezasını infaz kurumlarında tamamlayan, cezası ertelenen, koşullu salıverilen, özel kanunlarda belirtilen şartlardan dolayı istihdam olanağı bulunmayan ve ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunan kişi.

Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralanan (TMY)	21/6/1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16/6/1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananlardan askeri hastanelerce kendilerine verilen sağlık kurulu raporu ve terörle mücadelede yaralandığını gösteren komutanlık yazısı ile durumlarını belgelendirilen kişilerdir.
Kayıtlı İşgücü	İş arayanlardan aktif kayıtlarda yer alanların tümü.
Aktif Kayıt	Son işlem tarihinden itibaren 12 ay süre ile işe gönderilmek üzere hazır olan kayıt.
Kayıtlı İşsiz:	Çalışma çağında ve gücünde olan, çalışmak isteyen, Kuruma başvurduğunda asgari ücret düzeyinde gelir getirici bir işi olmayan, Kurum tarafından henüz kendisine iş bulunamayan aktif kayıtlardaki kişilerdir. Kayıtlı işgücünden, daha iyi şartlarda iş arayanlar, emeklilerden iş arayanlar ve belli bir iş yerinde çalışmak isteyenler çıkarıldığında geri kalanlar kayıtlı işsiz sayılmaktadır.
Kurs	Herhangi bir mesleği olmayan, bir mesleği olmakla birlikte mesleğinde is bulamayan veya mesleğinde yeterli olmayan işsizlerin, niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yapılan meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimlerini ifade eder.
Kursiyer	Meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme kurslarına katılan kişilerdir.
Toplum Yararına Programlar (TYP)	İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlerin kısa süreli istihdam ve eğitimini amaçlayan, doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesini sağlayan programlardır.
İşbaşı Eğitim Programı	İşsizlerin mesleki deneyim kazanmalarını teminen, Kurumca belirlenen asgari şartları taşıyan işyerlerinde işbaşında eğitilmesini sağlayan programlardır.
Girişimcilik Eğitim Programı	Kendi işini kurmak isteyen kişilerin kurmak istedikleri işin iş planlarını geliştirmelerini sağlamak amacıyla yapılan kuramsal ve uygulamalı eğitim programlarıdır.
İşgücü Yetiştirme Kursları	Meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme kurslarıdır.
İş Danışmanlığı	Kişilerin ilgi ve yetenekleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun işi seçmesi, işe yerleştirilmesi ve işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne periyodik olarak yardım edilmesi sürecidir.
Meslek Danışmanlığı	Kişilerin ilgi ve yetenekleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanmasına periyodik olarak yardım edilmesi sürecidir.

Bireysel Görüşme	İş ve meslek danışmanının iş arayanlara ve meslek seçme aşamasında olanlara mesleki eğitime ve/veya işgücü piyasasına hazırlamaya ve iş bulmalarına yönelik olarak yüz yüze verdiği hizmettir.
Grup Görüşmeleri	Ortak beklenti ve ihtiyaçları olan iş arayan ve/veya öğrenci gruplarına, mesleki eğitime ve/veya işgücü piyasasına hazırlamaya ve iş bulmalarına yönelik olarak sunulan hizmetlerdir.
Ziyaret	İşverenlerle işyerinde doğrudan yapılan iş görüşmesi.
İşsizlik Ödeneği Başvurusu	İşsizlik ödeneğinden yararlanmak amacı ile şahsen veya elektronik ortamda İŞKUR'a yapılan başvuruyu ifade etmektedir. Başvuruların belirlenmesinde başvuruların sisteme eklenme tarihi esas alınmaktadır. Başvuru sayısı; hak eden, hak etmeyen ve incelemesi devam eden başvuru sayılarının toplanmasıyla elde edilmektedir.
Hak eden Sayısı	İlgili Dönemde yeni İşsizlik Ödeneği hak sahipliği elde eden kişi sayısını ifade etmektedir.

Kaynak: (TÜİK, 2019) (İŞKUR, 2018) kaynaklarından aktarılmıştır.

EK 6 İllere Göre İşsizlik Sigortası Başvurusu ve Hak Eden Kişi Sayıları

İller	İşsizlik Ödeneği Başvurusu	İşsizlik Ödeneği Hak eden Sayısı
Toplam	1.635.111	841847
İstanbul	427.518	244116
Ankara	125.001	61369
İzmir	103.455	56739
Bursa	76.096	43170
Antalya	71.740	32096
Kocaeli	52.443	25346
Gaziantep	38.709	22333
Adana	35.598	19604
Konya	34.808	14680
Tekirdağ	34.425	18711
Kayseri	30.612	14844
Mersin	29.687	14498
Manisa	26.974	13788
Muğla	23.857	10787
Sakarya	21.292	11273
Denizli	21.144	11212
Samsun	20.033	10956
Aydın	18.821	9238
Eskişehir	18.527	8865
Kahramanmaraş	18.508	7761
Balıkesir	17.032	8953
Hatay	16.206	7846
Trabzon	14.549	6970
Diyarbakır	14.200	8372
Sivas	13.450	4996
Şanlıurfa	13.055	6337
Erzurum	12.598	4667
Malatya	12.084	5499
Afyonkarahisar	11.857	5771
Van	10.285	4240
Kütahya	10.172	4914
Ordu	9.844	4875
Uşak	9.768	5555
Çanakkale	9.714	4531
Elazığ	9.654	4172
Düzce	9.606	4742
Çorum	8.649	3671
Zonguldak	8.492	3885
Mardin	8.466	4303
Tokat	7.435	3251

Kırıkkale	7.317	4025
Osmaniye	7.091	3245
Kastamonu	6.475	2817
Giresun	6.434	2879
Isparta	6.359	3019
Edirne	6.168	3056
Karaman	6.111	2501
Adıyaman	6.104	3146
Bolu	6.012	2818
Erzincan	5.787	2183
Bilecik	5.780	3058
Yozgat	5.515	2185
Niğde	5.426	2291
Aksaray	5.389	2329
Yalova	5.389	2830
Batman	5.271	3314
Kilis	5.254	2155
Rize	5.160	2389
Burdur	4.571	2380
Amasya	4.506	1942
Nevşehir	4.422	2074
Kars	4.326	1632
Bartın	4.238	2142
Karabük	4.121	1835
Artvin	4.040	1740
Çankırı	3.773	1813
Bingöl	3.417	2267
Şırnak	3.129	1396
Sinop	3.055	1483
Bitlis	2.983	1221
Ağrı	2.955	1063
Kırklareli	2.952	1677
Gümüşhane	2.730	1201
Siirt	2.543	1258
Ardahan	2.337	944
Iğdır	2.315	800
Hakkâri	2.285	638
Muş	2.279	1136
Bayburt	1.911	717
Kırşehir	1.653	830
Tunceli	1.164	482

Kaynak: (İŞKUR, 2018) istatistik yıllığından tarafımızca revize edilmiştir.